

Democratización:  
Informe de Actividad  
Marzo-octubre, 2006

**FRIDE**  
FUNDACIÓN  
PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES  
Y EL DIÁLOGO EXTERIOR

# Foro España-Cuba: La política española ante la Cuba del futuro

*Jorge Domínguez y Susanne Gratius*

FRIDE

La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) es una organización privada, independiente y sin ánimo de lucro, con sede en Madrid. FRIDE concentra sus actividades en cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos humanos; paz y seguridad; y acción humanitaria y desarrollo. A través de sus áreas de investigación, FRIDE tiene como objetivo influenciar las políticas de los Estados y fomentar la información pública.

## Introducción

Este breve documento de conclusiones recoge los principales puntos de debate del Foro España-Cuba de FRIDE que consistió en tres reuniones, realizadas entre marzo y octubre de 2006, sobre las relaciones entre los dos países. El cometido principal de esta iniciativa fue hacer un balance crítico, interdisciplinario e interpartidista de la política de España hacia Cuba con vistas al futuro de la isla y debatir sobre la estrategia más idónea para contribuir a facilitar una apertura democrática en Cuba.

Estos encuentros, que se celebraron a puerta cerrada, contaron con la presencia de miembros de diferentes partidos políticos españoles, funcionarios del ministerio de Asuntos Exteriores, representantes de agencias de cooperación y de organizaciones no gubernamentales (ONG), expertos académicos y ex diplomáticos (véase lista adjunta).

Teniendo en cuenta que Cuba suele ser un tema controvertido en la política española, quisiéramos subrayar que las reuniones se celebraron en un ambiente sumamente cordial y constructivo. Los animados debates revelaron diferencias puntuales pero no de fondo. Este espíritu conciliador permitió llegar a definir resultados concretos, entre ellos la identificación de los aspectos de consenso (mayoritarios) e disenso (minoritarios) en la política española hacia Cuba. Nuestro propósito es que este ejercicio y la identificación de los principales intereses de España en la Cuba del futuro contribuyan a facilitar el diseño de una estrategia de cooperación a largo plazo.

Este documento refleja los debates sostenidos. Los comentarios y propuestas de modificación realizados por los participantes del Foro fueron, en parte, incluidos en el texto. No obstante, cabe advertir que no se trata de un texto consensuado entre todos, sino las opiniones expresadas en este texto son la responsabilidad exclusiva de sus autores.

## ¿Por qué Cuba es importante para España?

Por razones históricas y culturales, Cuba es un tema importante en España. Forma parte de la memoria colectiva del país, es un tema relevante en el presente y lo seguirá siendo en el futuro. La preocupación por una apertura democrática y reformas económicas ha sido una constante en la política española hacia la última de sus colonias. Durante muchas décadas, se consideraba que la transición a la democracia y a una economía de mercado era el escenario más probable con vistas al futuro de la isla.

Esta percepción ha ido cambiando conforme a la nueva realidad política latinoamericana. Gran parte de América Latina se está distanciando de EE.UU. y se ha alejado del denominado "consenso de Washington". El auge en América Latina de gobiernos de izquierdas o de corte nacional-populista hace que, a diferencia de décadas anteriores, Cuba esté ahora menos aislada en la región. Además, bajo la impronta del antiimperialismo y del modelo de la Revolución cubana, ha surgido una estrecha alianza económica y política con Venezuela, a la cual se ha incorporado recientemente Bolivia. Por estas nuevas circunstancias regionales, junto a la relativa estabilidad económica del país, es más difícil discernir cuál será el futuro de una Cuba sin Fidel Castro.

Desde la independencia de la isla, España y Cuba han tenido vínculos estrechos, empezando por la importante emigración por motivos económicos desde España hacia Cuba durante la primera mitad del siglo XX. En la España más reciente, Cuba trasciende lo

político. Las relaciones diplomáticas entre ambos países, mediante el intercambio de embajadores residentes, se restablecieron en 1974 a nivel de Embajadores durante la dictadura de Franco, dos años antes del inicio de la transición española hacia la democracia. Incluso en momentos de máxima tensión –durante la “crisis de Embajadas” en 1990 o cuando Cuba retiró en 1996 el plácet al Embajador de España–, las relaciones diplomáticas bilaterales nunca han sido interrumpidas.

Más allá de cuestiones ideológicas y de las a veces difíciles relaciones intergubernamentales, España tiene un fuerte y duradero compromiso con Cuba, que se refleja en estrechos lazos culturales, familiares y económicos. España es el principal donante y socio cultural de Cuba, su segundo inversor y el principal suministrador de bienes. Aparte de las relaciones del Gobierno central, organizaciones de la sociedad civil y, en algunos casos, las Comunidades Autónomas, particularmente, el País Vasco, Galicia y Andalucía, así como un gran número de gobiernos locales han mantenido diversas relaciones con el Gobierno y la sociedad civil cubana. Por la asesoría ofrecida durante el Gobierno de Felipe González y las inversiones (una vía que ha funcionado independientemente de los frecuentes ajustes políticos), España tuvo un papel en las reformas económicas emprendidas en Cuba durante los años noventa.

Sin embargo, por muchos años la capacidad de influencia de España sobre el Gobierno de Cuba ha sido, en general, limitada, y ciertamente inferior al peso relativo de las inversiones de empresas españolas en Cuba o el volumen de la cooperación oficial para el desarrollo de diversas Comunidades y de la sociedad civil española. Esa capacidad se debilita aún más al fortalecerse la relación económica y política entre Cuba y Venezuela a partir del año 2003.

Aparte de las relaciones bilaterales, la política de España hacia Cuba se ha desarrollado en el marco de tres plataformas diferentes:

- La primera es la Comunidad Iberoamericana de Naciones de la cual Cuba forma parte y que, a través de la creación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), ocupa un papel importante en el escenario español e internacional. La política de “vecindad” que caracteriza la política latinoamericana de España implica consultas regulares con América Latina y la inclusión de todos los países iberoamericanos en esta Comunidad, creada en 1991.
- La segunda plataforma representa la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE. Cabe recordar que España es el Estado miembro que más ha influido en la política de la UE hacia Cuba, cuyo instrumento más importante es la Posición Común aprobada en diciembre de 1996, y revisada periódicamente, la última vez en junio de 2006.
- Una tercera referencia de la política española hacia Cuba son las relaciones transatlánticas con EE.UU. que, aparte de España, es el actor externo más importante en la cuestión cubana. Ambos países son, al mismo tiempo, los principales socios externos de América Latina.

## Las controversias existentes

En España, Cuba es un asunto de interés general. Fidel Castro y la Revolución forman parte de manera significativa de la ideología de la izquierda y del anti-comunismo de la derecha. El tema cubano no sólo representa una importante plataforma para marcar distancias entre partidos políticos, sino que es también uno de los barómetros para medir la temperatura de las relaciones con Washington. Por tanto, las relaciones con Cuba forman parte de la agenda interna de España más allá de lo político y –debido a conflictos ideológicos, una importante comunidad de exiliados y vínculos familiares–, suelen tener un fuerte componente emocional.

Al menos en cuanto a las tácticas, en España, los debates internos sobre Cuba crean divisiones entre los diferentes partidos e incluso líneas divisorias dentro de cada grupo político. La política exterior de España hacia Cuba es un fiel reflejo de esta situación: pese a coincidir en los objetivos y en la estrategia global hacia Cuba, los Gobiernos del PP y del PSOE han defendido diferentes posiciones en asuntos concretos.

Esta falta de una “política de Estado”, que debiera estar basada en un acuerdo interpartidista y una visión a mediano o largo plazo, ha conducido a un constante vaivén entre una estrategia de diálogo crítico y otra de presión diplomática. Aunque muchas veces las diferencias son más retóricas que reales –puesto que, en la práctica, las políticas no han sido tan distintas –, esta situación ha creado una imagen de crispación de la política española hacia Cuba en el exterior, que es proclive a los intereses y objetivos de la misma.

## Motivación del Foro España-Cuba

Ante controversias internas poco favorables para apoyar cambios democráticos en la isla, FRIDE sugirió crear un foro de diálogo abierto, interpartidista, pluralista y continuado sobre la política española hacia Cuba. El 23 de marzo de 2006, FRIDE convocó la primera reunión del Foro España-Cuba que se celebró en Madrid a puerta cerrada. En esta primera mesa redonda, realizamos un balance crítico inicial de la política española hacia Cuba y llegamos a las siguientes conclusiones:

- Constatamos que en España no existe un consenso político en esta cuestión y que, sin ánimo de homologar posiciones o restarle valor al debate democrático sobre Cuba, sería deseable definir una “política de Estado” hacia Cuba basada en los consensos realmente existentes entre partidos políticos y otros representantes de la sociedad española.
- Subrayamos que las diferencias políticas no han favorecido los principales intereses económicos (comercio, inversiones, turismo), culturales, familiares, y políticos (cambios democráticos) que tiene España en Cuba.
- La controversia sobre sanciones diplomáticas y los módulos de un diálogo crítico perjudica la conducción de la política española hacia Cuba en el exterior y ha dificultado la búsqueda de un consenso en el marco de la UE.

Por estas razones y otras, creemos que sería deseable revisar la política española hacia Cuba para maximizar

zar su coherencia e impacto con el propósito de hacer valer los aspectos consensuados de política exterior más allá de coyunturas políticas nacionales. Reconocemos que se requeriría un esfuerzo adicional para modificar también la política de otros muchos actores nacionales en sus relaciones bilaterales con Cuba.

## Conclusiones del Foro España-Cuba

Con base a estas observaciones, FRIDE convocó el 19 de junio de 2006 otra reunión a puerta cerrada, cuyo propósito fue identificar consensos y disensos e iniciar un debate sobre temas y estrategias futuras de la política española hacia Cuba. En este segundo encuentro subrayamos, en primer lugar, los límites de la política de España hacia Cuba y sus posibilidades de facilitar un proceso de apertura “desde arriba”, teniendo en cuenta que ninguno de los instrumentos aplicados ha producido cambios visibles en el comportamiento de la cúpula política.

Por otra parte, llegamos a la conclusión de que, pese a las frecuentes polémicas públicas, prevalecen los consensos en la política española hacia Cuba. A nuestro parecer no hay diferencias estratégicas en los grandes rasgos de la política, pero sí desacuerdos en cuanto a acentos, matices y formas, particularmente con respecto a las tácticas más idóneas y la interlocución privilegiada.

Este segundo debate permitió identificar una serie de elementos compartidos que, en principio, serían apoyados por la gran mayoría de los actores españoles, independientemente del partido o la coalición de par-

tidos que ejerza la conducción del gobierno o esté en la oposición. No obstante, cabe advertir que este consenso general, que se especifica a continuación, no implica unanimidad:

1. 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;
2. Se rechazan sanciones económicas, sean de índole nacional o extraterritorial e, igualmente, la imposición de modelos de transición desde el exterior;
3. El diálogo y el intercambio con Cuba es mejor estrategia de apertura democrática que el aislamiento;
4. 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;
5. 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;
6. 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;
7. 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;
8. La nacionalización de propiedades por el Gobierno cubano fue aceptada a través de un acuerdo firma-

do en 1986 entre los dos gobiernos por el que los expropiados recibieron indemnizaciones. Actualmente no plantea dificultades;

9. Cuba es considerado un miembro de pleno derecho de la Comunidad Iberoamericana de Naciones y España debería consensuar sus políticas con dicha Comunidad;
10. Se reconoce y acepta la Posición Común de la UE sobre Cuba aprobada en diciembre de 1996 y revisada periódicamente;
11. 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.

A nuestro juicio, estos principios demuestran que existen bases para un acuerdo contundente en cuanto a los objetivos de la política española y su principal estrategia. Pero aunque prevalecen claramente los consensos, es también necesario identificar las diferencias. Se pueden identificar cinco elementos principales donde existen controversias o que no están del todo definidos:

1. La interlocución privilegiada con el Gobierno cubano y la evaluación de los tipos de relación política oficial como instrumentos para fomentar una apertura en Cuba;
2. La evaluación del desempeño de la política social del Gobierno cubano, y las consecuencias de ésta para el futuro;
3. El papel que deberían jugar los disidentes, la oposición y el exilio en la formulación y ejecución de la política española hacia Cuba y si se debe o no intensificar y/o institucionalizar la relación con la oposición;

4. La legitimidad y eficacia de ejercer una mayor presión diplomática incluyendo las cuatro medidas impuestas a Cuba por la UE entre junio de 2003 y enero de 2005, tanto en la situación actual como en el caso de una previsible nueva ola de represión;
5. El tipo de relación que desea mantener España en esta cuestión con EE.UU. y si se debe o no establecer una relación más estrecha y/o una coordinación de políticas.

## Hacia el futuro: la sucesión presidencial en marcha

El futuro de la isla ya ha comenzado. El 31 de julio de 2006 se anunció oficialmente que el Presidente Fidel Castro había ingresado en un hospital por graves razones médicas. Sus poderes formales se traspasaron, por un interinato indefinido, en parte, al General Raúl Castro, primer vicepresidente de los Consejos de Estado y de Gobierno y segundo secretario del Partido Comunista de Cuba, y en parte, a un equipo colegiado.

Meses después, es evidente que la convalecencia de Fidel Castro ha sido lenta e incompleta, lo que le dificulta asumir sus plenos poderes oficiales una vez más. Por otra parte, no han ocurrido alteraciones del orden público. Funcionan las instituciones oficiales cubanas sin mayor percance. Este doble resultado sugiere que una "sucesión" ya ha ocurrido, y podría consolidarse. No se atisba a corto plazo una transición del régimen político.

Raúl Castro, en su primera declaración pública después de asumir sus poderes interinos, recalcó su inte-

rés en mejorar las relaciones con Estados Unidos. Días después, en EE.UU., el Subsecretario Adjunto para Asuntos del Hemisferio Occidental, Thomas Shannon, retomó un discurso que había caído en desuso, insistiendo en la disposición de Estados Unidos de aceptar las decisiones democráticas que decidieran los cubanos. Sin embargo, también hubo incidentes discordantes. El 31 de julio Cuba movilizó su reserva militar. Y algunos de los líderes políticos del exilio cubano en Miami convocaron al pueblo cubano a que se sublevara empuñando las armas en la mano.

Por sus vínculos con Cuba, España es otro actor externo importante para la Cuba de la sucesión. A diferencia de EE.UU., aparte de expresar sugerencias puntuales o coyunturales, España no ha presentado una estrategia política más allá del actual régimen y su máximo representante. Aunque de ningún modo es conveniente imponer recetas desde fuera sino desarrollar una política prospectiva que respete los desarrollos internos en Cuba y las legítimas aspiraciones del pueblo cubano, creemos que sería deseable analizar más a fondo el papel que podría desempeñar España en un proceso de esta índole.

Entre los intereses de España con vistas al futuro de Cuba cabe destacar los siguientes:

- El deseo de que un cambio político conduzca a una transición pacífica hacia la democracia y reformas económicas con equidad social;
- El apoyo a una reconciliación nacional incluyendo todos los actores políticos relevantes;
- La resolución del tema de la propiedad y la protección de las inversiones como garantía de futuros compromisos económicos por parte de empresas españolas;

- Una solución aceptable para ambas partes en el tema de la deuda externa contraída por parte de Cuba con España; y

- El restablecimiento de la asistencia oficial al desarrollo y el inicio de un diálogo político más fluido y regular con el conjunto de actores políticos en la isla.

Otra cuestión importante con vistas al futuro de la isla es la influencia de las instituciones. Tres instituciones clave se están perfilando como actores importantes ante cambios políticos y económicos en Cuba: las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), el Partido Comunista de Cuba (PCC) y la Iglesia. Constatamos que las relaciones que tiene España con estas instituciones son desequilibradas. Mientras que el Gobierno mantiene contactos con el PCC y actores políticos y de la sociedad civil española mantienen un diálogo con la Iglesia cubana, por razones políticas apenas existen canales de comunicación con las Fuerzas Armadas.

Por último, queremos destacar que tanto un consenso interpartidista en España como una política de Estado dirigida hacia el futuro de Cuba no son un fin en sí mismos, sino una base para futuros avances multilaterales en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, la UE y el diálogo transatlántico con EE.UU. y Canadá. En este sentido y para facilitar futuras condiciones democráticas en Cuba, es nuestro firme deseo continuar los debates constructivos iniciados en España y ampliar los canales de comunicación hacia las instancias mencionadas.

Finalmente, quisiéramos agradecerles a todos los participantes en el Foro España-Cuba, mencionados a continuación, por sus valiosos aportes y comentarios que facilitaron la elaboración de este documento que, sin embargo, no pretende ser un texto consensuado

entre todos, sino solamente resumir, a título personal de los autores, parte del debate actual que se lleva a cabo en España en torno al presente y futuro de Cuba.

## Participantes en el Foro España-Cuba

Esta lista de personas identifica a quienes participaron en las discusiones auspiciadas por FRIDE. La afiliación profesional de cada participante se presenta solamente para informar al lector. Los participantes actuaron exclusivamente a título personal. Cada participante se reserva sus criterios personales, sin comprometer en absoluto, además, a las organizaciones con que se vinculan.

María Elena Agüero (Club de Madrid, CdM)

Xabier Albistur (Senador, Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas Vascos)

Francisco Aldecoa (Universidad Complutense de Madrid, UCM)

Celestino del Arenal (Universidad Complutense de Madrid, UCM)

Francesc Bayo (Fundació CIDOB)

Sean Carroll (Club de Madrid, CdM)

Carmen Díez Orejas (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación)

Jorge Domínguez (Universidad de Harvard)

Elena Flores (Fundación Pablo Iglesias)

Christian Freres (Instituto Complutense de Estudios Internacionales, ICEI, Universidad Complutense de Madrid, UCM)

Luis Manuel Fraga (Senador Grupo Parlamentario Popular)

Jesús Gracia (ex Embajador en Cuba)

Susanne Gratius (Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, FRIDE)

Juan Pablo de Laiglesia (Agencia Española de Cooperación Internacional, AECI)

Luis López Moreno (ex Consejero Comercial en la Embajada de España en Cuba)

Tomás Mallo (Fundación Carolina)

José Manuel Martín Medem (Radio Televisión Española, RTVE)

Jorge Moragas (Diputado Grupo Parlamentario Popular, GPP)

Juan Moscoso del Prado (Diputado Grupo Socialista, GS)

Ana Pellicer (Casa de América)

Rafael Rubio (Universidad Complutense de Madrid, UCM)

Fidel Sendagorta (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación)

María Solanas (Gabinete de la Presidencia del Gobierno)

Carlos Solchaga (ex Ministro de Economía)

Cristina Villanova Valdés (Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación)

Jordi Xuclà i Costa (Diputado CiU)

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2006. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: [www.fride.org](http://www.fride.org).

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en [comments@fride.org](mailto:comments@fride.org).

# www.fride.org

Felipe IV, 9 1º Dcha. 28014 Madrid — SPAIN. Tel.: +34 915 22 25 12 — Fax: +34 915 22 73 01. Email: [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)