



HAL
open science

La política de España hacia Cuba durante el gobierno de Rodríguez Zapatero

Rafael García Pérez

► **To cite this version:**

Rafael García Pérez. La política de España hacia Cuba durante el gobierno de Rodríguez Zapatero. XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: congreso internacional, Sep 2010, Santiago de Compostela, España. pp.2203-2215. halshs-00531618

HAL Id: halshs-00531618

<https://shs.hal.science/halshs-00531618>

Submitted on 3 Nov 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

LA POLÍTICA DE ESPAÑA HACIA CUBA DURANTE EL GOBIERNO DE RODRÍGUEZ ZAPATERO

Rafael García Pérez
USC
España

España es un actor externo importante en Cuba y desde hace décadas trata de favorecer un proceso de transición democrática alternando medidas de firmeza y flexibilidad, sin lograr resultados con ninguna de las dos tácticas. El gobierno de Rodríguez Zapatero ha optado por asumir un papel más activo en el proceso de apertura política tras la retirada definitiva de Fidel Castro en 2008, impulsando un giro en la política europea hacia la isla mantenida desde 1996 a través de una Posición Común. Giro que finalmente no ha logrado que fuera aprobado por el resto de los socios europeos.

Cuba es un objetivo fundamental para la diplomacia española por un buen cúmulo de razones. La relación de España con Cuba tiene múltiples dimensiones. Por un lado está la relación bilateral, ya de por sí importante para los dos países. Pero, además, está la dimensión iberoamericana, clave para nuestra política exterior; y la dimensión europea de nuestra proyección exterior, ya que España ha reclamado, y ha obtenido, el liderazgo en la definición de la política de la Unión Europea hacia la isla. Y por último se encuentra lo que podría denominarse, la *dimensión estadounidense*. Y es que Cuba, como es sobradamente conocido, constituye un vector decisivo (también podría decirse que *obsesivo*) de la diplomacia de EE.UU. desde hace casi cincuenta años, cuando estableció el embargo comercial contra el régimen de Fidel Castro. Embargo que todavía perdura. Y esta medida constituye un elemento de desencuentro en las relaciones entre Estados

Unidos y el conjunto de América Latina, y son un elemento de divergencia en la posición que respecto a Cuba mantienen Washington y Bruselas.

Este cúmulo de factores, sumado al valor simbólico que conserva la revolución cubana, por lo menos a escala hemisférica, como único superviviente del socialismo real tras el fin de la guerra fría, hacen de Cuba un caso único en el que España puede demostrar o desmentir su creciente capacidad de influencia internacional. Cuba se convierte así, para la diplomacia española, en un test para el liderazgo internacional que reclama y con el que aspira a ser considerada como un país grande entre los grandes. España, en Cuba, está y se le espera. Y tanto la comunidad internacional a ambas orillas del Atlántico, como la propia sociedad cubana del interior o del exilio, observan con expectación lo que puede lograr en la isla para alcanzar el objetivo común que, al menos nominalmente, todos los actores externos¹ propugnan: una transición pacífica hacia la democracia.

Sin embargo, la concepción que tienen las diferentes fuerzas sobre esa transición democrática es bien distinta. Básicamente podrían distinguirse dos fórmulas alternativas: la defendida por los EE.UU. y la propugnada por la UE, en cuya definición España ha ejercido una influencia decisiva. El mejor escenario para Washington, en el que lleva trabajando desde el triunfo de la revolución, es un rápido hundimiento del régimen castrista, a semejanza de lo ocurrido en Europa Oriental, y su sustitución por un gobierno democrático en el cual el exilio cubano afincado en Miami obtuviera un peso significativo. Este nuevo gobierno debería implantar con prontitud el libre mercado y asumir las indemnizaciones reclamadas por las expropiaciones realizadas en nombre de la revolución. Por el contrario, desde Europa se prefiere impulsar un cambio gradual, incluso prolongado en el tiempo, pacífico, en el cual el aparato del actual régimen ejerciera la iniciativa política. Con independencia de las visiones políticas de cada actor, los intereses económicos respectivos condicionan las posturas respectivas. En el gradualismo defendido desde Europa pesa de manera decisiva el mantenimiento de los intercambios comerciales y las inversiones realizadas en la isla por los países europeos que convierten a la UE en el principal socio comercial de Cuba.

La Unión Europea sustituyó a la URSS como principal socio comercial de la isla a partir de 1991. El 42% de las exportaciones cubanas a países desarrollados tienen como destino Europa. Igual ocurre con las dos terceras partes de las importaciones procedentes de países desarrollados. España y Holanda representan, conjuntamente, el 60% del comercio

1. Obviamente, esta opinión no es compartida por el régimen cubano. En un viaje oficial a Buenos Aires, realizado en 2003, Fidel Castro afirmó: «Cuba no necesita hacer ninguna transición porque no existe mejor modelo que el nuestro». Discurso ante la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (26.5.03). En el mitin también participó el presidente venezolano Hugo Chávez.

europeo con la isla². Aún así, Cuba es el único país latinoamericano que no forma parte del Acuerdo de Cotonú, el pacto de ayuda y comercio preferencial establecido entre la UE y 78 de sus antiguas colonias. Los europeos también representan el 60% de las empresas conjuntas de capital extranjero creadas en Cuba. Más de la mitad de la inversión extranjera directa en la isla es europea y de ella, el 25% corresponde exclusivamente a inversores españoles, especialmente concentrado en el sector turístico.

Semejante posición económica no se ha traducido, sin embargo, en capacidad de influencia. Tanto desde España, como desde la UE (impulsada directamente por la posición oscilante de los gobiernos de Madrid), se ha pasado, alternativamente, de la presión a la persuasión, sin llegar a obtener, con ninguna de las dos estrategias, el más mínimo avance democrático. Tal vez, el peor momento en las relaciones europeo-cubanas se vivió en 2003³ cuando, en el mes de marzo, el régimen castrista detuvo a 75 disidentes condenándolos a largas penas de cárcel. Y en el mes de abril se dictaron tres penas capitales contra los secuestradores de un trasbordador en La Habana. Estas decisiones fueron respondidas con dureza desde Bruselas, impulsadas por el gobierno de J.M^a Aznar. En mayo de ese año, la Comisión Europea anunciaba la congelación de las negociaciones con la isla para su adhesión al Acuerdo de Cotonú, medida a la que Castro respondió renunciando a cualquier clase de ayuda humanitaria, cooperación económica o diálogo político con la UE y sus Estados miembros⁴. A partir de entonces, los países europeos restringieron sus visitas a la isla al tiempo que mostraban una mayor deferencia hacia los grupos de oposición que empezaron a ser invitados a las recepciones oficiales ofrecidas por las embajadas europeas. Esta media dio pie a la denominada «guerra de los cócteles», ya que las autoridades cubanas boicotearon cualquier celebración en la que hubiera presencia de la oposición. La irritación castrista con Europa, y de modo especial con España, llevó a movilizar a cientos de miles de manifestantes frente a la Embajada española en La Habana⁵.

Tras la victoria electoral de marzo de 2004, el nuevo gobierno de J. L. Rodríguez Zapatero trató de impulsar un acercamiento hacia Cuba, iniciativa que encontró respaldo en el seno de la Unión. En enero de 2005 la UE decidió la suspensión temporal de todas las sanciones diplomáticas vigentes contra Cuba desde junio de 2003, y mantener un diálogo constructivo con las autoridades cubanas así como relaciones más

2. Datos de Eurostat de 2008.

3. Joaquín Roy, «La Unión Europea ante Cuba: de la presión y la persuasión a la frustración y la irritación» en Grace Giselle Pyney Roche, G.G. (selec.), *Democracia, desarrollo y sociedad civil en Cuba. La Unión Europea frente al problema cubano*, Valencia, Aduana Vieja, 2004, pp. 83-95.

4. Fidel Castro, «Calumniar y sancionar a Cuba, a demás de injusto y cobarde, es ridículo». Discurso pronunciado en Santiago de Cuba (26.7.2003). *Granma* (27.7.2003)

5. «En respuesta a las críticas de la UE - Fidel Castro encabeza las masivas protestas ante las embajadas de España e Italia en La Habana», *El Mundo* (12.6.2003).

intensas con la oposición⁶. El gesto, sin embargo, no encontró respuesta por parte del gobierno cubano que exigió el levantamiento íntegro de las sanciones. Objetivo finalmente logrado en junio de 2008⁷ por medio de una decisión del Consejo de la UE directamente impulsada por el gobierno de Rodríguez Zapatero que había vuelto a ganar las elecciones en marzo de ese mismo año. Esta decisión abrió, en todo caso, una divergencia de criterio en el seno de la Unión entre la posición defendida por España, a favor de la plena normalización de relaciones con la isla, y la defensa de una postura de mayor firmeza, propugnada por los países procedentes del antiguo bloque soviético.

En todo caso, el giro de la política europea se vio impulsado por los cambios ocurridos en el seno del régimen cubano. En 2006 Fidel Castro había cedido la presidencia del Consejo de Estado de forma provisional (debido a su estado de salud) a su hermano y por entonces vicepresidente Raúl Castro. Decisión que fue confirmada de manera permanente por el parlamento a comienzos de 2008, tras la renuncia definitiva de Fidel.

Estos cambios internos despertaron una enorme expectación ante la posibilidad de que se efectuara una apertura democrática efectiva, pero trascurridos dos años, no se han producido avances significativos. Entre tanto, el régimen cubano ha logrado mejorar su posición internacional en todos los frentes, principalmente en sus relaciones con los EE.UU. tras la llegada a la Casa Blanca de B. Obama en enero de 2009.

La Administración Obama ha suavizado enormemente la actitud y el lenguaje político empleado por sus predecesores hacia Cuba, especialmente durante la presidencia de G. Bush. Pero la decisión fundamental, el levantamiento del embargo, no se ha producido ni tiene visos de llevarse a cabo sin mediar cambios significativos por parte de las autoridades cubanas⁸. De manera que aunque no haya habido un replanteamiento en profundidad de las relaciones bilaterales sí se han producido pequeños cambios impulsados por Washington que han logrado distender la relación de EE.UU. hacia Cuba y, por extensión, hacia el conjunto de América Latina.

En la víspera de la V Cumbre de las Américas celebrada en abril de 2009 el gobierno estadounidense levantó todas las restricciones a los viajes y al envío de remesas entre familiares cubanos residentes en los dos países. Igualmente autorizó a las compañías norteamericanas a prestar servicios de telefonía en la isla. En junio, asumió la resolución de la Organización de Estados Americanos (OEA) que revocaba la expulsión de Cuba de este organismo decidida en 1962⁹. Y en el mes de julio Obama prorrogó la

6. «La Unión Europea suspende las sanciones diplomáticas contra Cuba», *El Mundo* (31.1.2005).

7. «La UE decide levantar definitivamente las sanciones contra Cuba», *El Mundo* (20.6.2008).

8. «Obama renueva el embargo contra Cuba», *BBC Mundo* (1.9.2009).

9. Entre otros muchos, pueden consultarse los siguientes artículos publicados en el n° 129/2009 de la

suspensión temporal de determinados artículos de la Ley Helms-Burton de 1996, tal y como habían hecho con anterioridad tanto Clinton como Bush¹⁰.

De forma paralela, las nuevas autoridades cubanas han conseguido mejorar ostensiblemente sus relaciones con el conjunto de América Latina. En esta apertura ha influido decisivamente el perfil político de Raúl Castro, mucho más discreto que su hermano en sus declaraciones sobre política internacional, y desde luego, el cambio de presidente en EE.UU. Pero lo significativo es que la mejora de relaciones bilaterales ha sido común a todos los países latinoamericanos, con independencia de la orientación ideológica de los gobiernos que los dirigen. A la cabeza de todos ellos se encuentra la Venezuela de Hugo Chávez que se ha convertido en un aliado estratégico vital para la supervivencia del régimen. Entre los múltiples acuerdos que vinculan a ambos países destaca el relativo al suministro de petróleo por el cual la compañía Petróleos de Venezuela suministra crudo a la isla en un régimen especial, semejante al mantenido por la URSS hasta su extinción, que le asegura el abastecimiento y le permite obtener divisas en los mercados internacionales¹¹. Venezuela es el principal socio comercial de Cuba en la región y representa el 25% del total de sus intercambios comerciales.

La importancia estratégica de Venezuela en la reinserción de Cuba en el sistema internacional latinoamericano se multiplica en función de la influencia política que el *chavismo* ejerce sobre otros regímenes izquierdistas, de matriz indigenista y populista, que han llegado al poder en los últimos tiempos. Tanto Evo Morales en Bolivia (reelegido en diciembre de 2009), como Rafael Correa en Ecuador (reelegido en mayo de 2009), Daniel Ortega en Nicaragua (que retornó al poder en noviembre de 2006), o el efímero presidente hondureño José Manuel Zelaya (depuesto por un golpe de Estado en junio de 2009) han impulsado la reapertura a Cuba de las instituciones hemisféricas, ofreciéndole un respaldo diplomático vital para las autoridades castristas en su pugna frente a los Estados Unidos.

revista *Política Exterior*: «Obama, América Latina, España» (editorial), pp.5-6; Domingo del Pino, «Estados Unidos y Cuba», pp.25-28; Peter Hakim, «Una segunda oportunidad: EE.UU. y América Latina», pp. 115-129; Carlos Malamud, «EE.UU. y América Latina: nueva etapa de una complicada relación», pp.131-141.

10. «Obama prorroga otros seis meses la suspensión de parte de la ley de sanciones a Cuba», *El Mundo* (15.7.2009).
11. Venezuela suministra a Cuba 90.000 barriles de crudo diarios, a un precio que se estima dos tercios inferior al valor del mercado. Teniendo en cuenta que el consumo diario cubano es de 120.000 barriles diarios, de los cuales produce unos dos tercios, el gobierno cubano puede disponer de un excedente de 50.000 barriles diarios procedentes de Venezuela para reexportarlos a precios de mercado, embolsándose la diferencia. A cambio entre 30.000 y 50.000 profesionales cubanos prestan sus servicios en Venezuela, especialmente en las áreas de sanidad, educación o deporte. Luis Esteban G. Manrique, «Cuba, segunda parte. La etapa castrense del castrismo», *Política Exterior* n° 123/2008, pp.26-27.

Pero también los pesos pesados de la política regional han promovido el acercamiento y la cooperación con Cuba. Desde luego México, tradicional aliado en la región, cuyos gestos hacia las autoridades de La Habana se han multiplicado tras la llegada de Felipe Calderón a la presidencia, en julio de 2006. Pero la acción diplomática más activa ha sido desarrollada por el presidente brasileño Luiz Inácio Lula da Silva que patrocinó la incorporación de Cuba al Grupo de Río¹² en diciembre de 2008, en el marco de la Cumbre, impulsada por él mismo, que reúne a los presidentes de América Latina y el Caribe (y de la que no forman parte EE.UU., Canadá, la UE ni, desde luego, tampoco España). Cumbre que ha celebrado su segunda reunión en marzo de 2010 en el camino de institucionalizar una comunidad de Estados latinoamericanos como actor internacional autónomo¹³. La apertura brasileña hacia Cuba se refuerza con un incremento de las relaciones comerciales que han situado a Brasil como segundo socio comercial dentro de su área regional y responsable, junto a compañías rusas y chinas, de las nuevas prospecciones petrolíferas que se están llevando a cabo en las costas cubanas. Y es que las nuevas tecnologías de extracción petrolífera en alta mar han multiplicado las expectativas de encontrar yacimientos de crudo en la zona del Golfo de México de soberanía cubana, lo que ha despertado el interés de otras grandes potencias, como Rusia, que han impulsado un nuevo acercamiento hacia la isla¹⁴.

Como puede observarse, el cúmulo de iniciativas adoptadas desde todos los frentes a partir de la retirada de Fidel Castro ha cambiado el escenario político en el que parecía confinada la cuestión sobre el futuro del régimen cubano. Es lógico que el gobierno español haya tratado de reaccionar en esta coyuntura con la intención de no perder el papel diplomático que desde hace décadas viene reclamando. Un papel cada vez más difícil de desempeñar, por las propias características del castrismo y por las debilidades estructurales de las que parte la posición española. Sin duda alguna, España ha sabido situarse como un actor relevante en el escenario cubano. Cuenta con un prolongado esfuerzo de diálogo político a sus espaldas, y ha logrado cultivar una relación de confianza con su sociedad civil. Se ha convertido en la vía para que la Unión Europea desempeñe un papel en la transición cubana y, hasta ahora, ha ejercido el liderazgo de la política europea hacia La Habana. Pero los resultados materiales no han acompañado esta gestión y cada vez resulta más complicado establecer consensos básicos sobre nuestra política cubana, tanto en Madrid como

12. «Cuba entra al Grupo de Río», *BBC Mundo* (17.12.2008).

13. «Cumbre de Cancún: ¿Adiós a la OEA?». A tu término el presidente de México, Felipe Calderón, anunció que «hay consenso para fortalecer la unidad hemisférica con la creación de un nuevo organismo sin Estados Unidos y Canadá». *BBC Mundo* (22.2.2010).

14. «Cuba/Rusia: en busca del tiempo perdido». *BBC Mundo* (29.1.2009).

en Bruselas. En Europa por las diferentes actitudes que los veintisiete Estados miembros mantienen hacia el régimen cubano, que oscilan entre la cercanía y flexibilidad propugnada por el actual gobierno español, y la firmeza e intransigencia reclamadas especialmente desde los antiguos países del bloque soviético que ven en Cuba a una dictadura semejante a la padecida por ellos y a la que aspiran a sustituir por un procedimiento tan expeditivo como el ocurrido en sus propios países. Pero las dificultades también se acumulan en la propia España donde las divergencias entre las principales fuerzas políticas han llevado a promover políticas fluctuantes a lo largo de la última década creando una imagen de esquizofrenia política que en nada ha contribuido a lograr los objetivos perseguidos y que puede acabar por cansar a nuestros propios socios europeos.

Cuba representa para España un punto de desencuentro que sirve a los partidos políticos para marcar distancias ideológicas entre ellos y permite medir el grado de proximidad de los sucesivos gobiernos en las relaciones bilaterales con los Estados Unidos. En este sentido, las relaciones hispano-cubanas forman parte de la agenda política interna española y, dado los múltiples lazos personales establecidos entre la comunidad de exiliados aquí residentes y los vínculos familiares, suelen adquirir un fuerte componente emocional. La política exterior de España hacia Cuba es reflejo de esta situación peculiar y ha impedido la definición de una política de Estado basada en un acuerdo de fondo entre las fuerzas parlamentarias que se han manifestado más dispuestas a alimentar sus diferencias que, en el fondo, son más retóricas que reales puesto que la política efectivamente desarrollada no ha sido tan diferente en la práctica.

A lo largo de 2006 tuvieron lugar una serie de encuentros patrocinados por la FRIDE (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior) con el objeto de analizar la política española hacia Cuba en los que participó una nutrida representación de miembros de diferentes partidos políticos españoles, funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, representantes de agencias de cooperación y de ONGs, así como expertos académicos y ex diplomáticos. En ese seminario se llegó a la conclusión de que no existían diferencias estratégicas en los grandes rasgos de la política cubana de España, pero sí desacuerdos en cuanto a las formas, los ritmos y los interlocutores. Los participantes identificaron una serie de puntos que concitaron un consenso general, y que a continuación se transcriben¹⁵:

15. Jorge Domínguez y Susanne Gratius, *La política española ante la Cuba del futuro*, David Rockefeller Center for Latin American Studies (DRCLAS) – Universidad de Harvard, 2007 (*Working Papers on Latin America Series* n° 06/07-2), pp.7-8.

«El principal objetivo de la política española hacia Cuba es fomentar una transición democrática gradual y pacífica en la isla, protagonizada por el pueblo cubano;

1. Se rechazan sanciones económicas, sean de índole nacional o extraterritorial e, igualmente, la imposición de modelos de transición desde el exterior;
2. El diálogo y el intercambio con Cuba es mejor estrategia de apertura democrática que el aislamiento;
3. Es legítimo que los gobiernos del PSOE y del PP, y diversas entidades políticas y sociales en España, ofrezcan periódicamente sugerencias sobre cómo deberían desarrollarse diversos aspectos del futuro de Cuba;
4. Aunque es difícil medir su impacto y su utilidad para lograr este fin, la cooperación al desarrollo y el intercambio económico (comercio e inversiones) son considerados instrumentos para incidir positivamente en una apertura en Cuba, y, además, reflejan un valor en sí para las economías de España y Cuba;
5. La cooperación económica y cultural de España, y la de varios gobiernos autonómicos gobernados por distintos partidos, aunque limitada en su cuantía, ha sido un elemento de continuidad en la relación entre España y Cuba durante más de una década;
6. España permite los viajes de sus ciudadanos a Cuba, y mediante sus servicios consulares apoya a los ciudadanos españoles y sus descendientes que residen en Cuba;
7. La nacionalización de propiedades por el gobierno cubano fue aceptada a través de un acuerdo firmado en 1986 entre los dos gobiernos por el que los expropiados recibieron indemnizaciones. Actualmente no plantea dificultades;
8. Cuba es considerado un miembro de pleno derecho de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y España debería consensuar sus políticas con dicha Comunidad;
9. Se reconoce y acepta la Posición Común de la UE sobre Cuba aprobada en diciembre de 1996 y revisada periódicamente;
10. Se considera que la situación de los derechos humanos y particularmente la de los derechos políticos en Cuba es crítica. Tanto los gobiernos como representantes de la sociedad civil han manifestado esta preocupación en foros multilaterales y en su diálogo con las autoridades cubanas».

La identificación de estos puntos en común no favoreció un entendimiento mínimo entre los dos principales partidos. Al inicio de la segunda legislatura del gobierno de Rodríguez Zapatero, el Ministro

de Asuntos Exteriores y Cooperación, Miguel Ángel Moratinos, planteó ante la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados un decálogo para construir el consenso sobre la política exterior española¹⁶. Dentro del punto octavo, relativo a América Latina, en relación con Cuba, el ministro declaraba lo siguiente: «(...) se apoyará el proceso de reformas abierto en Cuba, a través del respeto mutuo y el diálogo constructivo»¹⁷. Propuesta que fue respondida por el portavoz del Grupo Popular, Gustavo de Arístegui, con una negativa rotunda: «Chocamos otra vez en Cuba, señor ministro, lamento tener que decirlo, (...) lo que deseamos es que España tenga un papel fundamental en el impulso de una transición en la isla, no de la sucesión en la dictadura. El proceso de reformas tiene sin duda ninguna como objetivo final consolidar al actual régimen y quienes están al frente del mismo»¹⁸. Rechazo que era compartido por observadores externos latinoamericanos cualificados¹⁹.

Estas críticas no desanimaron al gobierno de Rodríguez Zapatero decidido a convertirse en el «adalid de la normalización» de las relaciones europeas con el régimen castrista. Llama la atención que el gobierno español estuviera dispuesto a invertir una parte significativa de su capital político internacional en asunto tan delicado teniendo en cuenta el fracaso cosechado por todas las medidas adoptadas con anterioridad y la falta de consenso que se apreciaba tanto en el interior del país como entre los socios europeos que no acababan de entender los beneficios que procuraría suavizar la política de la Unión sin que se produjera en la isla avance alguno en materia de derechos humanos. Pese a estas dificultades de partida el

16. Congreso de los Diputados, Comisión de Asuntos Exteriores (22.5.2008), nº 27.

17. «Octavo: Iberoamérica, Comunidad Iberoamericana de Naciones, proceso de reformas en Cuba. La profundización de las relaciones entre la Unión Europea e Iberoamérica es un objetivo que estimulará la consolidación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, que se concretará mediante el apoyo a la Secretaría General Iberoamericana, la realización de los acuerdos adoptados en la cumbre de Santiago de Chile y la preparación de las próximas cumbres, como espacio de encuentro y concertación. También se acompañarán los procesos de integración regional y subregional, se apoyará el proceso de reformas abierto en Cuba, a través del respeto mutuo y el diálogo constructivo, y se impulsará la conmemoración de los bicentenarios de las repúblicas latinoamericanas como oportunidad para dar un nuevo impulso a las relaciones políticas, sociales, económicas, culturales y científicas en Iberoamérica». *Ibidem*, p. 6.

18. *Ibidem*, p. 9.

19. Por ejemplo, el ex secretario de Relaciones Exteriores de México, Jorge CASTAÑEDA: «La errática política exterior de Zapatero», *El País* (4.7.2008): «Es cierto que la política de la UE de sanciones contra Cuba a partir del encarcelamiento de un gran número de presos políticos en 2003 no ha funcionado, de la misma manera que el embargo norteamericano ha fracasado una y otra vez. Y nadie puede negar que, a la luz de su historia y sus intereses económicos, España debe desempeñar un papel central en la hipotética transición cubana. Pero volverse el adalid de la normalización con los Castro a cambio de nada entraña un peligro: recrear, por enésima vez, una excepción cubana, y socavar los instrumentos jurídicos e internacionales (...) contruidos a lo largo de los años por América Latina para protegerse de los demonios autoritarios que la habitan desde tiempos inmemoriales. Cuando acontezca el próximo derrocamiento de un Gobierno latinoamericano (y será de izquierda), los golpistas del siglo XXI podrán invocar la excepción cubana para desdeñar el repudio de la comunidad regional e internacional».

gobierno español se empeñó en promover un cambio en la política europea hacia Cuba y proyectó utilizar el desempeño de la presidencia rotatoria del Consejo que le correspondía durante el primer semestre de 2010 para llevarla a cabo. La clave de ese giro consistía en modificar la Posición Común adoptada en 1996 por iniciativa del gobierno de J. M^a Aznar. Esta Posición Común, todavía en vigor, fija con claridad el objetivo perseguido por la UE de promover en Cuba un proceso de transición democrática, ofreciendo su apoyo económico y político conforme los cambios se iniciaran²⁰.

Los argumentos ofrecidos por el gobierno español para realizar ese giro se han centrado en la excepcionalidad de la propia Posición Común²¹, único instrumento de estas características que la UE mantiene con un país latinoamericano dado que todos los demás cuentan con un acuerdo bilateral, que era lo que España pretendía establecer con su propuesta. Mientras que la Posición Común constituye un acto unilateral de la UE, el acuerdo bilateral parte de la base de un compromiso entre la UE y el país interlocutor. Por otra parte, la Posición Común ha sido totalmente ineficaz en sus catorce años de vigencia, y ha sido identificada en repetidas ocasiones por las autoridades cubanas como uno de los obstáculos para la mejora de sus relaciones con la UE. Parece que la intención española era ofrecer una concesión simbólica a las autoridades cubanas a cambio de iniciar un diálogo político en todas aquellas áreas en las que existiera voluntad para concertarse mediante un compromiso mutuo, de manera especial en el ámbito de los derechos humanos.

Persiguiendo ese objetivo, la diplomacia española ha realizado un esfuerzo considerable en el horizonte de la Presidencia rotatoria europea, trabajando en dos direcciones: ante las autoridades cubanas, tratando de arrancarles algún gesto que permitiera valorar su buena disposición y, paralelamente, convencer a los socios europeos de lo atinado de su propuesta.

Con respecto a Cuba, el ministro Moratinos ha asumido un especial protagonismo en el despliegue diplomático español, con un claro respaldo del Presidente del Gobierno cuya visita oficial a la isla fue anunciada para 2009²² aunque, finalmente, no se haya llegado a producir. Tal vez el gesto

20. Posición Común sobre Cuba de 2 de diciembre de 1996 (96/697/PESC) DOCE L 322 de 12.12.1996. En su punto 1 dice así: «1. El objetivo de la Unión Europea en sus relaciones con Cuba 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. Es muy probable que la transición sea pacífica si el régimen actual inicia por sí mismo o hace posible dicho proceso. La política de la Unión Europea no contempla provocar el cambio mediante la aplicación de medidas coercitivas que tengan por efecto incrementar las dificultades económicas del pueblo cubano».

21. Entrevista concedida por el Secretario de Estado para Iberoamérica, Juan Pablo de Laiglesia: «España plantea una relación diferente con Cuba». *BBC Mundo* (14.6.2010).

22. «Zapatero visitará Cuba en 2009 y refuerza relaciones con La Habana». *El Economista* (14.10.2008).

político más significativo tuvo lugar en el encuentro de más de tres horas mantenido por Moratinos con Raúl Castro en La Habana en octubre de 2009. En sus declaraciones posteriores²³ el ministro español destacó la plena normalización lograda en las relaciones bilaterales, al tiempo que subrayaba la autonomía cubana para conducir sus propios asuntos políticos. A lo largo de la visita, Moratinos mantuvo una actitud particularmente cauta, negándose a celebrar encuentro alguno con ningún representante de la oposición, lo que finalmente propició la puesta en libertad de dos presos de conciencia que recibieron autorización para salir del país²⁴.

Lamentablemente, la estrategia española se vino a bajo en plena Presidencia (febrero de 2010) con la muerte en prisión del disidente cubano Orlando Zapata, tras 86 días en huelga de hambre lo cual despertó una ola de estupor e indignación generalizada que fortaleció los argumentos de todos aquellos que defendían el mantenimiento de las sanciones y de la presión diplomática sobre el régimen cubano, empezando por los propios disidentes²⁵. Pese a todo, la diplomacia española ha mantenido sus esfuerzos hasta el último momento tratando de modificar la Posición Común en la reunión anual del Consejo Europeo en la que se revisa la política europea hacia Cuba, sin conseguir recabar los apoyos necesarios para lograrlo²⁶.

A la vista de estos decepcionantes resultados cabe preguntarse por la oportunidad y el acierto de la decisión política del gobierno de Rodríguez Zapatero de impulsar un giro en la política cubana de la UE, haciendo bandera de un tema que sólo ha cosechado frustración e irritación entre todos los actores externos que han tratado de propiciar una apertura democrática en la isla.

¿De verdad tiene España capacidad para impulsar la reforma democrática en Cuba? ¿Es un objetivo realista? ¿Tiene sentido, en todo caso, comprometer una parte significativa de nuestro prestigio internacional en este intento? La respuesta a estas cuestiones no resulta sencilla y el ocurrir de los acontecimientos es demasiado reciente para

23. «Moratinos, tras verse con Castro: 'La relación con Cuba se ha normalizado'». *El Mundo* (20.10.2009).

24. «Cuba libera a un preso político y a un empresario español encarcelado en la isla». *El País* (20.10.2009). Los liberados fueron Nelson Alberto Aguiar Ramírez, uno de los 54 miembros del grupo de los 75, condenado a 13 años de cárcel y en prisión desde el año 2003; y Omelio Lázaro Angulo, quien ya estaba fuera de prisión con una «licencia extrapenal» por motivos de salud, al que se le permitió salir del país, al igual que a Elsa Morejón, esposa del preso político Óscar Elías Biscet, retenida hasta ese momento en la isla.

25. «La disidencia cubana protesta por la muerte de Orlando Zapata Tamayo». *El País* (24.2.2010).

26. «La UE mantiene la posición común sobre Cuba pese a la petición española». *Abc* (16.6.2010). La declaración hecha pública por la Unión reconoce su preocupación por «la ausencia de progresos en lo que se refiere a la situación de los derechos humanos, en particular en el caso de las reformas políticas».

proponer una interpretación en perspectiva. En todo caso, la respuesta a estos interrogantes es ambivalente.

Con toda probabilidad, España no tiene capacidad para influir decisivamente en la apertura democrática en Cuba, proceso que para tener éxito sólo debe estar pilotado por los propios cubanos, como tampoco lo tiene la UE o los EE.UU., lo cual no quiere decir que no tenga que hacer los mayores esfuerzos para estar presente, facilitando y acompañando el proceso²⁷. Esa ha sido, en líneas generales, la tónica característica de nuestra política cubana, a pesar de las diferencias de matiz impulsadas por las orientaciones ideológicas de uno u otro gobierno. El problema para España se ha planteado cuando ha tratado de adaptar su política tradicional, que nos asignaba un papel en la política de la isla y gozaba de reconocimiento internacional, a las nuevas circunstancias promovidas tras la renuncia definitiva de Fidel Castro.

Los acontecimientos ocurridos desde el inicio de 2008 han transformado radicalmente el escenario económico, político y diplomático del régimen cubano. Las expectativas despertadas por el posible inicio de los cambios han animado a todos los actores, hemisféricos y extracontinentales, a aproximarse a Cuba, modificando radicalmente el margen de maniobra con el que contaba hasta ese momento el régimen castrista. No sólo ha sido el cambio de actitud impulsado por B. Obama tras su acceso a la presidencia, sino también la atención creciente que otras grandes potencias, como China o la propia Rusia, han empezado a prestar a América Latina, incluyendo a Cuba. Pero el hecho decisivo ha sido la disposición ofrecida por el resto de los países latinoamericanos que ha permitido dar un vuelco en el entorno diplomático del castrismo, multiplicando sus opciones y sus interlocutores. Algunos con un peso específico propio, como el Brasil de Lula, que está logrando imponer su propia agenda en la política latinoamericana. Agenda en la cual el futuro de Cuba desempeña un papel importante.

La transformación acelerada del entorno internacional cubano ha desbordado, en cierta medida, a la política exterior española que ha tratado de reaccionar ante el nuevo escenario con la intención de no perder el protagonismo adquirido. El temor a verse desbordada por los acontecimientos y por otros actores que compiten para ganar influencia en La Habana tal vez haya dotado de una cierta ansiedad a la diplomacia española en los últimos tiempos. Y de ahí pueden derivarse, acaso, los fracasos relativos que ha cosechado. Porque parece cierto que el liderazgo español en la definición de la política europea hacia Cuba ha quedado cuestionado y que el papel de interlocutor privilegiado en la defensa de los derechos humanos va a ser desempeñado por el Vaticano²⁸.

27. Daniel P. Erikson, «¿Puede España resolver el problema de Cuba?», *Política Exterior* n° 133/2010, pp.123-136.

28. Así lo parece atestiguar el inicio del diálogo político entre la jerarquía católica cubana y las autoridades castristas que ha permitido alguna mejora en las condiciones de vida de algunos presos de

Ansiedad y falta de adaptación a las nuevas circunstancias y, posiblemente también, un cálculo demasiado optimista con respecto a las intenciones y la capacidad real de los dirigentes cubanos para llevar a cabo la apertura democrática. ¿Mantendríamos la misma actitud en el caso de se tratara de una junta militar golpista? Con toda seguridad no, lo cual condiciona nuestra imagen y percepción exterior, especialmente en aquellos países que no comparten el contenido emocional que el caso cubano despierta en América Latina, España o Estados Unidos.

De no haber mediado esa sensación de urgencia, el gobierno español podría haber realizado una política muy semejante, pero sin llegar a convertirla en uno de los objetivos esenciales de su presidencia rotatoria europea. De esta forma, el fracaso finalmente cosechado hubiera deparado menos daños. En todo caso, la política exterior española afronta un problema que ha sido identificado en múltiples ocasiones²⁹: la necesaria revisión a la que debe ser sometida nuestra política iberoamericana. Política de la que Cuba constituye un ejemplo simbólico y representativo.

La política iberoamericana puesta en marcha en el horizonte del V Centenario, cuyo elemento central lo constituyen las Cumbres anuales de Jefes de Estado y de Gobierno que desde 1991 se vienen celebrando con rigurosa continuidad, fue un instrumento extraordinario para potenciar la proyección internacional de la nueva democracia española. Pero en las dos décadas transcurridas la transformación del entorno internacional, y de modo especial la revitalizada emergencia que vive América Latina, obligan a su reformulación o, tal vez, a su sustitución³⁰. Lo mismo ocurre con nuestra política cubana que debe ser reevaluada y adaptada a las nuevas circunstancias. Hacer de ella una causa de política interna sobre la que pivotar las divergencias ideológicas del electorado sólo puede contribuir a privarla de continuidad y que, en consecuencia, pierda eficacia y credibilidad.

conciencia (desfiles de las Damas de Blanco sin «actos de repudio», traslado de 12 presos políticos a centros de detención en sus lugares de origen, licencia extrapenal de Ariel Sigler Amaya, pronunciamientos de personalidades de la cultura insular a favor de la liberación de opositores, el juicio a Darsi Ferrer con el cumplimiento del fin de su condena en arresto domiciliario): Rafael Rojas, «Entre comunistas y católicos», *El País* (25.6.2010). Papel que se ha visto reforzado tras la visita oficial a la isla, de cinco días de duración, del Secretario del Vaticano para las Relaciones con los Estados, Dominique Mamberti: «Raúl Castro recibe al canciller vaticano para consolidar la relación con la Iglesia», *El Mundo* (20.6.2010).

29. Ver, entre otros: Celestino del Arenal (coord.), *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005): logros y desafíos*, Madrid, Fundación Carolina – Siglo XXI, 2005; Celestino del Arenal (coord.), *España y América Latina 200 años después de la independencia: valoración y perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano – Marcial Pons, 2009; Carlos Malamud, «España, América latina y Europa veinte años después», *Revista de Occidente* n° 296/2006, pp. 70-78; José Ángel Sotillo Lorenzo, «Camino de los Bicentenarios: revisando la política exterior de España hacia América Latina», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* n° 16/2008.

30. Vicente Palacio, «Olvidar Iberoamérica», *Foreign Policy en español*, junio – julio 2010.