

## ■ LA POSICIÓN COMÚN DE LA UNIÓN EUROPEA HACIA CUBA A RECONSIDERACIÓN (2008-2010)<sup>1</sup>

DR. ALEXANDER UGALDE ZUBIRI\*

### Introducción

Las relaciones bilaterales entre la Comunidad Económica Europea (CEE) y Cuba se formalizaron en 1988. Sufrieron a partir de 1996 un deterioro debido a la adopción por la Unión Europea (UE) de la Posición Común hacia Cuba. El Gobierno cubano rechazó la decisión por considerarla unilateral y discriminatoria, además de percibirla como una injerencia. Desde entonces aquellas han experimentado diversos altibajos hasta que entre 2007 y 2008 se restableció el diálogo político y una cierta colaboración. En este contexto se reanudó la cooperación al desarrollo comunitaria. Los contactos en 2009 han estado dirigidos a explorar las opciones para un cambio en las relaciones e, incluso, modificar o eliminar la Posición Común. Este hecho podría darse en 2010, si bien entre los Estados de la UE existen opiniones contra-

\* Licenciado en Historia y Doctor en Ciencias Políticas. Actualmente Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU).

<sup>1</sup> Ponencia presentada en el 9º Seminario de Relaciones Internacionales ISRI 2010, La Habana, Cuba, Instituto Superior de Relaciones Internacionales Raúl Roa García, 21-23 de abril de 2010. La misma es parte de la Investigación «La Unión Europea en el escenario internacional: el Tratado de Lisboa y nuevos instrumentos de actuación», efectuada por profesores del Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU), enero 2009-diciembre 2010 (Código del Proyecto: EHU08/08).

dictorias. La ponencia analiza el estado actual —primeros meses de 2010— de las relaciones bilaterales entre las partes y las perspectivas de futuro.

Las principales líneas argumentales:

- 1) La Posición Común aprobada en 1996 conllevó un acusado deterioro de los vínculos entre la UE y sus Estados miembros con Cuba. Aunque la situación empeoró aún más en 2003 con las medidas o sanciones diplomáticas europeas, desde 2005 ambas partes fueron dando algunos pasos dirigidos a normalizar mínimamente las relaciones. El objetivo fue alcanzado a mitad de 2008.
- 2) Entre finales de 2008 y primera mitad de 2009 se entró en una nueva etapa, caracterizada por dos avances notables: formalización del diálogo político a escala ministerial; y reanudación de la cooperación al desarrollo comunitaria en la isla.
- 3) En estos momentos, principios de 2010, una hipotética profundización de las relaciones está obstaculizada por la vigencia de la Posición Común. Si se pretende una plena normalización de relaciones y explorar fórmulas estables de cooperación en todos los ámbitos, es necesario eliminar aquella y, paralelamente, articular un nuevo marco de intercambios en el que se puedan contemplar las perspectivas de ambas partes.
- 4) España, que ocupa la Presidencia de la UE en la primera mitad de 2010, apoyada por otros países y la Comisión Europea, ha incluido la cuestión de las relaciones con Cuba en la agenda del semestre—si bien no como asunto prioritario— con la idea de revisar la misma, modificar o eliminar la Posición Común, y proponer un nuevo marco bilateral que posibilite un acuerdo con La Habana. En el debate reabierto, porque nunca se ha cerrado, se observan posturas favorables y contrarias. La solución, en cualquier caso, deberá requerir el consenso en el seno de la UE.

Presento el trabajo dividido en dos partes: una, de carácter básicamente expositiva, revisa el proceso de mejora de las relaciones entre la UE y Cuba entre los años 2005 y 2009, atendiendo básicamente a los contactos, intercambios y acuerdos habidos; y otra, más marcadamente valorativa, que analiza el momento actual (primer semestre de 2010) y algunos de los factores que inciden en el objeto de estudio, es decir, la reconsideración por parte de la UE de la Posición Común hacia Cuba.

Los datos manejados se basan en la documentación oficial generada por las partes, disponible en las páginas web de la Comisión Europea, Servicio de prensa de la UE (Press Releases RAPID), gobiernos de los Estados miembros—principalmente del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España—, y Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de

Cuba (MINREX), complementada con noticias de medios de comunicación.<sup>2</sup> Asimismo, se cita diversa bibliografía, seleccionada entre el gran volumen de referencias sobre el tema, priorizando la más reciente y de contenido académico, lógicamente en esta última se aprecian diversos enfoques.

#### Proceso de mejoría de las relaciones UE-Cuba (2005-2009)

Como he expuesto en otra reciente comunicación en los últimos años se ha dado una progresiva mejora de las relaciones UE-Cuba.<sup>3</sup> Al respecto cabe distinguir dos fases: 1) Aunque con cierta lentitud, un proceso de normalización de las relaciones (2005-2008); y 2) Formalización del diálogo político a nivel ministerial y reanudación de la cooperación al desarrollo (2008-2009).

#### Normalización de las relaciones (2005-2008)

Es sabido que las relaciones bilaterales experimentaron un grave deterioro desde la definición en diciembre de 1996 por la UE de la Posición Común hacia Cuba. Su objetivo era, a tenor de su formulación pública, impulsar una transición política hacia una democracia pluralista.<sup>4</sup> El Gobierno cubano impugnó las pretensiones europeas argumentando su carácter unilateral, discriminatorio e injerencista. En los años siguientes las relaciones transitaron por diversos altibajos, siendo uno de los momentos más delicados

<sup>2</sup> Las citas de notas de ministerios y gobiernos, declaraciones públicas de ministros y otros cargos, referencias a documentos institucionales, etc., están tomadas de diversas páginas web. Para una lectura más ágil el autor, con el visto bueno de la editora de la revista, retira de la presente versión una veintena de direcciones electrónicas que figuraban en la ponencia original. No obstante, al final del artículo reseñamos los sitios de Internet consultados.

<sup>3</sup> Alexander Ugalde: "Situación actual y perspectivas de la Posición Común de la Unión Europea hacia Cuba", *Inguruak, Revista vasca de sociología y ciencia política*, núm. monográfico especial, 2010, pp. 3-16.

<sup>4</sup> 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), Diario Oficial, núm. L 322, 12/12/1996: "1. El objetivo de la UE 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 (...). 2. La UE (...) Manifiesta su firme deseo de ser socio de Cuba en la apertura progresiva e irreversible de la economía cubana (...). 3. A fin de facilitar un cambio pacífico en Cuba, la UE a) intensificará el presente diálogo con las autoridades cubanas y con todos los sectores de la sociedad cubana (...); c) alentará la reforma de la legislación nacional en lo referente a los derechos políticos y cívicos (...); d) evaluará la evolución de la política interior y exterior cubana (...); 5. El seguimiento de la aplicación de la presente posición común será efectuado por el Consejo (...)" (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996E0697:ES:NOT>):...

la adopción por la UE en mayo de 2003 de varias medidas adicionales —conocidas como las “sanciones diplomáticas” —, respondiendo Cuba con otras decisiones como la renuncia a la cooperación oficial al desarrollo proveniente de la UE.

En 2005 la situación comenzó a distenderse, al menos parcialmente, con pasos dados por ambas partes como la suspensión temporal de las medidas diplomáticas de la UE; restablecimiento de los contactos oficiales del Gobierno cubano con las embajadas de los países comunitarios; gira de Felipe Pérez Roque, entonces ministro de Relaciones Exteriores de Cuba, por varios países europeos; y la primera visita a la isla de Louis Michel, comisario de Desarrollo y Ayuda Humanitaria de la UE (marzo de 2005). Sin embargo, durante 2005 y 2006 con ocasión de las llamadas evaluaciones de la Posición Común, la UE prolongó la suspensión de las medidas diplomáticas pero sin eliminarlas.

Fue en 2007 cuando se dieron una serie de intercambios que, pese a la dureza verbal, contribuyeron a preparar el terreno para los avances que se concretaron en 2008. El Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la UE reunido el 18 de junio de 2007 incluyó en sus «conclusiones» unas referencias a Cuba. Tras mencionar la sustitución de Fidel Castro por Raúl Castro —este asumió interinamente la presidencia del Consejo de Estado en julio de 2006, haciéndolo de forma definitiva con su elección por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 24 de febrero de 2008—, la UE se reafirmaba en sus exigencias, pero añadiendo una novedad al apuntar que “estaría dispuesta a reanudar un diálogo político abierto y general con las autoridades cubanas (...), debe abarcar todos los campos posibles de cooperación, incluidas las esferas política, derechos humanos, económica, científica y cultural”. La UE, aunque corroboraba sus planteamientos, parecía dispuesta a abrir un intercambio político en términos exploratorios. Cuba reaccionó ratificando su enfoque de las relaciones, pero admitiendo que lo señalado suponía un cierto cambio. Eso se desprende de la Declaración del MINREX del 22 de junio de 2007 al señalar que se había “tomado nota” y que era “una rectificación necesaria”, pero lamentando que no se mencionaran las sanciones ni la Posición Común. “Con Cuba, sólo será posible un diálogo entre soberanos e iguales, sin condiciones ni amenazas pendientes”, se advertía. No obstante el alejamiento de las posturas, el 24 de septiembre de 2007 se efectuó en Nueva York un primer contacto entre la troika de la UE, presidida por Portugal, y Cuba a nivel ministerial, que las partes concibieron como exploratorio.

Considero que 2008 fue un año decisivo, particularmente al emitirse el 8 de marzo un Comunicado conjunto Comisión Europea-República de Cuba

que evidenció un trabajo previo y un esfuerzo por acercar posiciones. La parte europea admitía que las sanciones diplomáticas debían ser anuladas definitivamente; mientras la cubana aceptaba contemplar en el diálogo aspectos políticos y de derechos humanos. Este acontecimiento marcó un antes y un después en las relaciones, representando un punto de inflexión desde 1996.

Elo tuvo lugar durante la segunda visita a La Habana de Louis Michel, Comisario Europeo de Desarrollo y Ayuda Humanitaria (7 al 9 de marzo de 2008). Antes de su partida había declarado la importancia del viaje por realizarse tras el nombramiento de Raúl Castro como Jefe del Estado (febrero de 2008) y la adhesión de Cuba al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En el Comunicado se anunció que se había tratado una "amplia gama de asuntos", prestándose "particular importancia al proceso de diálogo" Cuba-UE. Se reconoció que las relaciones futuras "deben sustentarse sobre bases recíprocas y no discriminatorias" y "avanzarse hacia la solución de los problemas pendientes que obstaculizan el desarrollo de dichas relaciones". Un punto fue el referido a las medidas adoptadas por la UE en 2003, anotándose que "La parte cubana consideró que constituyen el principal obstáculo al establecimiento de un diálogo político con la UE y que deben ser definitivamente eliminadas", añadiéndose textualmente que "La Comisión Europea aceptó esta posición".

Michel declaró que "Me he dado cuenta de que el primer obstáculo para la normalización de las relaciones son, precisamente, las sanciones impuestas por la UE, (...) la razón de mi visita es evaluar las condiciones que ofrecen argumentos para mí, y ver si se pudiera analizar en el venidero Consejo [de la UE] si estas sanciones pudieran ser suprimidas (...). Mi función es presentar el informe, (...) estoy a favor de que se eliminen estas sanciones; soy más bien optimista".

La convicción de Michel se confirmó. El Consejo de la UE acordó el 19 de junio de 2008 en una reunión de ministros de exteriores (decisión ratificada formalmente en el Consejo de Agricultura y Pesca de 23 y 24 de junio, tras negociarse algunas precisiones) eliminar definitivamente las sanciones impuestas en 2003. No obstante, se indicaba que se pretendía "facilitar el proceso de diálogo político y permitir el pleno uso de los instrumentos de la Posición Común de 1996".

El 25 de junio el ministro Pérez Roque declaró que «al bloque europeo no le quedó más remedio que abandonar su política de fuerza». También se pronunció el Gobierno de los EE. UU. mostrando su disenso con la decisión europea. El portavoz del Departamento de Estado, Tom Casey,

señaló que “No somos favorables” a que la UE “anule las sanciones en este momento”, añadiendo que “No apoyaremos la flexibilización de esas restricciones por parte de la UE o nadie más”.

#### Formalización del diálogo político y reanudación de la cooperación al desarrollo (2008-2009)

Los avances en la primera mitad de 2008 despejaron el terreno para que el 16 de octubre en París se celebrara la primera sesión formal del Diálogo Político a nivel de cancilleres entre la Troika de la UE y Cuba. La nota europea señaló que se dieron “intercambios profundos” sobre derechos humanos, civiles y políticos; que se convino “restablecer la cooperación europea y con los Estados miembros”; y se brindó apoyo para paliar las consecuencias de los huracanes. La delegación cubana valoró que quedaron evidenciadas las “ventajas y oportunidades de cooperación que plantea el diálogo constructivo”; si bien en esta nueva etapa “ya eliminadas las sanciones, se impone también la eliminación de la Posición Común y la creación de un nuevo marco bilateral (...) en calidad de iguales y basado en el respeto mutuo”. Sobre los derechos humanos la nota cubana precisaba que se había intercambiado tanto sobre su situación en Cuba como en los países de la UE.

El nuevo clima propició la tercera visita del comisario Louis Michel del 22 al 24 de octubre de 2008. El principal logro fue la firma de una Declaración como “marco, mutuamente acordado, para el desarrollo de la cooperación”. Se explicaba que “se han creado las condiciones indispensables para la reanudación de la cooperación” entre la Comisión Europea y Cuba, “sobre la base del tratamiento recíproco y no discriminatorio de las partes y el estricto apego y respeto a la soberanía de los Estados, la no intervención en sus asuntos internos, el respeto a su independencia política, la conveniencia mutua y en función de las prioridades establecidas por el país receptor”.

Las líneas de la cooperación se fijaron mediante un acuerdo suscrito el 26 de noviembre de 2008 en La Habana por Stefano Manservigi, director general de Desarrollo de la Comisión Europea, y Ricardo Guerrero, viceministro para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica. Quedó previsto un monto de 25 a 30 millones de euros para proyectos a materializarse a partir de 2009. Además, en octubre de 2008 la UE aportó dos millones de euros como ayuda humanitaria para paliar los daños de los huracanes, en enero de 2009 se transfirieron otros dos millones de euros y en marzo de 2009 se otorgaron 7,5 millones de euros; en total 11,5 millones de euros del instrumento específico europeo para situaciones de catástrofe. En consecuencia, actualmente la cooperación europea con Cuba en el período 2009-2010 se cifra en torno a 40 millones de euros.

Del 18 al 20 de marzo de 2009 tuvo lugar la cuarta visita del comisario Louis Michel, que se reunió con Raúl Castro, presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, y Bruno Rodríguez, ministro de Relaciones Exteriores. Tuvo lugar una Conferencia sobre Cooperación a la que asistieron funcionarios de la Comisión Europea, representantes de los Estados de la UE, responsables de ministerios cubanos, parlamentarios, empresarios, ONG y agencias de las Naciones Unidas. Ante la prensa Rodríguez dijo que "Hemos coincidido en que, dados los ciertos progresos alcanzados, es posible continuar avanzando hacia el establecimiento de un nuevo marco integral de relacionamiento (...). Es un comienzo que se presenta promisorio, tendrá que pasar por la prueba de resultados más tangibles". Michel declaró que "Estamos en un momento de las relaciones en el que existe una dinámica positiva". Preguntado por la Posición Común mostró su "convicción" respecto a que "próximamente se pueda evaluar un nuevo marco de condiciones óptimas para continuar el diálogo y modificar en los meses próximos, de ser posible, la Posición Común (...) y abrir, entonces, otro espacio que pudiese ser de formas diversas, pudiese ser un Acuerdo de Asociación (...)".

La segunda sesión del Diálogo Político se celebró el 11 de mayo de 2009 en Bruselas. Previamente a la reunión el comisario Michel declaró que "tengo la impresión de que los cubanos muestran una voluntad real de renovar completamente y normalizar las relaciones con la UE", añadiendo que "si la UE no consolida rápido sus relaciones con Cuba, los americanos lo harán antes". Se trató sobre los avances en la cooperación bilateral, derechos humanos en Cuba y en los Estados de la UE, reforma de las Naciones Unidas, crisis económica y financiera internacional, cambio climático y protección del medio ambiente. La parte cubana reiteró la necesidad de sustituir la Posición Común "por un nuevo marco de relaciones institucional que refleje los intereses de ambas partes".

Sin embargo, la UE no modificó su postura en 2009 cuando el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores efectuó la revisión anual de la Posición Común en su reunión en Luxemburgo el 15 y 16 de junio. Aunque se ratificó en "proseguir y profundizar el diálogo político" y se mostró la "satisfacción de la reanudación de la cooperación para el desarrollo", quedó confirmado el "compromiso renovado" con la Posición Común.

Siguieron diversos intercambios, entre ellos la rápida visita a Cuba el 23 de julio de 2009, aprovechando una gira, de Benita Ferrero-Waldner, comisaria de Relaciones Exteriores y Política Europea de Vecindad de la UE. Se entrevistó con Bruno Rodríguez y Rodrigo Malmierca, ministros de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior e Inversión Extranjera. La comisaria abogó por trazar un marco contractual para impulsar las relaciones; y

Rodríguez apuntó que aquél debería contemplar las relaciones políticas, el comercio y la cooperación.

Estando así las cosas resulta de interés aludir a la Comunicación “UE-América Latina: Una asociación de actores globales”, presentada por la Comisión Europea el 30 septiembre de 2009, ya que contiene nuevas orientaciones para las relaciones entre ambas regiones. En la parte de balance se valora que “Después de años de estancamiento en las relaciones, se ha puesto en marcha un diálogo político de alto nivel y restablecido la cooperación al desarrollo con Cuba, lo que, en último término, podría crear las condiciones para un marco contractual de relaciones UE-Cuba”. Y en el punto “3.3. Consolidar las relaciones bilaterales: Tener más en cuenta la diversidad”, la Comisión sugiere “establecer una relación más profunda y un diálogo más estructurado e intenso con los distintos países de la región (...). Esto significa adaptar las relaciones a cada caso particular, a fin de obtener el mayor beneficio mutuo”. Si bien no se nombra explícitamente a Cuba es evidente que este país es para la UE un “caso particular” en el planteamiento de las relaciones.<sup>5</sup>

Hay que mencionar por su importancia el viaje a la isla de Miguel Ángel Moratinos, entonces ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, el 17 y 18 de octubre de 2009. Si calificó su anterior visita de “controvertida” —en alusión a la del 2 y 3 de abril de 2007—, en esta ocasión la concibió como una «visita de normalidad» con el fin de fortalecer las relaciones bilaterales, pero también con el objetivo de “ir preparando la Presidencia española” de la UE. Se reunió con el presidente Raúl Castro y los ministros Bruno Rodríguez y Rodrigo Malmierca, además de abrir la Oficina Técnica de la Cooperación Española. Dijo con toda claridad que “España desearía elevar la relación entre Cuba y la UE bajo la responsabilidad española de los Veintisiete”, en referencia a un posible fin de la Posición Común. Tal declaración suscitó la reapertura del debate en los círculos políticos europeos, así como en los medios de comunicación, con todo tipo de especulaciones.

La cuestión fue tratada en la visita a La Habana del 2 al 5 de noviembre de 2009 por Karel De Gucht, comisario para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria —en julio de 2009 sustituyó a Louis Michel—. Se reunió con el presidente Raúl Castro y el canciller Bruno Rodríguez. Cuba reiteró su disposición al diálogo con la UE “sobre las bases recíprocas acordadas, que establecen su carácter incondicional y no discriminatorio, con apego a los principios de no condicionamiento, respeto a la igualdad soberana de los Estados y al marco jurídico y ordenamiento institucional de las partes, así como el

<sup>5</sup> COM (2009) 495/3: “La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales”, Bruselas, 30 de septiembre de 2009, en [http://ec.europa.eu/external\\_relations/la/docs/com09\\_495\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/la/docs/com09_495_es.pdf).

de no injerencia en los asuntos internos de los Estados"; y la voluntad "de avanzar en la negociación de un marco bilateral de relaciones". El comisario De Gucht se mostró favorable a alcanzar "un formato de relaciones igual al que tenemos con el resto de los países del mundo".

En tal dinámica de contactos se celebró en Bruselas el 28 de noviembre de 2009 la tercera sesión del Diálogo Político ministerial, se constató la evolución favorable de relaciones de Cuba con Comisión Europea y la mayor parte de los Estados de la UE.

Dos meses después del viaje a Cuba el ministro Moratinos compareció en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso español el 22 de diciembre de 2009. Apuntó que la Posición Común "no es probablemente el medio más adecuado para articular la relación", considerando que en el último año se habían dado "modificaciones sustantivas" en el contexto geopolítico que afecta a Cuba, citando el desarrollo de las relaciones de la isla con los países latinoamericanos, las visitas de jefes de Estado y que la política de EE.UU. con la administración Obama "también está en proceso de revisión". Expresó que "un diálogo firme y respetuoso sería la mejor manera de avanzar". Anunció que la Presidencia Española de la UE albergaba la intención de "abrir un debate sobre la conveniencia de intentar alcanzar un acuerdo para que las relaciones con La Habana se fundamenten en un instrumento jurídico de carácter bilateral", sin obviar que sería indispensable lograr un "consenso" en la UE. Consciente de las dificultades, matizó que si al concluir la Presidencia "no hay consenso, seguiremos trabajando (...), no será un fracaso de la Presidencia Europea, sino un gran intento".

En definitiva, al cerrarse el año 2009 —tras los avances habidos en las relaciones UE-Cuba a lo largo de 2008 y 2009—, y a punto de abrirse el primer semestre de 2010 con la Presidencia española de la UE, daba la impresión de que algunos países de la UE, así como la Comisión Europea, estaban en disposición de aprovechar la oportunidad para encarar definitivamente la cuestión de la Posición Común y abordar la negociación de un nuevo marco de relaciones, sin obviar por ello que había pareceres contrapuestos entre los Estados miembros e instituciones del bloque comunitario.

Hacia la revisión de la Posición Común y el establecimiento de un nuevo marco de relaciones (2010)

El debate abierto en el seno de la UE en el primer semestre de 2010

Nos encontrábamos al iniciarse el 2010 con unas perspectivas abiertas. De un lado, con datos y sucesivas declaraciones que llevarían a prever que en junio de ese año la UE culminará su giro respecto a su política para con

Cuba; y, de otro, con elementos que trataban de rebajar la intensidad del debate para conducirlo con una mayor discreción o evitar que se considerase un fracaso la posibilidad de que no se aprovechara el momento y no se dieran cambios de calado.

Las expectativas acabadas de exponer fueron notablemente reducidas, al menos públicamente, al inaugurarse la Presidencia Española. En el acto celebrado en Madrid el 8 de enero de 2010, con presencia de Herman Van Rompuy, presidente permanente de la UE, y José Manuel Durão Barroso, presidente de la Comisión Europea, el presidente español José Luis Rodríguez Zapatero aseguró que la política hacia Cuba no es una "prioridad" europea, añadiendo que "Teniendo la UE retos como el cambio climático o las cumbres con Rusia y Estados Unidos, tenemos que dedicarle el tiempo que se merece a Cuba". Van Rompuy, interrogado al respecto, se mostró cauto al decir que no había "tenido tiempo de pensar en Cuba" dado el escaso tiempo que llevaba en el cargo.

La Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton, al comparecer en el Parlamento Europeo el 11 de enero, no descartó modificar la Posición Común. "Es una política que ha estado ahí durante 13 años y debemos preguntarnos si es eficaz", declaró, a la vez que recordaba que "cualquier cambio requerirá" alcanzar la unanimidad. También el 11 de enero, pero en Madrid, el ministro Moratinos afirmó que "Cuba es una parte más de la agenda, pero no es la gran prioridad de la Presidencia", aludiendo a la preparación de los acuerdos con Mercosur, Comunidad Andina y Centroamérica. En su intervención en el Parlamento Europeo el 20 de enero, dedicada a exponer los planes de la Presidencia de la UE, José Luis Rodríguez Zapatero hizo una mención genérica a los "objetivos en el ámbito de las relaciones exteriores", al plan de reuniones y cumbres, sin citar a Cuba.

Por tanto, podría deducirse que el asunto Cuba salía de la agenda. Sin embargo, en las semanas siguientes se observó que iba a ser un tema tratado. Así, el 27 de enero Juan Pablo de Laiglesia, secretario de Estado para Iberoamérica del MAEC español, informó que el cambio de relación con Cuba es "un objetivo más en el que se ha empezado a trabajar"; el 4 de febrero Moratinos en una intervención ante la Comisión de Exteriores del Parlamento Europeo aseguró que "Lo que quiere España es cambiar esa Posición Común, que es unilateral, por un acuerdo bilateral en el que las autoridades cubanas se comprometan, y pongan su firma en una serie de compromisos en materia de derechos humanos"; el 15 de febrero Moratinos en un acto en Madrid insistió en que "Queremos cambiar un enfoque unilateral que no tiene resultados por un marco bilateral que desde luego será

mejor y puede dar resultados”, puntualizando que esa postura del Gobierno español es compartida por la Comisión Europea y por “otros países” de la UE; y también el 15 de febrero en una rueda de prensa en Madrid con Catherine Ashton, Moratinos afirmó que “La cuestión se va a discutir en los grupos de trabajo y ya veremos qué grado de consenso se alcanza a nivel europeo. A partir de ahí, se establecerán las decisiones oportunas”.

Asimismo, se apreciaron pronunciamientos contrarios a la revisión del enfoque de las relaciones. Como ejemplo de las resistencias internas comunitarias valga citar a Jerzy Buzek, conservador polaco y presidente del Parlamento Europeo, quien difundió un texto indicando que “no tengo ninguna duda de que en las reuniones con la Presidencia de la UE, los eurodiputados intentarán asegurarse de que las otras instituciones europeas comparten nuestra visión sobre esta cuestión”. Y, como era previsible, los EE. UU. están intentando incidir. El 2 de febrero en un evento en Madrid Arturo Valenzuela, subsecretario de Estado para América Latina, advirtió que el Gobierno estadounidense no considera “necesariamente como una cosa positiva” un posible cambio “en este momento” de la Posición Común; y en una entrevista publicada el 7 de febrero contestaba que “es un tema que concierne a la UE y no a EE. UU. Dicho esto, no nos queda claro cómo la intención de cambiar la Posición Común llevaría a un cambio significativo en la situación del respeto por los derechos humanos del pueblo cubano (...)”.

Tal panorama anima a las especulaciones y predicciones, más propias del intercambio político que del enfoque académico, por lo que no es este el lugar para aventurar lo que pudiera finalmente acontecer. Además, habría que conocer algunos datos fiables —no solo declaraciones periodísticas— relativos a cómo se van a posicionar los países de la UE más reticentes a incorporar cambios que, aunque quedarían en minoría, tienen a favor el mecanismo de toma de decisiones por unanimidad.

#### Algunos elementos para el análisis

Pese al riesgo de no abordar todos los aspectos que conviene considerar para el objetivo de esta ponencia, ni poderlo hacer en profundidad por razones de espacio, apuntaré algunos elementos que entiendo deben ser tenidos en cuenta.

##### 1) La postura de Cuba

Para nadie es un secreto que Cuba vive momentos históricos—aunque a decir verdad en estos últimos 51 años casi todos los períodos de su historia reciente, por unas u otras razones tanto internas como internacionales, han devenido en fundamentales—. Ello relanza una abundante bibliografía

sobre los caminos de hipotéticas “transiciones” en la isla, en muchos casos de autores que ya venían haciendo este tipo de ejercicio desde tiempo atrás, las más de las veces con predicciones que a la luz de los hechos han resultado equivocadas. En tal panorama son dignas de mención aquellas aportaciones académicas sobre las transformaciones políticas, económicas y sociales en Cuba elaboradas con un enfoque equilibrado.<sup>6</sup>

Desde los círculos académicos cubanos se admite la importancia del tiempo presente, si bien se insiste en la necesidad de valorar los factores que inciden en tal proceso con realismo y rigurosidad. Así, el politólogo Carlos Alzugaray en un reciente ensayo sostiene que “ha comenzado un previsible proceso de evolución hacia nuevas formas de dirigir la sociedad cubana”, concluyendo que “Cuba se encuentra en una encrucijada en la cual habrá que introducir cambios dentro de la continuidad. Esos cambios ya han comenzado y se han reflejado en medidas y pronunciamientos del nuevo gobierno encabezado por Raúl Castro. Ello significará, inevitablemente, una transformación de la sociedad cubana, tanto en lo económico como en lo político”. A la vez, precisa que la introducción de cambios “en la forma de hacer política, en la manera de gobernar” obedecen “a una dinámica interna y no a las demandas procedentes del exterior”.<sup>7</sup>

Analistas muy críticos con Cuba, como Daniel P. Erikson, director del programa del Caribe en el centro de análisis estadounidense “The Inter-American Dialogue”, así lo reconocen: “Más de 50 años después de la Revolución Cubana, resulta evidente que el ritmo del cambio político estará determinado principalmente por factores internos”.<sup>8</sup>

Hay que subrayar que el Gobierno cubano siempre ha desvinculado el estado de sus relaciones con la UE de la situación interna de la isla. Cabe poner como ejemplo un pasaje del discurso del presidente Raúl Castro ante la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1ro. de agosto de 2009. En contestación a unas declaraciones de Hillary Clinton, secretaria de Estado de los EE.UU.—“nos estamos abriendo al diálogo con Cuba, pero estamos muy claros en que queremos ver cambios fundamentales en el régimen cubano”—, también se dirigía a los sectores europeos más proclives a la presión. “Me veo en la obligación (...) de responderle a la señora Clinton y de paso también a los que en la Unión Europea nos reclaman gestos unilaterales en la dirección de desmontar nuestro

<sup>6</sup> Cristina Xalma: *¿Hacia dónde? Transformación política, económica y social en los noventa. Escenarios de futuro*, Icaria, Barcelona, 2007.

<sup>7</sup> Carlos Alzugaray: “Cuba cincuenta años después: continuidad y cambio político”, *Temas*, No. 60, 2009, pp. 37-47.

<sup>8</sup> Daniel P. Erikson: “¿Puede resolver España el problema de Cuba?”, *Política Exterior*, Vol. XXIV, No. 133, 2010, pp. 123-136.

régimen político y social. A mí no me eligieron Presidente para restaurar el capitalismo en Cuba ni para entregar la Revolución. Fui elegido para defender, mantener y continuar perfeccionando el socialismo, no para destruirlo (...); añadiendo que "Aprovecho la ocasión para reiterar la disposición de Cuba para sostener con Estados Unidos un diálogo respetuoso, entre iguales, sin sombra para nuestra independencia, soberanía y autodeterminación. Estamos listos para hablar de todo, repito, de todo, pero de aquí, de Cuba, y de allá, de Estados Unidos, no a negociar nuestro sistema político y social. (...) No le reconocemos al gobierno de ese país, a ningún otro ni a conjunto de Estados alguno, jurisdicción sobre nuestros asuntos soberanos".

De otro lado, lejos de supuestos aislacionismos, Cuba ha culminado la restructuración de sus relaciones internacionales, acometida hace más de una década, con notables éxitos como lo evidencian los siguientes datos: relaciones diplomáticas con 183 Estados; 109 misiones diplomáticas extranjeras radicadas en La Habana; segunda presidencia del Movimiento de Países No Alineados (2006-09); revocación en 2009 por la OEA de la expulsión de Cuba que data de 1962; pronunciamiento en 2009, por dieciochoava vez consecutiva, de 187 Estados de las Naciones Unidas en contra del bloqueo estadounidense; significar para gobiernos, sectores políticos y sociales y poblaciones de muchos países una referencia en esferas sociales, educativas y culturales; y su activa participación en las nuevas organizaciones internacionales latinoamericanas, caso de la recién creada Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (2010), continuadora de la actividad efectuada hasta ahora por el Grupo de Río y la Cumbre de América Latina y el Caribe. Durante el año 2009 arribaron oficialmente a La Habana un total de 41 jefes de Estado o de gobierno y 78 cancilleres.<sup>9</sup> Estos y otros elementos del escenario hemisférico e internacional que involucran a Cuba (analizados por autores como Alzugaray<sup>10</sup> y Hernández<sup>11</sup>) deberían ser to-

<sup>9</sup> Datos sobre las actuales relaciones internacionales de Cuba extraídos de: Intervención del Presidente Raúl Castro en la Asamblea Nacional del Poder Popular, 20 de diciembre de 2009, en [www.cubadebate.cu/opinion/2009/12/20/discurso-de-raul-castro-en-la-asamblea-nacional](http://www.cubadebate.cu/opinion/2009/12/20/discurso-de-raul-castro-en-la-asamblea-nacional); y Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores, Bruno Rodríguez, en la apertura del Encuentro "Cubanos Residentes en el Exterior contra el Bloqueo, en Defensa de la Soberanía Nacional" 27 de enero de 2010, en <http://europa.cubaminrex.cu/MirarCuba/Articulos/Otros/2010/2010-01-27-Discurso.html>.

<sup>10</sup> Carlos Alzugaray: "Los cambios en la agenda regional hemisférica ante los nuevos escenarios en América Latina y el Caribe y Estados Unidos", Pensamiento Propio, No. 30, 2009, pp. 69-85, en [www.cries.org/contenidos/30.pdf](http://www.cries.org/contenidos/30.pdf).

<sup>11</sup> Jorge Hernández: "Los Estados Unidos, la política hacia Cuba y el entorno hemisférico: procesos, contextos y perspectivas", Pensamiento Propio, No. 30, 2009, pp. 181-206, en [www.cries.org/contenidos/30.pdf](http://www.cries.org/contenidos/30.pdf).

mados en cuenta por la UE a la hora de revisar la orientación de sus vínculos con Cuba.

Finalmente, en cuanto a las relaciones multilaterales con la UE desde 1996 y en los hitos clave marcados por los años 2003, 2005 y 2008, Cuba ha sustentado una postura constante, que se puede compartir o no, pero desde su lógica coherente. En un artículo sobre la normalización de las relaciones, Gloria Teresita Almaguer identifica durante estos años una serie de variables y una constante, siendo esta la "posición" de Cuba mantenida en el tiempo y demostrando que acepta el diálogo "en condiciones de respeto" y nunca con "condicionamientos".<sup>12</sup> Resulta obvio que ello seguirá siendo así, elimine o no en 2010 la UE su Posición Común.

## 2) El balance de la posición común de la UE

No era necesario esperar a 2010 para evaluar y concluir que la política exterior de la UE hacia Cuba no ha sido exitosa, ya desde hace años trabajos académicos han demostrado tal evidencia.<sup>13</sup> El problema de la Posición Común no solo es su discutible método político-diplomático —orientar la postura de la UE hacia la contraparte de forma unilateral—; sino de fondo y contenido: pretender cambiar el sistema político, económico y social de un país, en definitiva la adopción por Cuba de una economía de mercado. Y todo ello poniendo el acento en la cuestión de los derechos humanos, factor que no es decisivo en las relaciones de la UE con otros Estados, más allá de la retórica, y que, además, presenta numerosas deficiencias en el propio espacio comunitario, elementos que han llevado a algunos autores a cuestionar la "doble moral" de la UE tras contrastar detenidamente informes como los de Amnistía Internacional.<sup>14</sup>

En el terreno político ya en 2004 algunos gobiernos europeos, entre ellos el español, fueron conscientes de que no se lograban los resultados esperados y comenzaron a "revisar la operatividad de la situación", incluso

<sup>12</sup> Gloria Teresita Almaguer: "Las relaciones Unión Europea-Cuba: ¿Sí a la normalización? Las variables y la constante", Revista de Estudios Europeos, No. 81, 2009, en [www.cubasolidaridad.org/articulos-mainmenu-30/776-las-relaciones-union-europea-cuba.html](http://www.cubasolidaridad.org/articulos-mainmenu-30/776-las-relaciones-union-europea-cuba.html).

<sup>13</sup> Nerea Vadillo: "La política exterior de la Unión Europea hacia Cuba (1993-2003) con especial referencia al papel de España", Tesis Doctoral, Director Alexander Ugalde, Universidad del País Vasco, 2004.

<sup>14</sup> Salim Lamrani: Doble moral. Cuba, la Unión Europea y los derechos humanos, Hiru, Hondarribia, 2008 (traducción de Double morale. Cuba, l'Union Européenne et les droits de l'homme, Ed. Estrella, Paris, 2008).

abandonando la “ineficaz multilateralidad” y optando por la bilateralidad,<sup>15</sup> lo que conduciría a los pasos habidos desde 2005.

Uno de los aspectos más contradictorios es la incoherencia entre la postura oficial multilateral de la UE, dictada por la Posición Común, y los muy diversos comportamientos bilaterales de los 27 con Cuba en los terrenos político y económico-comercial. De hecho, pese a aquella, se han mantenido “fluidas relaciones bilaterales” de la mayoría de los Estados miembros que han suscrito en los últimos años una veintena de acuerdos con Cuba.<sup>16</sup>

Abundan en los análisis diversas clasificaciones de los países comunitarios en función de sus actitudes. Según Roy se han inclinado por el “compromiso constructivo” Estados como España, Bélgica e Italia; mientras entre los partidarios de la “línea dura” destacan la República Checa, Polonia, Lituania, Eslovaquia y Hungría.<sup>17</sup>

Susanne Gratius diferencia en el seno de la UE varios tipos de actores con “diferentes posiciones y agendas”: Comisión Europea, que tendería a favorecer la cooperación incondicional; Parlamento Europeo, a su juicio “principal defensor de la causa de los derechos humanos”; Consejo de la UE, que representa el compromiso interestatal entre la “condicionalidad democrática” y una “política de diálogo”; y los intereses particulares de los 27 Estados. España, el “país que más influye”, junto con Francia, Bélgica, Italia y Portugal, estarían a favor del diálogo sin condiciones previas; otros en posiciones intermedias, como Alemania y Reino Unido; y parte de los nuevos Estados miembros, encabezados por Polonia y República Checa, más cercanos a la “posición de sanciones de EE.UU.”. Sea como fuere, tales diferencias, que además varían con las coyunturas, indican que “existe una Posición Común sin una política común”. En definitiva, “hay un escaso respeto de las Posiciones Comunes como instrumento de

<sup>15</sup> Joaquín Roy: “Cuba: transición, sucesión, estabilidad, seguridad”, América Latina Hoy, No. 55, 2009, pp. 15-39, en [http://campus.usal.es/~revistas\\_trabajo/index.php/1130-2887/article/viewFile/5674/5709](http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-2887/article/viewFile/5674/5709).

<sup>16</sup> Susanne Gratius: “¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba”, Documento de Trabajo, No. 14, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), 2005, en [www.fride.org/publicacion/236/ayudando-a-castro-las-politicas-de-la-ue-y-de-eeuu-hacia-cuba](http://www.fride.org/publicacion/236/ayudando-a-castro-las-politicas-de-la-ue-y-de-eeuu-hacia-cuba); y “Cuba, EE UU y Europa: perspectivas de cambio”, Política Exterior, vol. XXIII, No. 130, 2009, pp. 93-102.

<sup>17</sup> Joaquín Roy: “La Unión Europea y España frente a Cuba: valoración tras un año de enfermedad de Castro”, Documento de Trabajo, No. 38, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2007, en [www.realinstitutoelcano.org/documentos/DT2007/DT38-2007\\_Roy\\_Espana\\_UE\\_Cuba.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/DT2007/DT38-2007_Roy_Espana_UE_Cuba.pdf).

la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) por parte de los Estados miembros".<sup>18</sup>

Pero, además del exíguo seguimiento de la Posición Común, esta es contradictoria con otros documentos suscritos por la UE con Cuba. Me refiero a la Declaración de octubre de 2008 firmada por la Comisión Europea para reanudar la cooperación en la que se indicaba que la base de la misma es el "tratamiento recíproco y no discriminatorio de las partes y el estricto apego y respeto a la soberanía de los Estados, la no intervención en sus asuntos internos, el respeto a su independencia política (...)". Es más, responsables comunitarios, como el comisario Louis Michel, han abogado por sustituir la Posición Común por un "Acuerdo de Asociación" u otra posible fórmula (marzo de 2009). En la misma línea el ministro español Moratinos ha significado que la Posición Común no es "el medio más adecuado para articular la relación" y está sugiriendo negociar un acuerdo para que los intercambios se basen en un instrumento de carácter bilateral UE-Cuba (diciembre de 2009).

Tales convicciones desde el ámbito político coinciden con numerosas apreciaciones académicas. Por ejemplo, la economista catalana Cristina Xalma ha argumentado con acierto que "Si Europa decide seguir presionando, solo conseguirá realimentar el ya estrepitoso fracaso de su política hacia Cuba, un fracaso que acentuará tanto su actual desplazamiento económico como su consecuente pérdida de influencia política".<sup>19</sup> Y, aunque con otros enfoques, también apreciamos conclusiones similares en especialistas como Daniel P. Erikson que recientemente ha escrito que la Posición Común "ha sobrepasado su vida útil", de manera que "ha llegado la hora" de sustituirla por "un planteamiento que se adapte mejor a los intereses diversos y ventajas comparativas de los países miembros" de la UE.<sup>20</sup>

### 3) El papel de España

Sabidos son los lazos entre España y Cuba, unas importantes relaciones económico-comerciales<sup>21</sup> y que en lo político han tenido una continuidad

<sup>18</sup> Susanne Gratius: "Europa y Estados Unidos ante los derechos humanos en Cuba", *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, No. 20, 2008, pp. 175-193, en [http://institucional.us.es/araucaria/nro20/monogr20\\_5.htm](http://institucional.us.es/araucaria/nro20/monogr20_5.htm). De la misma autora sobre las diferentes posiciones en la UE respecto a Cuba: "La política de la Unión Europea en el triángulo Cuba-Estados Unidos-España", *Temas*, No. 62-63, 2010, pp. 59-67.

<sup>19</sup> Cristina Xalma: "Europa frente a Cuba. El fracaso de una política subalterna", *Nueva Sociedad*, No. 216, 2008, pp. 65-76, en [www.nuso.org/upload/articulos/3534\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3534_1.pdf).

<sup>20</sup> Daniel P. Erikson: "¿Puede resolver España el problema de Cuba?", *Ob. cit.*

<sup>21</sup> José Lázaro: "Las relaciones económicas Cuba-España (1990-2008)", Documento de Trabajo, No. 9, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá, 2009, en [www.ielat.es/inicio/repositorio/bse%20Lazaro.pdf](http://www.ielat.es/inicio/repositorio/bse%20Lazaro.pdf).

histórica y una serie de frecuentes ajustes, entre estos el comportamiento del actual Gobierno español que Francesc Bayo define como “una política de diálogo crítico desde una perspectiva de pragmatismo escéptico”.<sup>22</sup>

Los análisis relativos a la política exterior española subrayan que España ha patentado en los últimos años su voluntad de seguir siendo el principal interlocutor europeo con Cuba, lo que ha conllevado a la normalización de las relaciones desde 2007 —tras cuatro años de suspensión de la cooperación de carácter estatal, aunque manteniéndose la de índole autonómico y municipal— y las iniciativas dirigidas a intentar modificar la postura europea.<sup>23</sup>

Sin embargo, y pese a que las relaciones con Cuba “son uno de los ámbitos en los cuales el liderazgo español hacia América Latina ha sido más evidente”, en los últimos años tal papel está siendo contestado. En opinión de Ángel Bermúdez “España ha encontrado grandes resistencias para liderar la posición europea hacia Cuba”, generándose estas dificultades en dos causas: de un lado, el ingreso en la UE en 2004 “de países provenientes de la antigua órbita comunista (...) que por su historia reciente tienen una línea dura ante el régimen cubano”; y, de otro, “la autonomía lograda por La Habana frente a la UE gracias a las crecientes inversiones, lazos comerciales y ayudas provenientes de Venezuela y de China”. Empero, considera que “se ha logrado mantener el liderazgo en la definición de la política europea hacia la isla”.<sup>24</sup>

De hecho las autoridades cubanas en estos dos últimos años (2007-09) han ofrecido a España una “interlocución privilegiada” que ha cristalizado en aspectos como el reimpulso de las relaciones económicas, incremento de la cooperación al desarrollo y el establecimiento del mecanismo de diálogo sobre derechos humanos.<sup>25</sup> La cuarta reunión, desde su creación en 2007, de este último formato de encuentros tuvo lugar en Madrid el 18 de febrero de 2010.

<sup>22</sup> Francesc Bayo: “Las relaciones políticas entre España y Cuba. Continuidad histórica y ajustes frecuentes”, Documentos CIDOB, Serie América Latina, No. 16, 2006, en [www.cidob.org/es/publicaciones/documentos\\_cidob/america\\_latina/\(offset\)/12](http://www.cidob.org/es/publicaciones/documentos_cidob/america_latina/(offset)/12).

<sup>23</sup> Esther Barbé y Laia Mestres: “La política europea de España 2007-08”, Working Paper, Observatorio de Política Exterior Europea, Institut Universitari d'Estudis Europeus, No. 79, 2008, en [www.iuee.eu/pdf-publicacio/147/TqhbouLERpYHUs2VpFwq.PDF](http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/147/TqhbouLERpYHUs2VpFwq.PDF).

<sup>24</sup> Ángel Bermúdez: “España ante Cuba y sus aliados de la izquierda latinoamericana”, en Esther Barbé (coordinadora), España en Europa 2004-2008, Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea, Institut Universitari d'Estudis Europeus, No. 4, 2008, pp. 115-120, en [www.iuee.eu/pdf-publicacio/127/iPr-zig60d.kuHeOHcEvo.PDF](http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/127/iPr-zig60d.kuHeOHcEvo.PDF).

<sup>25</sup> Cristina Xalma: “Europa frente a Cuba. El fracaso de una política subalterna”, Ob. cit.

Como he expuesto en apartados precedentes, en el viaje del ministro Moratinos a La Habana en octubre de 2009 se oficializó de alguna manera la intención española de aprovechar la Presidencia de la UE para “elevar la relación entre Cuba y la UE”, es decir, que en 2010 la agenda europea incluyera un debate a fondo de la Posición Común en la idea de sustituir esta por otro tipo de relación. Este es el momento en que nos encontramos actualmente.

4) La oportunidad de la Presidencia española de la UE y los últimos acontecimientos (marzo 2010)

A juicio de algunos analistas, el último intento por parte de la UE de “diseñar una estrategia de medio y largo plazo hacia Cuba fracasó en 2007”, durante la Presidencia alemana, “por el obstáculo habitual en la política exterior europea: diferencias entre los Estados miembros”.<sup>26</sup> Ahora, una vez incluida la cuestión en la agenda comunitaria durante el primer semestre de 2010, la incógnita estriba en si se impondrá la opción de cambiar la Posición Común o la de los partidarios de mantenerla. En este último caso se perderá una buena ocasión y, quizás, ello provoque demorar una decisión durante probablemente bastante tiempo. En el resultado van a ser decisivas las distintas opiniones de los Estados de la UE, sin olvidar la incidencia en uno u otro sentido de las instituciones comunitarias—Comisión y Parlamento.

En marzo de 2010 las declaraciones públicas se incrementaron al producirse el 24 de febrero el fallecimiento del preso Orlando Zapata, tras una huelga de hambre. El tratamiento de este hecho en los medios de comunicación está agudizando el contraste de pareceres sobre la política de la UE.

Los sectores favorables a mantener la presión sobre Cuba son los que más están utilizando la citada muerte. Destaca la Resolución adoptada por la Conferencia de Presidentes de Comisiones de Asuntos Exteriores (COFAEC)—foro de representantes de los parlamentos estatales de los países miembros de la UE y de los candidatos a la adhesión—, reunida el 25 y 26 de febrero en Madrid, en la que se “recomienda a las instituciones políticas europeas, así como a los Gobiernos nacionales de los 27 Estados miembros que, en el marco de la Posición Común sobre las relaciones UE/Cuba, sigan una línea política y diplomática efectiva capaz de favorecer la transición democrática en Cuba y el respeto de los derechos humanos para todos los ciudadanos cubanos”. Un evidente llamado a perpetuar la Posición Común e insistir en sus objetivos para la isla.

<sup>26</sup> Susanne Gratius: “Cuba, EE UU y Europa: perspectivas de cambio”, Ob. cit.

Pese a las críticas, el Gobierno español mantiene su propuesta. En ese mismo foro de la COFACC, antes de adoptarse la citada resolución, intervino el ministro Moratinos preguntándose “¿Es que la política del bloqueo, las sanciones a Cuba dan mejores resultados?”, contestándose a reglón seguido que “No han dado muy buenos resultados”. En su intervención el secretario de Estado para Iberoamérica, Juan Pablo De Laiglesia, argumentó que se han producido “muchos cambios” en la postura hacia Cuba de los países latinoamericanos y caribeños, OEA, EE UU, etc., señalando que “Los únicos que no hemos modificado nuestra posición hemos sido la UE”, por ello “lo que la Presidencia española plantea es la necesidad de llevar adelante una reflexión” para “examinar si este instrumento es el más eficaz para la consecución de nuestros objetivos”.

El 4 de marzo Moratinos insistió en que “La Posición Común es una política unilateral de la Unión, y si la cambiamos estamos obligando jurídicamente al Gobierno cubano (...). No se trata de un gesto de concesión, sino todo lo contrario”, cuestionando aquella: “¿Qué se ha conseguido hasta ahora con la Posición Común? Nada, absolutamente nada”.

El 11 de marzo el Parlamento Europeo aprobó una Resolución condenando a Cuba por la muerte “evitable y cruel” del preso Orlando Zapata (509 votos a favor, 30 en contra y 14 abstenciones). Si bien no se alude directamente a la Posición Común, este pronunciamiento dificulta su hipotética eliminación. Además, la enmienda presentada por el grupo Izquierda Unitaria Europea solicitando apoyo a “los esfuerzos de la Presidencia española por normalizar las relaciones entre la UE y Cuba”, con el objetivo de la “retirada absoluta” de la Posición Común, y reclamando la aplicación de “los mismos criterios que a todos los países” con los que la UE mantiene relaciones, fue rechazada (452 votos en contra y 67 a favor).

Ese mismo día, 11 de marzo, la Asamblea Nacional del Poder Popular de Cuba emitió una Declaración señalando que “Ni la Ley Helms Burton, ni la Posición Común europea, surgidas en el mismo año, en las mismas circunstancias y con iguales propósitos, ambas lesivas a nuestra soberanía y dignidad nacionales, tienen el más mínimo futuro, pues los cubanos rechazamos la imposición, la intolerancia y la presión como norma en las relaciones internacionales”.

Pese al enrarecido clima existente, especialmente en los medios de comunicación, el ministro Moratinos ha confirmado el 25 de marzo en una sesión de control en el Congreso español la necesidad de actualizar la postura de la UE tras catorce años de Posición Común. “Si fuese tan efectiva esa Posición Común que lleva un largo recorrido, ¿Cuáles son los resultados? ¿No podemos evaluar un nuevo mecanismo recíproco con el Gobier-

no de Cuba para comprometerse más con los derechos humanos?”, señaló en respuesta a preguntas de parlamentarios del Partido Popular.

Una novedad anunciada a finales de marzo ha sido que la cooperación comunitaria con Cuba, gestionada en los últimos años por los sucesivos comisarios de Desarrollo y Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea, pasa a ser llevada por Catherine Ashton, Vicepresidenta de la Comisión Europea y Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.

Próximamente se celebrará en Madrid la cuarta sesión del Diálogo Político ministerial UE-Cuba, encuentro que podría ser importante para el devenir de las relaciones.

Así está la situación del tema objeto de estudio al cierre de la elaboración de esta ponencia.

#### Conclusiones

- 1) Las relaciones abiertas en 1988 han transitado por diversos vaivenes. El mayor deterioro se dio a partir de 1996 con la Posición Común de la UE hacia Cuba y la adopción de sanciones diplomáticas en 2003. Desde 2005, tras algunos pasos por ambas partes —entre ellas la suspensión temporal de las sanciones—, se inició una lenta mejora aunque en lo básico UE y Cuba mantuvieron sus posturas.
- 2) La Posición Común adolece de varios problemas tales como: a) Su discutible método político-diplomático orientando la postura de la UE hacia Cuba de forma unilateral; b) En cuanto a contenido la pretensión de cambiar el sistema político, económico y social de Cuba presionando desde fuera; c) El uso de la cuestión de los derechos humanos, factor que no es decisivo en las relaciones y acuerdos con otros Estados y que, además, presenta numerosas deficiencias en el espacio interno comunitario; d) La incoherencia entre la postura oficial multilateral de la UE, dictada por la Posición Común, y los comportamientos bilaterales de los 27 que, en su mayor parte, mantienen fluidas relaciones políticas y económicas con la isla; e) Que como guía de la política exterior europea hacia Cuba no refleja los principios, objetivos y prioridades que debería contemplar una adecuada línea de actuación de la UE, acorde con los intereses reales europeos y, a la vez, admisible en las normas usuales de funcionamiento en las relaciones internacionales de nuestros días.
- 3) Cabe fijar el año 2008 como el momento en el que se observa un punto de inflexión: el Comunicado conjunto Comisión Europea-Gobierno de Cuba evidenció que las relaciones debían concebirse con un enfoque recíproco y no unilateral. Ello fue seguido de la eliminación definitiva de las sanciones

diplomáticas; la reanudación de la cooperación al desarrollo comunitaria; y la formalización del diálogo político de ámbito ministerial.

- 4) El esfuerzo efectuado por las partes en los últimos años (2005-2009) para mejorar las relaciones está sin culminar. Es evidente que futuros avances pasan por superar la Posición Común. Una oportunidad para que la UE reconsidere seriamente su postura es el actual año 2010, concretamente el primer semestre en el que España ostenta la Presidencia de la UE. Este Estado, con el apoyo de otros países miembros y la Comisión Europea, han incluido el tema en la agenda comunitaria. Además de revisarse aquella, se propone alcanzar un acuerdo bilateral UE-Cuba. Las dificultades para ello son varias: oposición de Estados e instituciones comunitarias (Parlamento Europeo) partidarios de mantener la Posición Común; la dificultad de alcanzar un consenso en el Consejo de la UE; e, incluso, la incidencia de otros actores como es principalmente los EE UU de América.
- 5) El esquema más adecuado sería establecer un nuevo marco de relaciones entre la UE y Cuba, que incluya los ámbitos político, económico, cooperación, etc., sobre bases aceptadas por ambas partes, que conduciría a un acuerdo o conjunto de acuerdos más o menos similares a los que la UE tiene firmados bilateralmente con la mayoría de países latinoamericanos y caribeños.

#### Anexo final

Tras optar por mantener todo el texto anterior tal y como fue presentado al 9º Seminario de Relaciones Internacionales ISRI 2010, celebrado en abril de 2010, considero conveniente incorporar un breve añadido para señalar que la Presidencia Española de la UE se cerró sin modificarse la Posición Común ante Cuba. Como expuse en otra comunicación en un posterior evento celebrado en la Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España (22 de junio de 2010),<sup>27</sup> la oportunidad se perdió ante las resistencias por parte de determinados países, de forma que la UE resolvió “no decidir” (junio de 2010) y retrasar unos meses su examen (septiembre de 2010). En efecto, en la nota publicitada tras la reunión del Consejo de Asuntos Exteriores de la UE (Luxemburgo, 14 de junio de 2010) se señalaba que “Los Ministros se han referido a Cuba du-

<sup>27</sup> Alexander Ugalde: “Presidencia española de la UE: La oportunidad perdida para revisar la política europea hacia Cuba”, en AA. JJ., Jornadas “El desarrollo del Tratado de Lisboa: un balance de la Presidencia española” (Madrid, 22 de junio de 2010), Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Madrid, 2010.

rante su almuerzo de trabajo en el contexto de la evaluación anual de la Posición Común de la UE. Han cambiado impresiones basándose en el informe de la reunión ministerial UE-Cuba del 10 de junio y han convenido en volver a tratar de este asunto en un futuro próximo". Pero, en septiembre de 2010 el asunto fue nuevamente relegado a los meses siguientes.

En consecuencia, y como acertadamente valora Eduardo Perera, los escenarios futuros pueden ir "desde el más positivo y deseable—sustitución de la Posición Común por un marco bilateral de relaciones bajo la forma de un acuerdo—, pasando por el mantenimiento del statu quo, hasta los más negativos—un nuevo impasse u otra confrontación—".<sup>28</sup> De momento, esto ya en mi opinión, las cosas se mantienen en el segundo escenario posible.

### Bibliografía

- Almaguer, Gloria Teresita: "Las relaciones Unión Europea-Cuba: ¿Sí a la normalización? Las variables y la constante", *Revista de Estudios Europeos*, No. 81, 2009, en [www.cubasolidaridad.org/articulos-mainmenu-30/776-las-relaciones-union-europea-cuba.html](http://www.cubasolidaridad.org/articulos-mainmenu-30/776-las-relaciones-union-europea-cuba.html).
- Alzugaray, Carlos: "Cuba cincuenta años después: continuidad y cambio político", *Temas*, No. 60, 2009, en [www.temas.cult.cu/revistas/60/04%20Alzuga.pdf](http://www.temas.cult.cu/revistas/60/04%20Alzuga.pdf).
- \_\_\_\_\_: "Los cambios en la agenda regional hemisférica ante los nuevos escenarios en América Latina y el Caribe y Estados Unidos", *Pensamiento Propio*, No. 30, 2009, en [www.cries.org/contenidos/30.pdf](http://www.cries.org/contenidos/30.pdf).
- Barbé, Esther y Laia Mestres: "La política europea de España 2007-08", Working Paper, Observatorio de Política Exterior Europea, Institut Universitari d'Estudis Europeus, No. 79, 2008, en [www.iuee.eu/pdf-publicacio/147/TqhbouLLEFpYHUs2VpFwq.PDF](http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/147/TqhbouLLEFpYHUs2VpFwq.PDF).
- Bayo, Francesc: "Las relaciones políticas entre España y Cuba. Continuidad histórica y ajustes frecuentes", *Documentos CIDOB, Serie América Latina*, No. 16, 2006, en [www.cidob.org/es/publicaciones/documentos\\_cidob/america\\_latina/\(offset\)/12](http://www.cidob.org/es/publicaciones/documentos_cidob/america_latina/(offset)/12).
- Bermúdez, Angel: "España ante Cuba y sus aliados de la izquierda latinoamericana", en Esther Barbé (coordinadora), *España en Europa 2004-2006. Monografías del Observatorio de Política Exterior Europea*, Institut Universitari d'Estudis Europeus, No. 4, 2008, en [www.iuee.eu/pdf-publicacio/127/11FzIlg60dJkuHeOHcEvo.PDF](http://www.iuee.eu/pdf-publicacio/127/11FzIlg60dJkuHeOHcEvo.PDF).
- Erikson, Daniel P.: "¿Puede resolver España el problema de Cuba?", *Política Exterior*, Vol. XXIV, No. 133, 2010.

<sup>28</sup> Eduardo Perera: "La Unión Europea y su papel en las relaciones Estados Unidos-Cuba", *Temas*, No. 62-63, 2010, pp. 68-78.

Gratius, Susanne: "¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba", Documento de Trabajo, No. 14, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), 2005, en [www.fride.org/publicacion/236/ayudando-a-castro-las-politicas-de-la-ue-y-de-eeuu-hacia-cuba](http://www.fride.org/publicacion/236/ayudando-a-castro-las-politicas-de-la-ue-y-de-eeuu-hacia-cuba).

\_\_\_\_\_ : "Europa y Estados Unidos ante los derechos humanos en Cuba", Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades, No. 20, 2008, en [http://institucional.us.es/araucaria/nro20/monogr20\\_5.htm](http://institucional.us.es/araucaria/nro20/monogr20_5.htm).

Gratius, Susanne: "Cuba, EE UU y Europa: perspectivas de cambio", Política Exterior, vol. XXIII, No. 130, 2009.

\_\_\_\_\_ : "La política de la Unión Europea en el triángulo Cuba-Estados Unidos-España", Temas, No. 62-63, 2010.

Hernández, Jorge: "Los Estados Unidos, la política hacia Cuba y el entorno hemisférico: procesos, contextos y perspectivas", Pensamiento Propio, No. 30, 2009, en [www.cries.org/contenidos/30.pdf](http://www.cries.org/contenidos/30.pdf).

Lamrani, Salim: Doble moral. Cuba, la Unión Europea y los derechos humanos, Hiru, Hondarribia, 2008 (traducción de Double morale. Cuba, l'Union Européenne et les droits de l'homme, Ed. Estrella, Paris, 2008).

Lázaro, José: "Las relaciones económicas Cuba-España (1990-2008)", Documento de Trabajo, No. 9, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Alcalá, 2009, en [www.ielat.es/inicio/repositorio/Jose%20Lazaro.pdf](http://www.ielat.es/inicio/repositorio/Jose%20Lazaro.pdf).

Perera, Eduardo: "La Unión Europea y su papel en las relaciones Estados Unidos-Cuba", Temas, No. 62-63, 2010.

Roy, Joaquín: "Cuba: transición, sucesión, estabilidad, seguridad", América Latina Hoy, No. 55, 2009, en [http://campus.usal.es/~revistas\\_trabajo/index.php/1130-2887/article/viewFile/5674/5709](http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-2887/article/viewFile/5674/5709)

\_\_\_\_\_ : "La Unión Europea y España frente a Cuba: valoración tras un año de enfermedad de Castro", Documento de Trabajo, No. 38, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2007, en [www.realinstitutoelcano.org/documentos/DT2007/DT38-2007\\_Roy\\_Espana\\_UE\\_Cuba.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/DT2007/DT38-2007_Roy_Espana_UE_Cuba.pdf).

Ugalde, Alexander: "Presidencia española de la UE: La oportunidad perdida para revisar la política europea hacia Cuba", en AA.VV., Jornadas "El desarrollo del Tratado de Lisboa: un balance de la Presidencia española" (Madrid, 22 de junio de 2010), Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Madrid, 2010.

\_\_\_\_\_ : "Situación actual y perspectivas de la Posición Común de la Unión Europea hacia Cuba", Inguruak (revista vasca de sociología y ciencia política), núm. monográfico especial, 2010.

Vadillo, Nerea: "La política exterior de la Unión Europea hacia Cuba (1993-2003) con especial referencia al papel de España", Tesis Doctoral, Director Alexander Ugalde, Universidad del País Vasco, 2004.

Xalma, Cristina: Cuba: ¿Hacia dónde? Transformación política, económica y social en los noventa. Escenarios de futuro, Icaria, Barcelona, 2007.

\_\_\_\_\_ : "Europa frente a Cuba. El fracaso de una política subalterna", Nueva Sociedad, No. 216, 2008, en [www.nuso.org/upload/articulos/3534\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3534_1.pdf).

#### Fuentes documentales

Agencias de prensa y diarios: Europa Press ([www.europapress.es](http://www.europapress.es)); Prensa Latina ([www.prensa-latina.cu](http://www.prensa-latina.cu)); BBC Mundo ([www.bbc.co.uk/mundo](http://www.bbc.co.uk/mundo)); El País ([www.elpais.com](http://www.elpais.com)).

Comisión Europea, COM (2009) 495/3, "La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales", Bruselas, 30 de septiembre de 2009, en [http://ec.europa.eu/external\\_relations/la/docs/com09\\_495\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/la/docs/com09_495_es.pdf).

Comisión Europea (Dirección General de Relaciones Exteriores): [http://ec.europa.eu/external\\_relations/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/index_es.htm).

Cubadebate: [www.cubadebate.cu/](http://www.cubadebate.cu/).

EUR-Lex (legislación de la Unión Europea): <http://eur-lex.europa.eu/es/index.htm>.

Gobierno de España: [www.la-mondcloa.es/](http://www.la-mondcloa.es/).

Gobierno de la República de Cuba: <http://www.cubagov.cu/>.

Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España (MAEC): [www.maec.es/](http://www.maec.es/).

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Cuba (MINREX): <http://europa.cubaminrex.cu/>.

Presidencia Española de la Unión Europea: [www.eu2010.es/](http://www.eu2010.es/).

Press Releases RAPID (Servicio de prensa de la UE): <http://europa.eu/rapid/searchAction.do>.