

Prólogo

Recién regresado de La Habana, ciudad en la que intervino como ponente en un Seminario organizado por el Instituto Superior de Relaciones Internacionales «Raúl Roa García» (ISRI), abordo con sumo gusto, a la vez que con cariño, la tarea consistente en elaborar el prólogo de la presente obra titulada *La Política Exterior de la Unión Europea hacia Cuba, 1993-2003*, realizada por la profesora y Doctora Nerea Vadillo Bengoa, actualmente Decana de la Facultad de Comunicación de la Universidad San Jorge (USJ), sita en Zaragoza (Aragón).

El estudio aborda un periodo especialmente tenso (1993-2003) en las relaciones entre la Unión Europea y Cuba, producto de diversas circunstancias entre las que sobresalieron la adopción por la UE de la llamada Posición Común hacia Cuba (diciembre de 1996) y una serie de medidas adicionales posteriores —conocidas como las «sanciones diplomáticas»— (mayo de 2003). Cuba respondió, entre otras acciones, renunciando a la cooperación al desarrollo de la UE para con la isla.

En su investigación Nerea Vadillo demuestra que la política exterior de la UE hacia Cuba no ha sido exitosa por diversas razones; además de estar condicionada por consideraciones políticas, regionales e internacionales y factores varios (incidencia del antiguo conflicto Oeste-Este, brecha Norte-Sur, triángulo de relaciones entre la UE, los EEUU de América y Estados de América Latina y El Caribe). Entre otras conclusiones, señala lo contradictorio de una Posición Común vinculante para los Estados miembros de la UE y que, sin embargo, cada uno de ellos bilateralmente mantenga sus particulares relaciones, en la mayoría de los casos con un alto nivel de dinamismo. Como se observa, en el libro se repasan aspectos como la exitosa readecuación de Cuba al sistema internacional de la Post-Guerra Fría; la evolución de la política exterior de la UE hacia la isla; la cooperación al desarrollo y la ayuda humanitaria comunitaria; el comercio entre las partes; y las inversiones europeas en Cuba.

El trabajo constituirá un libro de consulta de índole histórico, aunque de un periodo reciente, que a buen seguro se convertirá en una aportación de referencia para investigadores, especialistas y lectores en general que deseen acercarse a la realidad actual de las relaciones UE-Cuba, pasando por un ineludible conocimiento de los antecedentes habidos hace una década, operación de enmarque y contexto que efectuamos habitualmente en el ámbito académico. No obstante, la autora, consciente de la importancia del impacto que el tema objeto de estudio ha seguido teniendo desde el 2003 hasta hoy, efectúa el esfuerzo de incluir al final de cada uno de los capítulos un resumen sobre el estado actual de cada una de las cuestiones tratadas.

Desde 2005 se dieron algunos gestos y medidas de distensión que posibilitaron que los vínculos experimentaran una mejoría: suspensión temporal de las medidas diplomáticas europeas; restablecimiento de los contactos oficiales del Gobierno cubano con las embajadas comunitarias; viajes en un sentido y otro, destacando la primera visita a La Habana de Louis Michel, antiguo comisario de Desarrollo y Ayuda Humanitaria de la UE.

Pero la recuperación de los intercambios era ya patente en 2008, un año decisivo por varios hechos: segunda visita del comisario Louis Michel y Comunicado conjunto Comisión Europea-República de Cuba —a mi juicio un punto de inflexión clave desde 1996—, eliminación definitiva de las sanciones impuestas en 2003 (junio de 2008), inicio de las sesiones formales del Diálogo Político a nivel de cancilleres entre la Troika de la UE y Cuba, Declaración con motivo de la reanudación de la cooperación al desarrollo y firma del correspondiente acuerdo (noviembre de 2008). Tales avances se confirmaron en 2009 con elementos como la cuarta visita del comisario Louis Michel y el viaje de su sucesor Karel De Gucht, nuevo comisario para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria.

Entre finales de 2009 y los primeros meses de 2010 se puso nuevamente sobre el tapete, tanto en medios políticos como académicos, la cuestión de las relaciones actuales UE-Cuba y el futuro de las mismas. España, estado que ostentó la Presidencia de la UE en el primer semestre de 2010, con el respaldo de otros países y la Comisión Europea, la incluyó en la agenda comunitaria del semestre, proponiendo revisar la Posición Común, para modificarla e incluso eliminarla. Este sería un paso previo de cara a estudiar un nuevo marco bilateral, mutuamente aceptado, que posibilite un acuerdo o conjunto de acuerdos (de contenido político, económico, comercial, cooperación en diversos ámbi-

tos...) con Cuba, similares a los que ya existen entre la UE y la mayoría de países latinoamericanos.

Buena parte de los elementos y factores hoy en debate, aunque en otra coyuntura histórica, son abordados por la profesora Nerea Vadillo en esta obra, un trabajo de envergadura en el que la autora pone de manifiesto sus amplios conocimientos sobre la materia de estudio y su rigor a la hora de abordar entre otros asuntos: las contradicciones entre la política conjunta de la UE sustentada en la Posición Común y las relaciones bilaterales de los países miembros con Cuba; el papel de España en el seno de la UE en cuanto al enfoque de política o políticas con la región latinoamericana y, especialmente, con Cuba; la incidencia en los intercambios europeo-cubanos de terceros, sobre todo de las presiones de los EEUU; la ineficacia de la condicionalidad política planteada por la UE; el incoherente manejo europeo del asunto de los derechos humanos, dimensión que curiosamente es obviada en los acuerdos de la UE con numerosos Estados del mundo, además del tratamiento de los mismos en el propio espacio europeo; los posicionamientos diferenciados de las instituciones comunitarias, pues cada vez es más evidente que con respecto a Cuba no son coincidentes las perspectivas de la Comisión Europea (proclive a una cooperación incondicional con Cuba), el Parlamento Europeo (muy mediatizado por las fuerzas hoy dominantes en el mismo) y el Consejo de la UE (lugar en el que los difíciles compromisos interestatales necesitan de un consenso); a lo que se añade la división de los Estados de la UE en al menos tres grupos, el de los países más decididos a efectuar un giro claro para con Cuba y pasar a otro momento histórico, el de los países empeñados en seguir la presión e incluso aumentarla, y el de los países con posturas intermedias entre los anteriores.

Leioa, 4 de mayo de 2010

Dr. Alexander Ugalde Zubiri
Profesor de Relaciones Internacionales
Responsable del Master y Doctorado en Estudios Internacionales
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea
(UPV/EHU)

Introducción

1. Consideraciones generales

La Unión Europea (UE) es una realidad tras varias décadas de integración, aunque como todavía no se ha culminado todo el proceso de construcción europea, con materializaciones obvias —políticas comunes, instituciones, legislación comunitaria, mercado único, euro...—, pero también con deficiencias, limitaciones y debates abiertos —hay muchas formas de entender Europa, como se ha visto en los sucesivos foros en torno al proyecto de Constitución Europea—. Precisamente, uno de los aspectos con un avance más lento y complicado —pese a los acuerdos comerciales y de asociación con terceros y la cooperación al desarrollo—, es el de la política exterior y relaciones con otros países.

Cuba es un país con una historia muy particular desde la Colonia hasta la Revolución, objeto de una notable proyección internacional, acogida con esperanza por unos y rechazada por otros. Con un presente muy discutido, con un sistema político, económico y social que es objeto, con sus logros y deficiencias, de un gran debate dentro y fuera de la isla, por los cubanos y los que no lo son, Cuba es uno de los países del mundo sobre los que más se habla, se opina, se propone, las más de las veces con posiciones enconadas.

Aunque en este libro nos centremos en las relaciones UE-Cuba, no podemos obviar los factores exógenos que intervienen en aquellas, entre los que destaca el comportamiento de terceros. Hay que tener en cuenta a Canadá —que mantiene una importante presencia económica y turística en la isla—, Rusia —heredera de la antigua URSS, la superpotencia que encabezó el llamado campo socialista al que perteneció Cuba, y aún cuando no disponga de los vínculos de antaño sigue con importantes intercambios comerciales—, México, Venezuela —con un Gobierno hoy aliado del cubano—, Argentina, Brasil y otros países latinoamericana-

nos y de otros continentes (China, Sudáfrica...). Junto a ellos, el tercero con mayor capacidad de incidencia, los Estados Unidos de América (EEUU), el país que, de alguna manera, ocupó el espacio dejado por España a finales del XIX, y luego el más afectado en sus intereses por la Revolución Cubana de 1959 y su posterior evolución. Tras el fin de la Guerra Fría y la bipolaridad, y convertido en el Estado hegemónico del sistema actual, mantiene el embargo hacia Cuba iniciado en los sesenta y reorientado en los noventa (Leyes Torricelli y Helms-Burton). Parte sustancial de sus dirigentes políticos y grupos de presión consideran que ahora se darían las «condiciones» oportunas para revertir el curso de la historia reciente a fin de no solo cambiar el régimen sino también para volver a ocupar la posición influyente, política y económicamente, que antes tuvo en la isla. Si bien, cada vez son más numerosas las voces que discrepan con esa visión por razones diversas.

Igualmente, es necesario tener presentes las transformaciones internacionales habidas entre finales de los años ochenta y a lo largo de los noventa con, entre otras consecuencias, la recomposición de las relaciones internacionales, que han obligado a todos los actores mencionados a reubicarse en el nuevo panorama que presenta la sociedad internacional actual.

En este contexto, analizaremos la Política Exterior que la Unión Europea ha adoptado respecto a un país latinoamericano y caribeño como Cuba, un análisis que hay que situarlo también en el más amplio contexto histórico y presente de los vínculos entre la UE y el conjunto de Latinoamérica. Siendo muchos los lazos históricos, culturales, económicos y sociales que tradicionalmente han unido a ambas regiones y pese a que las relaciones institucionalizadas cuentan ya con más de tres décadas de historia, éstas son relativamente recientes en un área que siempre tuvo a EEUU como principal referencia en sus relaciones exteriores.

Desde 1971, año en el que la Comunidad Europea suscribió los primeros acuerdos con la región hasta la actualidad, se ha pasado de una situación de cierta ignorancia mutua —caracterizada por la ausencia de relaciones institucionales y por el escaso interés europeo hacia América Latina—, a otra que tiene como principales protagonistas el diálogo político, la concertación en diferentes ámbitos, la cooperación económica y al desarrollo, y el establecimiento de las bases de cara a propiciar una nueva relación asociativa que se pretende estratégica. Todo ello ha situado a la región en una posición más destacada respecto a las preferencias de las relaciones exteriores de la UE. De esa manera paulatina se han ido constituyendo las principales plataformas de concertación política

por las que han discurrido las relaciones birregionales; y las sucesivas generaciones de acuerdos de cooperación.

A pesar de que tales vías de diálogo supusieron importantes logros en el terreno político —tales como el aislamiento internacional de los regímenes autoritarios de la década de los setenta, la condena de las violaciones de los derechos humanos y el apoyo a los procesos de transición y consolidación democrática en los ochenta—, el fenómeno de que las relaciones económicas entre ambas regiones fueran objeto de desacuerdos, conllevó a que América Latina se mantuviera en los escalones inferiores en el cuadro de las relaciones de la Comunidad Europea con los países en desarrollo. En consecuencia, hasta los años noventa, momento en el cual las relaciones entraron en una fase de transición, éstas estuvieron caracterizadas por un notable desequilibrio entre el compromiso político y el contenido económico y comercial.

Por otro lado, hay que indicar que Europa lleva muchas décadas intentando tener un mayor peso en el mundo. El papel de la UE cambia en los noventa por el desarrollo de una serie de factores como: los notables cambios acontecidos en las relaciones internacionales; el proceso de la mutación de una Comunidad Europea, de naturaleza básicamente económica, en una Unión Europea de carácter también crecientemente político; el modelo europeo de sociedad que, a juicio de algunos autores como Francisco Aldecoa, tendrá efectos claros en el tipo de respuestas internacionales de la UE; y, en especial, el nacimiento y desarrollo —tras los años de una ineficaz y limitada Cooperación Política Europea (CPE)— de la Política Exterior Común (PEC) que, no debe olvidarse, hoy por hoy es paralela, a veces coincidente y en otras contradictoria, con las políticas exteriores de cada uno de los Estados miembros.

El escenario internacional se transforma cualitativamente en la década de los noventa, proceso que afecta a toda la sociedad internacional sin excepción, incluidos la Unión Europea, América Latina y, de manera particular, Cuba. Los acontecimientos y procesos de finales de los ochenta y principios de los noventa pronto fueron objeto de análisis por los internacionalistas que percibieron los cambios de alcance mundial. Así, algunos como el profesor Roberto Mesa hablaron de la conformación de una «nueva sociedad internacional»; otros como Celestino del Arenal, del establecimiento de un «nuevo orden internacional»; de un «mundo en transformación» como señaló Halliday; de la estructuración de un «sistema político global» según Attiná; y, en consecuencia, como apuntó González Gómez, de una evidente «recomposición de las relaciones internacionales».

Con la perspectiva de más de una década de cambios, estamos en condiciones, siguiendo a Celestino del Arenal, de identificar, pese a las matizaciones que puedan realizarse y al hecho de que buena parte de tales cambios todavía no se han consolidado, las principales dinámicas de cambio en la sociedad mundial actual (tales como la mundialización y universalización, interdependencia, globalización, heterogeneización, estatalización y humanización); las características que esta sociedad muestra (universal, planetaria, compleja, global, no integrada, y crecientemente desequilibrada y desigual); y el esbozo de las que Arenal denomina «nuevas realidades internacionales» (ascenso de nuevos actores, modificaciones en la distribución del poder, acentuación de la tendencia hacia la regionalización, confirmación de la importancia de las problemáticas socio-económicas y científico-técnicas, revalorización de la solidaridad internacional, cambios en la concepción de la seguridad, nuevos tipos de conflictos armados, entre otras). Sin duda, los actores que protagonizan fundamentalmente nuestro trabajo —la Unión Europea como tal, los Estados componentes de la misma pero por separado, y Cuba—, así como otros que de alguna manera intervienen de forma notable —sobre todo los Estados Unidos de América—, se desenvuelven en el escenario muy resumidamente esbozado en líneas anteriores y cuyas características van a estar presentes a lo largo de toda esta obra.

Por su parte, la presencia internacional de América Latina se ha ido reforzando a lo largo de la década de los noventa. Los intentos de concertación de las posiciones de los países de América Latina en la política exterior, a través del Grupo de Río y otros foros, han fortalecido la posición de la región. Está apreciándose un cambio en el supuesto de que es una zona de influencia exclusiva de los Estados Unidos, lo que propicia una mayor diversificación de sus relaciones externas. El calificativo de «economías emergentes», adquirido por muchos países de la región, y los éxitos de las iniciativas de integración subregional han contribuido a elevar la importancia de América Latina. El crecimiento económico que parece despuntar le puede permitir transformarse en un área dinámica con nuevas oportunidades para el comercio, la inversión y el desarrollo.

Son numerosas las razones que abogan a favor de la aproximación de la UE con América Latina. Los factores históricos, los vínculos culturales, la reciente evolución del contexto mundial y la búsqueda de intereses recíprocos, constituyen sólidas bases de convergencia para permitir reforzar sus relaciones y actuar concertadamente de cara a los desafíos globales y regionales (Sanahuja, 2002: 1).

No obstante, pese al creciente interés político y económico habido en los noventa —que trajo consigo la intensificación de las relaciones con países como México, Chile y con áreas como el Mercado Común de América del Sur (MERCOSUR) —, el interés de la UE por América Latina nunca fue una prioridad en su política. Ello explica que las relaciones se hayan mantenido hasta el momento actual en un nivel muy bajo y secundario en comparación con el alto nivel que han alcanzado otras relaciones con terceros países.

El carácter preferencial que desde el Tratado de Roma (1957) se atribuía a las relaciones con determinados terceros países, en concreto con los que llegarían a conformar el grupo de Países África, Caribe y Pacífico (ACP) —signatarios de los sucesivos Convenios de Yaundé, Lomé y el de Cotonou—; la política desarrollada por la Comunidad Europea hacia los países vecinos del Mediterráneo; y, más recientemente tras las reformas políticas y económicas, con los Países de Europa Central y Oriental, situarían tradicionalmente a América Latina en una posición secundaria en comparación con otras regiones.

La escasa importancia de América Latina en la agenda exterior de la UE, debido tanto a las exigencias de la ampliación como a la aparición de nuevos intereses relacionados con la estabilidad y la seguridad de la UE (los sucesivos conflictos en la antigua Yugoslavia, el conflicto de Oriente Próximo, las consecuencias derivadas de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, las recientes guerras de Afganistán e Irak), parece ser la causa del visible debilitamiento y pérdida de relevancia del diálogo político, que explican situaciones tales como la de que Centroamérica, en el pasado región a la que se dedicaba una mayor preferencia, hoy sólo parece recibir atención y recursos con motivo de las catástrofes naturales que de forma recurrente la asolan, o que el tratamiento de los problemas de la deuda externa se mantenga al margen de las relaciones birregionales.

En definitiva, entendemos que sólo si partimos de este sucinto análisis de lo que han sido las relaciones entre la UE y América Latina y la evolución que éstas han sufrido durante las últimas cuatro décadas, podremos ser capaces de considerar la actual disposición de la UE a establecer relaciones políticas y económicas más estrechas con el grupo de países que integran América Latina, del cual Cuba forma parte, pese a que se trate del único país latinoamericano con el que la UE no ha firmado un acuerdo de cooperación, y para el que no ha diseñado una política propia, independiente y coherente como la desarrollada para con el resto de los países de la región. Unas particularidades que nos

llevaron en su día a interesarnos por el análisis de la Política Exterior de la Unión Europea hacia un país latinoamericano y caribeño como Cuba y a la realización de esta obra que lleva por título «La Política Exterior de la Unión Europea hacia Cuba, 1993-2003».

2. La paradoja UE-Cuba

Cuba ha sido un caso muy particular en el sistema de las relaciones internacionales de los últimos cuarenta años. Por un lado, es un país del Tercer Mundo que, de acuerdo a su relativo nivel de desarrollo, cuenta con unos indicadores sociales por encima de la media del grupo de países al que pertenece. Por otro, es un país latinoamericano-caribeño tanto geográfica como histórica y culturalmente, aunque por su sistema socioeconómico y político, el socialismo, estuvo asociado durante más de veinte años al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), por lo que las cancillerías europeas lo consideraron como un «país del Este» más que como un país latinoamericano, hasta que en 1988 se iniciaron las relaciones formales entre la UE y Cuba.

En lo que se refiere específicamente a las relaciones entre la UE y Cuba, nos encontramos con la paradoja de que Cuba es el único país de América Latina, y uno de los pocos en el mundo, con el que la UE no tiene un acuerdo marco de cooperación. Es por ello, que el objetivo central de esta obra se sitúa en el análisis de la Política Exterior de la Unión Europea hacia Cuba y de los principales elementos en torno a los que ésta se vertebra (los derechos humanos y la democracia, la ayuda humanitaria, la cooperación al desarrollo y las relaciones comerciales).

Las relaciones cubano-europeas han dependido en gran medida de consideraciones políticas e ideológicas, derivadas en buena parte del sistema político y económico existente en Cuba desde 1959. Tras la desintegración de la URSS y las reformas en los países socialistas europeos, mientras la UE reestructuraba su política hacia aquellos, Cuba optaba por mantener su régimen socio-económico.

Aunque el interés de ambos actores en su relación bilateral ha dominado siempre sobre sus desacuerdos, los lazos han sido frágiles considerando su vulnerabilidad a la influencia del momento político y a varios factores externos a la relación, particularmente la política estadounidense. Aspectos ambos que llevaron a la UE a la firma de la Posición Común sobre Cuba adoptada el 2 de diciembre de 1996 en el marco del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas.

Era la primera vez que la UE aprobaba un documento de Política Exterior respecto a un país latinoamericano vinculante para todos los Estados miembros, lo que convertía a Cuba no sólo en una importante prueba para la Política Exterior Común sino también para el proceso de concertación trasatlántica y birregional.

Pero la UE no ha conseguido sus objetivos de reforma en Cuba. La inexistencia de un acuerdo de cooperación implica la falta de instrumentos contractuales para regular las relaciones bilaterales a medio y a largo plazo y, por tanto, que la cooperación esté basada en algunas acciones aisladas, lo que disminuye la capacidad de la UE para influir sobre el escenario interno de la isla. Otra circunstancia es la ausencia de una delegación de la Comisión Europea en Cuba hasta marzo de 2003, lo que ha limitado la fluidez del diálogo político. Asimismo, el hecho de que la Posición Común haya sido superada por la práctica de los propios Estados miembros en sus particulares relaciones bilaterales con Cuba —máximo exponente de la ineffectividad de la política comunitaria hacia la isla—, es una evidencia que debe ser subrayada.

Pese a que en los últimos años (2007-2010) ha habido un esfuerzo indudable por ambas partes para mejorar las relaciones, la posibilidad de que la Posición Común llegue a ser modificada o sustituida por un mecanismo menos restrictivo, una acción que posibilitaría la firma de un acuerdo marco entre Bruselas y La Habana, y el consiguiente estrechamiento de vínculos tanto económicos como políticos entre ambas, es siempre incierta, dadas las dificultades para superar la Posición Común, como señala el profesor Alexander Ugalde: la oposición de ciertos Estados e instituciones comunitarias como el Parlamento Europeo, que son partidarios de mantenerla; la dificultad de alcanzar un consenso político en el Consejo de la UE y la incidencia de otros actores, especialmente los EEUU (Ugalde Zubiri, 2010:14).

3. UE y Cuba (1993-2003): objetivos

¿Por qué esta obra que analiza la Política Exterior de la Unión Europea hacia Cuba se circunscribe al periodo que va desde 1993 hasta 2003?

El año 1993 porque es la fecha en la que entró en vigor el Tratado de Maastricht, con el que nace la Política Exterior Común, y el momento a partir del cual se empieza a perfilar una nueva política de la UE hacia Cuba. En ese año el Parlamento Europeo adoptaba una Resolución (15 de septiembre de 1993) que mostraba el interés de algunas instituciones

comunitarias hacia el proceso de reformas y transformación económicas en Cuba en respuesta a la situación interna de crisis económica. Además, un año más tarde, se producía el establecimiento de una oficina de ayuda humanitaria ECHO en La Habana, el 29 de abril de 1994, y se intensificaba el diálogo político entre la Comisión Europea y el Gobierno cubano sobre una mayor cooperación económica.

En lo que respecta a los motivos para la elección del año 2003 como fecha límite en la que enmarcar la investigación, éstos son múltiples. En primer lugar, se cumplen diez años del incipiente arranque de la Política Exterior Común y del inicio de un diálogo institucional entre ambas regiones, la UE y América Latina.

En segundo lugar, se trata de un periodo de tiempo lo suficientemente extenso, una década, como para llevar a cabo un análisis del papel desempeñado por España, que históricamente había sido una de las claves del acercamiento entre Cuba y Europa.

Y en tercer lugar, por ser el año en el que se produjo la apertura de la oficina de la Comisión Europea en La Habana, en el que Cuba presentó a la UE su solicitud de ingreso al Convenio de Cotonou, y para el que estaba previsto la evaluación de la misma, hechos que alumbraban un futuro halagüeño para las relaciones entre ambas. Todo ello se complicó por la aplicación de la pena de muerte, tras los correspondientes juicios, a tres terroristas que habían secuestrado una embarcación con la pretensión de emigrar a EEUU aprovechando la Ley norteamericana de Ajuste Cubano de 1967. Asimismo, en las mismas fechas las autoridades cubanas empleaban por primera vez la Ley 88 de 1999 (Ley de Protección de la Independencia Nacional y la Economía de Cuba) aplicándola a 75 ciudadanos que habían violado la misma acusados de efectuar numerosas entrevistas y mantener estrechas relaciones con funcionarios de la Sección de Intereses de los Estados Unidos.

Estos actos provocaron la posposición indefinida de la evaluación de la solicitud cubana de adhesión a Cotonou por parte de la UE, así como el anuncio de medidas contra Cuba: limitar las visitas gubernamentales bilaterales de alto nivel; reducir la participación de los Estados miembros en acontecimientos culturales; invitar a los disidentes cubanos a las celebraciones de fiestas nacionales; y la revisión y endurecimiento de la Posición Común. Por la parte cubana se decidió retirar por segunda vez la mencionada solicitud.

Los acontecimientos de 2003, como analiza el especialista cubano Carlos Alzugaray, que considera la reacción de las instituciones europeas «desproporcionada», frenaron el «paulatino y gradual» acercamiento ha-

bido hasta la fecha y abrieron una «nueva etapa de crisis» entre la Unión Europea y Cuba (Alzugaray, 2003: 9), que se prolongó durante casi cinco años hasta que entre 2007 y 2008 comenzó a reanudar el diálogo político y una cierta colaboración.

En cualquier caso, el principal propósito del libro es probar que la Política Exterior de la Unión Europea hacia Cuba no ha sido exitosa porque ha estado determinada por consideraciones políticas, tanto por la coyuntura internacional y regional de cada momento como por las implicaciones políticas de ambas partes en los diferentes escenarios. Hay que tener en cuenta que los factores que han condicionado el desarrollo de la citada política son: el peso del antiguo conflicto Este-Oeste, la dinámica de las relaciones Norte-Sur y las interconexiones del triángulo atlántico formado por los EEUU, la UE y América Latina.

Históricamente Cuba no formó parte de la política latinoamericana de la Comunidad Europea hasta finales de los años ochenta. La CE no consideró a Cuba como un país latinoamericano sino como miembro del bloque económico socialista integrado en el CAME, una situación que no cambió hasta 1988 cuando se produjo el mutuo reconocimiento entre la CE y el CAME, hecho que posibilitó el inmediato establecimiento de las relaciones diplomáticas de la CE con Cuba.

Además, durante la década y media (1988-2003) de relaciones formales entre la UE y Cuba, el interés de la UE por América Latina, y por ende por Cuba, se ha mantenido en una posición secundaria en comparación con la atención prestada a otras regiones como son el área mediterránea o la Europa Central y Oriental. Con estas últimas zonas, y por diversas razones —proximidad geográfica, intereses de estabilidad y seguridad, prioridades económico-comerciales, exigencias derivadas de la preparación de la actual ampliación de la UE—, se han desarrollado relaciones de carácter preferencial.

Asimismo, es un hecho, que en la evolución con altibajos de las relaciones UE-Cuba incide de forma determinante a partir de 1996 la adopción de la Posición Común sobre Cuba decidida por el Consejo de Ministros, una medida de carácter político en la que influyeron varios factores: la coyuntura del momento —con una de las crisis Cuba-EEUU que propició un nuevo endurecimiento de la legislación dirigida al embargo—; los posicionamientos políticos encontrados de las partes —la UE demandando concesiones democráticas y Cuba solicitando negociar sin condiciones previas y exigiendo el respeto para su sistema político y económico—; y la insistencia por parte de algunos países miembros de la UE —sobre todo de España con el entonces primer

Gobierno de José María Aznar iniciando su gestión— de adoptar una línea de mayor presión política hacia La Habana.

Varias son las razones por las que la Posición Común respecto a Cuba continua siendo el documento regulador de las relaciones entre la UE y Cuba, sin haberse anulado ni modificado sustancialmente, pese a que haya sido superada por la práctica de los Estados miembros de la UE. Constituye un importante instrumento de concertación trasatlántico —pues en parte su formulación política coincide con aspectos de la óptica estadounidense respecto a Cuba—; y es un posicionamiento —el primero en Política Exterior Común respecto de un país latinoamericano vinculante para todos los Estados miembros— en el que la UE intenta marcar una política parcialmente diferenciada de los EEUU.

La vía multilateral explorada de acercamiento a la Unión Europea a través del ingreso de Cuba en los Países África, Caribe, Pacífico (ACP) y la opción abierta a que Cuba suscriba el Convenio de Cotonou —una vía interesante para Cuba tanto en términos económicos como políticos—, no ha sido, finalmente, más exitosa que la fórmula bilateral, puesto que al igual que esta última también está determinada por consideraciones políticas. Las dos ocasiones (2000 y 2003) en las que se produjo un acercamiento en el citado ámbito multilateral entre la UE y Cuba, éste se vio truncado bien por el clima político internacional, bien por las posiciones políticas de las partes, o por la combinación de ambos factores.

La UE basa toda su política de cooperación al desarrollo hacia terceros países en la aplicación general de la condicionalidad política impuesta a través de las llamadas cláusulas democráticas. Sin embargo, la política de cooperación que la UE ha desarrollado con Cuba se diferencia de la diseñada para con el resto de los países latinoamericanos. La UE introduce con respecto a Cuba una doble condicionalidad. Con la Posición Común no sólo se aplican las condiciones que son parte de las negociaciones concernientes a un acuerdo particular, sino que también se establece un prerrequisito a la negociación de cualquier acuerdo, condicionando su negociación.

No obstante, pese a las considerables diferencias existentes entre la UE y Cuba, generadas en buena medida por la Posición Común y por las diversas perspectivas desde las que las partes conciben los conceptos de democracia y derechos humanos y el principio de no injerencia, las relaciones económicas, comerciales, empresariales y financieras que sostienen los países de la UE y Cuba son relativamente importantes. Los Estados miembros de la UE han diversificado, desarrollado e intensifica-

do durante los años noventa sus relaciones económico-financieras con la isla al margen de la existencia de la Posición Común y de la ausencia de un acuerdo marco de cooperación. En esta dinámica participan, en general, tanto los Gobiernos Centrales europeos como los Gobiernos No Centrales —tal es el caso de las Comunidades Autónomas del Estado español—, así como numerosas empresas públicas, empresas privadas, asociaciones de exportadores e importadores, cámaras de comercio y otros agentes económicos.

Desde ese punto de vista, es reseñable que España, el país europeo más cercano a Cuba —por obvias razones históricas, políticas, económicas, sociales y culturales— dejó de perfilarse durante todo este periodo como el principal interlocutor europeo de Cuba. La política practicada por el Gobierno español desde la llegada al poder del Partido Popular en 1996, tanto en lo referente a las relaciones bilaterales político-diplomáticas, reducidas casi a meros contactos formales, como en su decisiva influencia en la aprobación de la Posición Común de la UE sobre Cuba, rompía con la tradicional política española hacia la isla basada en el diálogo abierto y la cooperación —pese a las crisis coyunturales habidas durante el mandato de anteriores gobiernos— y pasaba a desarrollar una política de enfrentamiento muy cercana a las posiciones mantenidas por los EEUU. El regreso del Partido Socialista al gobierno tras las victorias obtenidas en las elecciones de marzo de 2004 y de 2008, ha supuesto una vuelta a esa política basada en el diálogo y en la cooperación que se perdió durante los años en el poder del Partido Popular.

El libro contiene siete capítulos, además de este primer apartado introductorio. La introducción aborda aquellas directrices teóricas que pensamos son necesarias para situar las dimensiones y procesos desde los cuales se puede acometer la investigación. También se presentan las distintas dimensiones del problema y el contexto donde se ubica, al tiempo que se trata de explicitar, la estructura y el enfoque desde los que enmarcar el análisis realizado.

El capítulo primero se emplea en el análisis de la readecuación exterior de Cuba al nuevo sistema internacional como marco a las relaciones UE-Cuba. Se desarrollan temas como el de la redefinición de las relaciones exteriores de Cuba ante las transformaciones internacionales; la evolución de las relaciones entre los EEUU y Cuba en el nuevo escenario internacional, ya que la trayectoria de las mismas ha determinado en todo momento las relaciones UE-Cuba; las relaciones de Cuba con Rusia y otros países ex-soviéticos, con México y Canadá, tres grandes socios comerciales de la isla; y la progresiva inserción de Cuba en el

ámbito latinoamericano y caribeño, sus relaciones con países del área como Brasil, Venezuela y Argentina, entre otros, y su pertenencia a organizaciones subregionales y otros foros internacionales.

El segundo capítulo se centra en la esencia misma de la investigación: la Política Exterior de la UE hacia Cuba. En él se analizan las distintas fases por las que ha transitado las relaciones entre ambas partes, los principales puntos de fricción habidos y los diferentes momentos de encuentros y desencuentros, con especial atención a la Posición Común adoptada por la UE y sus consecuencias. Se valoran tanto la vía bilateral de contactos diplomáticos directos UE-Cuba como el empleo de la vía multilateral, a través de la vinculación de Cuba a los Países ACP. En este mismo capítulo se incluye un análisis específico sobre las relaciones España-Cuba, repasando en el cuadro de la política exterior española la línea de comportamiento seguida por los Gobiernos españoles desde finales de los setenta.

En los capítulos tercero, cuarto, quinto y sexto se hace un repaso a cada una de las partes componentes de la dimensión externa de las políticas comunes —ayuda humanitaria, cooperación al desarrollo, relaciones comerciales e inversiones financieras— que, junto a la Política Exterior Común, se observan en las relaciones UE-Cuba. Así, el capítulo tercero está reservado al estudio de la ayuda humanitaria de la UE hacia Cuba. En él recogemos entre otros asuntos: el origen y desarrollo de la ayuda humanitaria de la Comisión Europea en Cuba; las intervenciones de la ECHO en la isla; y las características principales de esas acciones. El capítulo cuarto aborda el tema de la cooperación al desarrollo de la UE y sus Estados miembros en Cuba. Además de incluir el origen y evolución, los principales instrumentos, las acciones y programas de la cooperación europea con Cuba, nos detendremos en temas como el de la apertura de una delegación de la Comisión Europea en La Habana, la cooperación no gubernamental europea en la isla y la cooperación bilateral entre los Estados miembros de la UE y Cuba.

El quinto y sexto tienen como protagonistas al comercio y las inversiones de la UE y sus Estados miembros en Cuba, respectivamente. Ambos de gran interés ya que, a diferencia de las relaciones políticas, los lazos económicos-comerciales entre sus Estados miembros y Cuba son cada vez más estrechos. Se analizan los sectores económicos más relevantes de la economía cubana, los principales socios comerciales de Cuba en Europa, las tendencias y estructura del comercio exterior en Cuba, el papel de la UE y sus Estados miembros, y la evolución del intercambio comercial. Igualmente, se estudia la inversión extranjera en

Cuba, en particular la europea, su evolución, y los principales inversores europeos.

El capítulo séptimo está dirigido a presentar las principales conclusiones de lo que ha sido y es la Política Exterior de la UE hacia Cuba. En definitiva, una importante prueba para la Política Exterior Común, ya que con la adopción de la Posición Común en 1996, la UE aprobaba por primera vez un documento de Política Exterior respecto a un país latinoamericano vinculante para todos los Estados miembros, que todavía hoy sigue regulando las relaciones UE-Cuba pese a que no ha conseguido sus objetivos de reforma en Cuba. Resulta de interés destacar el hecho de que pese a que la obra se circunscribe al periodo 1993-2003, en ella se introducen de forma resumida los principales acontecimientos que han tenido lugar desde el 2003 hasta el 2010, con objeto de ofrecer al lector un visión actual de cada uno de los aspectos recogidos en el libro.