

Andrés Serbin^{1*}

Cuba: la actualización del modelo económico y la política exterior en un mundo multipolar.

Cuba se encuentra viviendo un período decisivo para su futuro. Junto a una reforma del modelo económico y social establecido en 1959 que, desde 1989 y a partir de la implosión de la URSS, demanda reformas y cambios crecientes, el país se ha visto forzado a adaptarse a un nuevo entorno externo y a desarrollar una activa y diversificada política exterior en el marco de transformaciones profundas en el sistema internacional y de una crisis económica global con un final poco previsible. Por sus características de estado insular, con las limitaciones inherentes en términos territoriales, económicos y demográficos, ambas dimensiones – los cambios domésticos y las adaptaciones a un nuevo entorno internacional - se encuentran estrechamente vinculadas. Dos hechos relevantes son de destacar en este sentido: por un lado, Cuba detenta una economía de mercado interno pequeño, extremadamente dependiente de las importaciones y, por otro, sufre la persistencia de una serie de medidas de bloqueo económico por parte de los Estados Unidos, como claro remanente de la Guerra Fría². De hecho, como lo señalan algunos analistas, Cuba constituye una “singularidad” en el marco internacional, particularmente si tenemos en cuenta la permanencia por más de medio siglo de un modelo económico y político distintivo, en un contexto de cambios profundos en el entorno internacional y en la propia sociedad cubana³.

Las transformaciones actualmente en curso inciden también sobre la necesidad de la comunidad internacional de analizar y entender las reformas en Cuba, particularmente en relación con el llamado “proceso de actualización” y de repensar sus relaciones con este país, tanto en función de la coyuntura internacional como en relación con las políticas más adecuadas y menos intrusivas que puedan desarrollarse para apoyar estas reformas y el proceso de cambio que actualmente se impulsa en la isla.

En este contexto, las relaciones y vínculos, tanto económicos como políticos, con los países de América Latina y el Caribe, son particularmente relevantes para las reformas en curso y para su eventual evolución futura. La reciente visita de la presidenta de Brasil Dilma Rousseff a la isla, en febrero de 2012, es una clara manifestación, junto con otras que analizaremos más adelante, de la importancia que revisten las relaciones con América Latina, tanto en lo político como en lo económico, pero también acarrear, en el

¹ Si bien las opiniones y análisis vertidos en este capítulo son de mi entera responsabilidad, debo un especial agradecimiento a las enriquecedoras discusiones desarrolladas en el marco del Taller Académico Cuba-Estados Unidos (TACE), impulsado por la Universidad de La Habana, American University y CRIES en los tres últimos años, y a las conversaciones y documentos provistos por algunos de sus participantes, tanto cubanos como estadounidenses.

² Pérez Villanueva, Omar Everleny (2011) “La actualización del modelo económico cubano”, en *Political Economy of Change in Cuba*, New York: Bildner Center for Western Hemispheric Studies, p. 2, www.cubasymposium.org

³ Alonso, José Antonio; Francesc bayo y Susanne Gratius (2011) “Cuba en tiempos de cambio: una introducción”, en Alonso, José Antonio; Francesc bayo y Susanne Gratius (coords.) *Cuba en tiempos de cambios*, p. 9.

marco de los temas de la agenda que caracterizó la visita, la mayor o menor aceptación de la especificidad de los cambios en la isla⁴.

En esta perspectiva, el presente artículo solo intenta esbozar brevemente las principales transformaciones acaecidas en los últimos años en Cuba, a partir de la asunción al poder de Raúl Castro en 2006, en relación a estos dos ámbitos específicos – los cambios internos y las adaptaciones a un nuevo entorno internacional - y a su articulación, en función de los posibles escenarios de evolución de la situación, doméstica e internacional, de Cuba. Por un lado, las reformas en el plano económico y social y las interrogantes que abren sobre diversos escenarios futuros de evolución de la isla y, por otro, los significativos cambios en su política exterior que contribuyen o buscan apuntalar dichas reformas, con sus potenciales derivaciones en el plano de las relaciones internacionales.

1. El proceso de “actualización”: entre los avances y las contradicciones.

La caída de la URSS y el desmantelamiento de los acuerdos con el CAME impusieron a Cuba la necesidad de introducir transformaciones graduales y limitadas desde la década del noventa, con el fin de adaptarse a las nuevas condiciones creadas por la desaparición de su principal aliado internacional y del campo socialista en Europa Oriental, a la vez de intentar preservar el modelo económico y político establecido en 1959. Estas transformaciones graduales y limitadas, particularmente a lo largo del llamado “período especial” que impuso, en la década del noventa, duras condiciones a la población cubana, tuvieron sus altibajos, con avances y retrocesos a lo largo de esa década y del inicio del nuevo siglo, hasta que la enfermedad de Fidel Castro obligó a su renuncia y a una transferencia de poder a su hermano Raúl Castro en julio de 2006, en el marco del bloqueo económico impuesto por los EEUU a la isla desde la década del sesenta.

Esta transferencia de poder no se dio sin tensiones internas en el marco de la elite política y militar de Cuba, hasta tanto Raúl Castro comenzó a consolidar su poder y logró aglutinar a esta elite ante la inevitable necesidad de introducir reformas en el sistema para su preservación y para evitar cualquier injerencia externa en este proceso⁵.

En 2007, un año después de sustituir a Fidel, Raúl Castro anunció “reformas estructurales” y auspició el debate más amplio dado en el marco de la revolución, que alcanzó, en la sociedad cubana, un alto consenso sobre los cambios que era necesario introducir. En los dos años subsiguientes, Raúl Castro introdujo modificaciones de poca

⁴ Ver Lyons, John y José de Córdoba (2012) “Con visita a Cuba, Brasil muestra su poderío en América Latina”, en La Nación (Buenos Aires), 1 de febrero de 2012, pág. 4, sección 2. Para una visión crítica ver Yañez, Eugenio (2012) “La apuesta brasileña en Cuba” en cubaencuentro, www.cubaencuentro.com, 1 de febrero de 2012, y Leiva, Miriam (2012) “Brasil y la marcha de Cuba hacia el abismo”, en cubaencuentro, www.cubaencuentro.com, 6 de febrero de 2012.

⁵ Serbin, Andrés (2007) “Continuidad y cambio en Cuba”, en Vanguardia Dossier (Barcelona), No. 23, junio 2007, pp. 6-13.

importancia, pero el deterioro económico-social y la aguda crisis económica⁶ impulsaron dos reformas más profundas entre 2009 y 2011: el usufructo de tierras ociosas estatales y el anuncio gubernamental del despido de entre el 10% y el 35% de la fuerza laboral⁷. Ninguno de estos dos cambios promovidos a partir de 2009 escapaba a una urgente demanda y presión surgida del creciente deterioro de la economía cubana desde la década del noventa.

Por un lado, el sector agrícola se veía incapaz de satisfacer internamente la demanda alimentaria de la población y Cuba se encontraba crecientemente obligada a importar alimentos⁸. Las importaciones cubanas siempre estuvieron fuertemente concentradas en tres áreas – combustibles, alimentos y medicamentos, que en conjunto han constituido tradicionalmente el 60% del total de las compras y un 80% de los gastos en divisas del país⁹. Sin embargo, en años recientes los incrementos mayores se han producido en el área de la compra de alimentos, “como resultado del desplazamiento de la demanda doméstica hacia productos foráneos, ante el deterioro de la capacidad productiva doméstica por la falta de incentivos y las distorsiones existentes”¹⁰.

Paradójicamente, esta situación creó las condiciones para una mayor vulnerabilidad y dependencia externa en la compra de alimentos adquiridos a los EEUU. Bajo condiciones especiales de regulación en el marco del embargo, las compras de alimentos a este país han llegado a constituir un poco más de un tercio de las compras totales¹¹, convirtiéndose los EEUU en el principal proveedor de productos agrícolas y alimentos a Cuba, alcanzando su pico en 2008. En este marco, el aumento de la producción de alimentos en el país “se perfiló como un asunto de seguridad nacional y

⁶ Como señala un economista, “tras un fuerte crecimiento entre los años 2005 y 2007, las fallas del sistema económico centralizado de Cuba, que se han visto agravadas por la actual crisis global, han provocado la crisis más severa que ha tenido el país desde 1993-1994, cuando se sufrieron las consecuencias del colapso de la URSS”, en Mesa-Lago, Carmelo (2012) “Reformas de Raúl, VI Congreso del PCC y resultados (1)”, en Cubaencuentro, 1 de abril de 2012, www.cubaencuentro.com

⁷ Ver Mesa-Lago, Carmelo (2011) “Las reformas de Raúl Castro y el Congreso del Partido Comunista de Cuba: avances, obstáculos y resultados”, Cuadernos del CIDOB. América Latina (Barcelona), No. 35, diciembre 2011, p. 1. En un análisis reciente se señala de una manera más exhaustiva, sin embargo, que los problemas estructurales que enfrenta Cuba en los últimos 15 años se extienden a “la escasez de divisas, las distorsiones de precios relativos derivados del tipo de cambio oficial sobrevaluado, la ausencia de convertibilidad, la dualidad monetaria, los mercados segmentados, el magro desempeño de la economía real y especialmente de la industria azucarera, la agricultura y los problemas de eficiencia de las entidades públicas”, en Pérez Villanueva (2011), op. cit., p. 2.

⁸ “Con más del 50% de la superficie agrícola sin cultivar, Cuba importa alrededor del 70% del consumo doméstico de alimentos (lo que) ejerce una tensión estructural en la balanza de pagos que ha empeorado con el aumento en los últimos años del precio internacional de los alimentos”, en Alonso, José Antonio y Pavel Vidal (2011) “La accidentada senda de la reforma económica en Cuba: balance y perspectivas”, en Alonso, José Antonio; Francesc Bayo y Susanne Gratius (coords) Cuba en tiempos de cambios, Madrid: Editorial Complutense, p. 33.

⁹ Sánchez Egozcué, Jorge Mario y Omar Everleny Pérez Villanueva (2011) “La inserción internacional del comercio cubano: transformaciones y retos”; en Alonso, José Antonio; Francesc Bayo y Susanne Gratius (coords) Cuba en tiempos de cambios, Madrid: Editorial Complutense, p. 49.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Y como añaden los mismos autores “llevando a EEUU a la posición paradójica de ser al mismo tiempo el país que más restringe el comercio con Cuba y a la vez uno de sus proveedores clave”, Ibidem, p. 50.

urgencia inmediata”¹² y, bajo el mandato de Raúl Castro la agricultura se convirtió en una prioridad¹³.

Por otra parte, el Estado – principal empleador de los cubanos, confrontaba una situación presupuestaria insostenible que no sólo se relacionaba con el protagonismo estatal en una economía de planificación central y la “hiperestatización”¹⁴ de las relaciones sociales en la sociedad cubana, como oportunamente lo caracterizó una investigadora cubana, sino también con una hipertrofia del aparato administrativo que, asociado con un proceso centralizado de toma de decisiones, no hacía más que aumentar la nómina del Estado sin alcanzar los niveles de eficiencia y productividad necesarios. Como consecuencia, para marzo de 2011, se planteó la necesidad de reducir en 500.000 trabajadores el sector estatal, con la idea de que se volcarán al sector cuentapropista, a través de una serie de estímulos al mismo. Como señala un economista “dichos despidos eran necesarios para reducir gastos, elevar la productividad laboral y aumentar los salarios”¹⁵. No obstante, luego de un análisis de la evolución del proceso de despidos y del trabajo por cuenta propia, el Consejo de Ministros aprobó en mayo de 2011 varios ajustes, y entre ellos “1) congeló todas las plazas estatales y extendió el programa de despidos sin fijar fecha; 2) permitió la contratación de trabajadores no familiares en las 178 ocupaciones (privadas) aprobadas, y aumentó de 20 a 50 el número de sillas autorizadas en restaurantes privados (paladares), a la vez que facilitó que restaurantes estatales con baja actividad fueran arrendados a cuentapropistas; 3) suspendió el impuesto de utilización de fuerza laboral en 2011 a los que contraten hasta 5 empleados, y también redujo cuotas mensuales o impuestos a varias actividades” junto con otras medidas¹⁶. Si bien estas medidas redujeron el número de trabajadores “disponibles”, la necesidad de una reforma del aparato estatal persistió y se refleja posteriormente en los debates previos y en los “Lineamientos de la política económica y social” aprobados en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC).

En este contexto, el propósito de estas reformas fundamentales y de otras, de menor alcance que se desarrollaron en la misma etapa, apuntó a tres objetivos principales. En primer lugar, a mantener el control político por parte de la élite política y militar en el poder, más allá de las discrepancias y divergencias existentes en su seno entre los sectores más renuentes a las reformas y los más proclives a las mismas. En segundo lugar, iniciar el proceso de adaptación de la economía de planificación central vigente a un proceso de flexibilización orientado hacia una economía de mercado limitada, a

¹² Pérez-Stable, Marifeli (2011) “Cuba: el legado fidelista, la sucesión y la ciudadanía”, en Iglesias, Enrique V.; Rosa conde y Gustavo Suárez Pertierra (eds.) *El momento político de América Latina*, Madrid: Fundación Carolina-Editorial siglo XXI, p. 291.

¹³ Alonso y Vidal (2011), op. cit., p. 33.

¹⁴ Espina, Mayra (2007) “Mirar a Cuba hoy: cuatro supuestos para la observación y cinco problemas-nudo”, ponencia presentada en el Seminario “Por una cultura revolucionaria de la política”, La Habana, Cuba.

¹⁵ Mesa-Lago, Carmelo (2012a) “Reformas de Raúl, VI Congreso del PCC y resultados (I)” en [cubaencuentro](http://cubaencuentro.com), www.cubaencuentro.com, 1 de abril de 2012, p. 2.

¹⁶ Mesa-Lago, Carmelo (2012b) “Reformas de Raúl, VI Congreso del PCC y resultados (II)” en [cubaencuentro](http://cubaencuentro.com), www.cubaencuentro.com, 1 de mayo de 2012, p. 3.

través de cambios graduales, dónde, sin embargo, persistía el rol central del estado en la planificación y regulación¹⁷. Y en tercer lugar, a preservar, en el marco de las condiciones existentes y con un previsible grado de reducción y deterioro, algunos de los logros alcanzados por la Revolución en el campo de las políticas sociales¹⁸ (particularmente en lo referente a las esferas de la salud y de la educación y, en menor medida, a las de empleo, vivienda y subsidios estatales). En función de estos objetivos, las reformas asociadas al proceso de “actualización” reflejan, por un lado, la necesidad de preservar la estructura política existente junto con los logros sociales alcanzados por la Revolución, y por otro, la respuesta a las crecientes presiones internas y del entorno internacional.

Por otra parte, en esencia, estos objetivos se reflejan con claridad en los “Lineamientos de la política económica y social” aprobados en el largamente pospuesto VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) realizado en abril de 2011, basado en un documento de consulta previo - el “Proyecto de lineamientos de la política económica y social” - circulado entre diversos sectores de la población a partir de octubre/noviembre del año precedente¹⁹. En función de los objetivos citados, los “Lineamientos” aprobados promueven una serie de reformas importantes pero, sin embargo, evidencian asimismo, significativas diluciones y reducciones de algunas de las propuestas originales en el “Proyecto”, y una serie de eventuales contradicciones que ponen de manifiesto la pugna entre sectores conservadores y reformistas, pero que, a la vez, muestra algunos avances puntuales en términos de reformas económicas. De hecho, en este sentido y con las limitaciones del caso, el VI Congreso del PCC, ratificó estas reformas y anunció algunas otras de menor importancia²⁰.

¹⁷ Como señala Mesa-Lago “En este sentido, permanece la planificación central como mecanismo fundamental para dirigir la economía, “aunque con transformaciones y teniendo en cuenta el mercado y la gestión “no estatal” o privada; ambos mecanismos quedan bajo la influencia del plan, controles financieros y administrativos y estricta regulación” en Mesa-Lago, Carmelo (2011a) “Cuba ¿Qué cambia tras el VI Congreso del Partido Comunista?”, en Nueva Sociedad (Buenos Aires), No. 234, julio-agosto 2011, p. 6.

¹⁸ Como señala un informe reciente, “*In its early years, the Cuban revolution made great strides toward providing universal access to quality health care and guaranteeing education for all citizens. Although some of these gains have eroded, Cuba continues to score highly in global rankings of social indicators (Table 1.1). Adult literacy is 100 percent and the mean schooling is more than 10 years. Child mortality rates are a low six per 1000 live births and life expectancy at birth is 79 years—strong accomplishments at a par with developed countries*”, en Feinberg, Richard (2011) *Reaching out. Cuba’s New Economy and the International Response*, Washington D.C.: Latin America Initiative at Brookings, November 2011, p. 5. Sin embargo, el mismo informe añade “*But social standards enjoyed by Cubans today are not sustainable without an increase in labor productivity, international competitiveness, and export capacity. Cuba must correct the extraordinary imbalance between its social progress and the low efficiency of its productive sectors. In many developing economies, the availability and distribution of social services lags behind productive investments in factories and farms—Cuba suffers from the opposite malady*”, p. 5.

¹⁹ VI Congreso del PCC “Proyecto de lineamientos de la política económica y social”, La Habana, 9 de noviembre de 2010 e “Información sobre el resultado del debate de los lineamientos de la política económica y social del Partido y la revolución”, La Habana, 1 de mayo de 2011.

²⁰ Como señala el mismo Mesa Lago, “aunque se reconoce que los cambios son necesarios, las reformas aplicadas por Raúl Castro son modestas y de momento sólo se pretende actualizar el modelo económico para evitar su hundimiento” en Mesa-Lago, Carmelo (2011b) “Las reformas de Raúl Castro y el

Básicamente, las reformas que se plantearon a partir del VI Congreso acarrearán asimismo una serie de dificultades y obstáculos. Veamos brevemente algunas de ellas.

El usufructo de tierras con el propósito de lograr un sector agrícola más eficiente y sus dificultades. La regulación del usufructo de tierras todavía es muy restrictiva. Las parcelas son pequeñas y la duración de los contratos es corta. Tampoco se han desarrollado de una manera sistemática una política de incentivos a la producción agrícola y el Estado aún controla gran parte de la comercialización, a la vez que hay una ausencia de créditos y de insumos agrícolas. Por otra parte, no se da libertad a los agricultores para decidir que cultivan y como comercializan sus productos²¹.

El trabajo por cuenta propia y los despidos masivos. El trabajo por cuenta propia, hasta muy recientemente, sólo se ha permitido en actividades de baja cualificación y afronta una carga impositiva muy alta. Mientras tanto crece lentamente el empleo privado y se ha frenado el despido de trabajadores estatales, que originalmente se había anunciado en términos de una reducción sustancial de la fuerza laboral contratada por el Estado. Por otra parte, los trabajadores por cuenta propia siguen dependiendo en gran parte del Estado para sus insumos.

El coste expansivo de las políticas sociales “es inviable y se reconoce que no están bien diseñadas. Al aplicar los subsidios indiscriminadamente a toda la población, sin tener en cuenta su nivel de ingresos, no se ha favorecido adecuadamente la equidad”²². Para mantener más ingresos que permitan financiar las políticas sociales hacen falta reformas más profundas que consigan incrementar la producción, la productividad y los salarios y que posibiliten un incremento de los ingresos fiscales del Estado.

La ley de vivienda aprobada en noviembre de 2011, autoriza la compraventa de viviendas. A pesar de una serie de restricciones, la nueva ley de vivienda podría generar el capital que necesita el sector privado para iniciar y expandir sus pequeños negocios, pero muchos dependen de las remesas y de la ayuda externa, particularmente en relación a algunos insumos. Esta ley vino precedida por la **autorización de compraventa de automóviles, en octubre 2011**. Ambas medidas reintroducen la propiedad privada en el sistema y dan lugar a una nueva dinámica, de carácter mercantil, en la economía, con consecuencias importantes para las posibilidades de capitalización de los ciudadanos.

Por otra parte **la existencia de dos monedas** – el CUC y el peso (CUP) ahonda las diferencias sociales, entre un sector que percibe salarios en CUC y el resto de la población que los percibe en pesos. A pesar de que los “Lineamientos” apuntan a cerrar la brecha en la dualidad monetaria a través de una devaluación del CUC²³, existen

Congreso del Partido Comunista de Cuba: avances, obstáculos y resultados”, en Documentos Cidob. América Latina, (Barcelona), No. 35, diciembre 2011, p. 1.

²¹ A diferencia de procesos similares desarrollados en China y en Vietnam..

²² Mesa-Lago (2011^a), op. cit.

²³ “La medida principal para eliminar la doble moneda radicaría entonces en la devaluación del tipo de cambio aplicado a las empresas hasta acercarse al que rige para la población, pero es una acción que implica riesgos y desafíos para la política económica, dada la enorme brecha entre los tipos de cambio” en Alonso y Vidal, (2011), op. cit., p. 32.

interrogantes sobre la estrategia a implementar a este fin y sobre si esta medida puede ubicarse en el marco del interés de las elites y no de la población en general²⁴. A su vez, esta brecha permite además sostener algunos de los programas gubernamentales a menor costo²⁵.

En este marco y en función de algunos precedentes en términos de avances y retrocesos de las reformas económicas en la década del noventa, existen dudas sobre los resultados que pueda alcanzar, a corto plazo, la actualización económica. Para algunos analistas, pese a que las reformas legitimadas por VI Congreso del PCC se enmarcan en un proceso de institucionalización iniciado por Raúl Castro, “la actualización económica propuesta solo araña la superficie”²⁶ de los problemas. Para otros, las reformas introducidas por el VI Congreso “son positivas y bien orientadas pero parciales, implican trabas y cargas impositivas que generan desincentivos y son insuficientes para enfrentar los problemas económico-sociales acumulados durante 52 años de socialismo en Cuba”, en tanto “la efectividad de las reformas y los acuerdos es lastrada por objetivos mutuamente excluyentes o contradictorios. Por una parte, se reconoce la necesidad de aumentar la producción, eliminar la mano de obra excedente en el sector estatal, reducir el costo de los servicios sociales, etc., así como reconocer el papel creciente que deben jugar el mercado y el sector privado. Por otra se pone énfasis en el plan central, el control, la regulación y la fuerte tributación al sector privado que impide su desarrollo”²⁷. A su vez, economistas cubanos señalan que “hasta el momento, los cambios en la economía cubana recién están comenzando (aunque) finalmente se ha asumido la necesidad y el carácter irreversible de éstos”²⁸. Sin embargo, también señalan que se requieren tres factores para que una reforma estructural avance: “1) una cierta claridad de objetivos (...); 2) una cierta consistencia temporal (...) y 3) una cierta capacidad para gestionar las tensiones distributivas durante el proceso de reforma, compensando convenientemente a los perdedores en los procesos de cambio”, de los cuales “la tenue senda de reformas recorrida por Cuba logra cubrir (sólo) el requisito de la adecuada distribución de costes de los procesos de cambio”²⁹. No obstante, en relación al primer factor, si bien los Lineamientos representan un primer paso en este sentido, persisten aún múltiples indefiniciones³⁰.

Estableciendo un primer balance, Mesa-Lago señala que las dos principales reformas estructurales encaradas “no han tenido un éxito claro”³¹, en tanto en la reforma de la

²⁴ Ver al respecto un planteamiento sobre las perspectivas posible en Vidal, Pavel 2008, pp.

²⁵ Como señala Hershberg, “*the state collects inflated CUCs and converts them into artificially undervalued pesos in order to pay public-sector workers and have enough left-over to finance teetering social programs and the everyday cost of operating the system*”, en Hershberg, Eric (2011) “Cuba: Salvaging a Revolution”, en NACLA Report on the Americas, July/August 2011.

²⁶ Pérez-Stable (2011), op. cit., p. 297.

²⁷ Mesa-Lago (2011^a), op. cit., p. 18.

²⁸ Sánchez Egozcué y Pérez Villanueva, op. cit., p. 58.

²⁹ Alonso y Vidal (2011), op. cit., p. 36.

³⁰ Ibidem, p. 37.

³¹ Mesa-Lago (2012b), op. cit., p. 5.

agricultura, “a pesar de la cesión de tierras en usufructo, la producción agrícola cayó en 2010, y aunque aumentó en 2011 en el sector privado, se desconoce si fue por los campesinos no afiliados a cooperativas o por los usufructuarios”. Por otra parte, en la reforma laboral no se cumplió la meta propuesta de despidos y la creación de empleos privados fue insuficiente, “en gran medida debido a las trabas y los desincentivos impuestos”³².

En este marco, las modestas mejoras que se han logrado, chocan con “las contradicciones³³ existentes en la cima de la pirámide de poder cubano”³⁴. Pese a las reiteradas afirmaciones de la unidad de la elite política y militar cubana, existe un disenso en la cúpula del poder, así como en los niveles intermedios, frente a las reformas encaradas³⁵.

Es evidente que desde la transferencia de poder de Fidel Castro a Raúl, éste ha consolidado su poder, en tanto ha introducido reemplazos en las posiciones más importantes del aparato y las estructuras paralelas que el primero había desarrollado han sido prácticamente desmanteladas. En este marco, las fuerzas armadas, a las que Raúl ha dirigido por más de medio siglo y que gestionan una parte de la economía, han obtenido significativas posiciones en el aparato de estado. Sin embargo, como lo hemos señalado anteriormente, el objetivo primordial de Raúl Castro ha sido mantener la cohesión de la elite, pero ésta cohesión ha tenido costos políticos altos, particularmente en términos de cesión de espacios en los procesos de toma de decisión a sectores conservadores. Como señala un analista “un liderazgo político de veteranos revolucionarios de 70 o 80 años de edad puede ser útil para mantener la cohesión de la elite, pero difícilmente sirve para renovar la legitimidad del gobierno ante la población en general”³⁶, además de generar tensiones y diferencias con los sectores más proclives a las reformas.

Sin embargo, la cohesión de la elite constituye un factor de estabilidad inestimable para su permanencia en el poder político. Pese a los planteamientos de descentralización que se incluyen en los “Lineamientos”, ha habido reacciones a nivel municipal y juvenil, con la emergencia de nuevos movimientos como los de afro-descendientes, minorías

³² Ibidem.

³³ “La eficacia de las reformas y de los acuerdos del VI Congreso está obstruida por objetivos contradictorios. Por un lado, se pretende aumentar la producción para reducir las importaciones y expandir las exportaciones, así como eliminar el empleo estatal excedente, y se reconoce el papel creciente del mercado y del sector privado. Pero, por el otro lado, se pone énfasis en el plan central, el control, la empresa estatal y los fuertes impuestos al sector privado que obstaculizan su desarrollo” (Mesa-Lago, 2012b, 5)

³⁴ Mesa-Lago (2011^a), op. cit., p. 18.

³⁵ “Mientras unos apoyan las reformas como única vía para mejorar el desempeño económico y social, para así salvar la Revolución, otros se resisten a ellas por temor a desatar fuerzas que escapen del control del régimen o porque la competencia privada amenace sus posiciones y privilegios. El resultado es un compromiso ineficaz e insostenible” Mesa-Lago (2012b), op. cit., p. 5.

³⁶ Hoffmann, Bert (2010) “Cuba: On the Way to Market Socialism?”, en *GIGA Focus* (Hamburg), No. 5, p. 5.

sexuales, y organizaciones comunitarias y cooperativas³⁷ que sin cuestionar abiertamente el sistema tienen, con frecuencia, un carácter más radical que el de los blogueros y disidentes tradicionales. De una manera similar, nuevos actores como la Iglesia Católica han devenido en actores e interlocutores políticos implícitos del gobierno, al desempeñar un papel crucial en la presión ejercida y en la creación de nuevos espacios de debate plural acerca de los cambios en Cuba³⁸.

En este marco, mientras no se resuelva el disenso en la dirigencia para decidir la profundización de las reformas, será difícil resolver a corto y mediano plazo los problemas económicos y sociales de Cuba, pese al creciente reconocimiento de que la principal amenaza para el país ya no radica tanto en el exterior como en su vulnerabilidad interna. En particular, enfrentar el tránsito de una cultura administrativa vertical hacia una administración flexible del Estado y de la economía, se hace extremadamente difícil en el marco de la resistencia al cambio de algunos sectores históricamente asociados e identificados con esta cultura. Tránsito que además pone en cuestión el contrato social existente e históricamente decantado desde el inicio de la Revolución, entre el Estado y la sociedad.

En suma, se puede señalar que, en los últimos años, se han impulsado en Cuba una serie de reformas significativas, cuyo impacto es reciente y cuyos resultados sólo podrán ser evaluados a mediano plazo, en la medida que sigan profundizándose. Estas reformas se han dado, por un lado, en el marco de una creciente institucionalización de los procesos de toma de decisiones pero, por otro, han generado tensiones y disensos que amenazan su implementación y profundización, en el marco de la prioridad asignada a mantener una cohesión en el seno de la elite política y militar que conduce al país. A su vez, estas reformas no se encuentran disociadas de un proceso de inserción de Cuba en la economía y el sistema internacional, que se ha caracterizado, en la última década, por profundos cambios en términos de las alianzas estratégicas y de los vínculos internacionales en un mundo en transformación.

2. La política exterior de Cuba en un mundo multipolar³⁹.

La evolución de la política exterior cubana desde 1959, ha sido marcadamente condicionada por su conflictiva relación con los Estados Unidos. De hecho, esta relación constituye un referente ineludible para el análisis de la evolución de esta política a lo largo de más de cinco décadas de existencia del actual sistema político cubano, tanto por sus efectos económicos y políticos sobre la isla, como por su descollante papel como referente simbólico del discurso predominante en la conducción

³⁷ Hershberg señala en este sentido, no sólo los principales factores de la estructura de poder existente, sino también los abundantes espacios de innovación en la sociedad cubana, predominantemente promovidos por la juventud, en Hershberg (2011), op. cit., p. 3.

³⁸ Laverty, Collin (2011) Cuba's New resolve. Economic Reform and its Implications for US Policy, Washington D.C.: The Center for Democracy in the Americas, p. 67.

³⁹ Esta sección está basada en un trabajo previo publicado bajo el título "Círculos concéntricos: La política exterior de Cuba en un mundo multipolar", en Ayerb, Luis Fernando (coord.) Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos, Buenos Aires: CRIES-IEEI-Icaria Editorial, pp. 229-267.

política de Cuba y de su impacto en el conjunto de la sociedad. Sin embargo, el fin de la Guerra Fría y la desaparición de la Unión Soviética, pese a la persistencia del embargo estadounidense y de las diversas modalidades que ha asumido durante las diferentes administraciones de los EEUU, con mayor o menor radicalidad, dio lugar al desarrollo de una activa política exterior cubana orientada a romper el aislamiento internacional que eventualmente imponía la política exterior de Washington. Paradójicamente, si comparamos la política exterior cubana con los cambios y reformas internas impulsados de la dos últimas décadas, vemos que la primera ha sido más consistente en sus objetivos de incorporar a la isla a una nueva configuración mundial de carácter multipolar, de construir las alianzas necesarias tanto para enfrentar el bloqueo estadounidense como para lograr una inserción económica más ventajosa en el sistema económico internacional, y de apuntalar, a través de su política exterior, los altibajos y los cambios de su situación doméstica.

En este marco, esta sección aborda, en primer lugar, un breve análisis de las principales características de la política exterior cubana en la década del noventa del siglo pasado, para pasar a analizar con mayor detalle, su evolución en la primera década de este siglo, en especial, en función de su articulación con el llamado proceso de “actualización” del modelo político y económico cubano. A través de la revisión de esta política en diferentes ámbitos – el subregional, el regional, el atlántico y el global – argumentamos en esta sección que uno de los mayores logros de la política exterior cubana en esta década ha sido la configuración de un entramado diversificado de relaciones internacionales que ha contribuido tanto a romper con el aislamiento impuesto por los EEUU como a preservar un margen de autonomía que posibilitara la continuidad del sistema político establecido en la isla desde 1959, más allá de los cambios domésticos que se introdujeran. Este proceso se enmarca, en la actualidad, en una articulación compleja entre las presiones, las alianzas y los vínculos internacionales, tanto económicos como políticos, y el proceso de “actualización” del sistema político cubano que, sin embargo, no modifica algunos de los rasgos asumidos por esta política exterior en las décadas precedentes, aunque le confiere, particularmente en el último lustro, un carácter marcadamente pragmático.

En este contexto, la preservación de algunos de los rasgos más distintivos del sistema político cubano se articula con las relaciones externas con un entorno regional y global en proceso de transformación, abriendo la posibilidad para una eventual evolución de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos en un marco donde La Habana ha logrado, simultáneamente, reinsertarse efectivamente en la región latinoamericana y recomponer y renovar sus relaciones en el ámbito global, con un nuevo énfasis en las relaciones Sur-Sur. Dadas las limitaciones de este artículo, el análisis se focaliza en las relaciones con algunos actores relevantes en los diferentes ámbitos – subregional, regional y global, principalmente a nivel bilateral, aunque también se consideran, ocasionalmente, las organizaciones y espacios multilaterales como ámbitos relevantes del desempeño de la política exterior de Cuba en la actualidad.

En un artículo sobre la política exterior de Cuba escrito hace más de una década⁴⁰ señalábamos que algunos de sus lineamientos más importantes luego del colapso del bloque soviético y del difícil período de adaptación posterior, se caracterizaban por la persistencia de un gran activismo internacional⁴¹ y por una visión globalista desarrolladas en el marco del triunfo de la Revolución, y por la necesidad, en un entorno internacional diferente al de la confrontación Este-Oeste, de dar seguimiento a la dinámica del cambio global y a las posibilidades que pudiese ofrecer para una inserción distintiva de Cuba en el sistema internacional y para superar el aislamiento impuesto por los EEUU.

En esa etapa, para el gobierno cubano, la adaptación de la política exterior a un nuevo entorno internacional implicaba, sin embargo, que la búsqueda de nuevas formas de inserción internacional no diera lugar a la introducción de una transformación del sistema político establecido en la isla, particularmente en el marco de la persistencia del embargo y de las presiones estadounidenses. Frente a la nueva coyuntura internacional, el liderazgo cubano reformuló los alcances de su política exterior, apuntó a adaptar su economía a las nuevas circunstancias, diseñó una estrategia institucional para enfrentar el poder de los EEUU y para obtener información y reducir la incertidumbre en relación al nuevo orden mundial⁴², y comenzó a esbozar una política exterior con una orientación pragmática que no pusiera en cuestión el sistema político establecido con la Revolución de 1959 y que se ajustara a sus principios y valores.

En este marco, desde principios de la década del noventa, Cuba enfrentó el reto de romper con el aislamiento regional y de reinsertarse pragmáticamente en la economía internacional de un modo tal que sus nuevos socios e interlocutores no pusieran en cuestión la defensa y preservación de un modelo distintivo, conformado a lo largo de las décadas precedentes⁴³.

⁴⁰ Serbin, Andrés (2001) “Lejos de Dios y demasiado cerca de... La política exterior de Cuba hacia América Latina y el Caribe”, en *Foreign Affairs en español* (México D.F.: ITAM), vol. 1, no. 3, otoño-invierno 2001, pp. 42.

⁴¹ Como señala recientemente un investigador, “aunque el activismo internacional formaba parte de la tradición histórica cubana desde la época republicana anterior a la revolución, se considera que durante la década de los años setenta del siglo XX y hasta casi finales de los ochenta, la política exterior cubana alcanzó su cenit de proyección internacional” (...) “Cuba ha tenido una política exterior muy dinámica, con presencia diplomática en más de un centenar de países. También ha ejercido cierto grado de influencia en América Latina y África, a la vez que ha aspirado a ejercer un liderazgo entre los países del Tercer Mundo a través del Movimiento de los No Alineados (MNOAL)”, en Bayo, Francesc (2010) *Transformaciones limitadas y desafíos persistentes en Cuba*, Barcelona: CIDOB, Documentos CIDOB, Serie América Latina, No. 33, p.24.

⁴² Domínguez, Jorge (2001) “*Cuban Foreign Policy and the International System*”, en Tulchin, Joseph and Ralph H. Espach (eds.) *Latin America in the New International System*, Boulder-London: Lynne Rienner, p. 183.

⁴³ Como agrega una investigadora “En este sentido, los nuevos socios debían cumplir una doble condición: - repercutir positivamente en la recuperación de la economía cubana y, al mismo tiempo, no interferir en las decisiones soberanas del país”, en Xalma, Cristina (2008) “Europa frente a Cuba. El fracaso de una política subalterna”, en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires), No. 216, julio-agosto 2008, p. 66

Por otra parte, para la época, persistía claramente la percepción de que los principales obstáculos a superar en este proceso eran la continuidad de la política aislacionista de los Estados Unidos hacia la isla y, en particular, el papel desempeñado por la comunidad cubano-americana en el mantenimiento y desarrollo de esta política y en el cuestionamiento del modelo existente, referentes siempre presentes en la política exterior cubana desde la década del sesenta⁴⁴.

Ambos elementos – la búsqueda de nuevas formas de inserción y de relación internacional que rompiesen con el aislamiento en función de la preservación del sistema político vigente, y la persistencia de la hostilidad y presión estadounidense – son fundamentales a la hora de intentar comprender la orientación y las prioridades de la política exterior cubana para aquél momento. El primero, en tanto apuntaba, básicamente, a seguir identificando los espacios e interlocutores para impulsar una necesaria diversificación económica y política de su actividad y orientación exterior y, a la vez, para explorar posibles alianzas que fortalecieran su posición frente a los EEUU, sin afectar el sistema político establecido por la Revolución. El segundo, porque seguía identificando claramente a la política de Estados Unidos como el principal obstáculo para el desarrollo de una política exterior activa por parte de Cuba y como la principal amenaza para la supervivencia de su modelo político, en manifiesta articulación con la incidencia de un factor político interno representado por la capacidad de presión e incidencia política de la comunidad cubano-americana en los EEUU⁴⁵.

A más de una década, ambos elementos siguen vigentes a la hora de analizar la actual política exterior de Cuba en el marco del nuevo entorno internacional, aunque el peso de la presión y la hostilidad de los Estados Unidos pueda haber disminuido parcialmente, en función de nuevas prioridades de la política exterior estadounidense y en el marco de nuevas políticas y áreas de cooperación y colaboración⁴⁶. La búsqueda de nuevos aliados y socios sin comprometer los fundamentos del modelo persiste, mientras que el embargo y las presiones estadounidenses, aunque más atenuados, con matices y a una

⁴⁴ Ver al respecto, una serie de análisis recientes sobre las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos y la posibilidades de su normalización, en Domínguez, Jorge (2010) “Reconfiguración de las relaciones de los Estados Unidos con Cuba”; Hernández, Rafael (2010) “Enemigos íntimos. Paradojas en el conflicto Estados Unidos-Cuba” y Sánchez Egozcue, Jorge Mario (2010) “Las relaciones económicas estados Unidos-Cuba. La normalización pendiente”, en Temas (La Habana), No. 62-63, abril-septiembre de 2010.

⁴⁵ Teniendo en consideración las restricciones con que se enfrentó Cuba para la época, es necesario subrayar que su nivel de actividad internacional era intenso, en tanto estaba fuertemente involucrada en el sistema de las Naciones Unidas, desarrollaba una compleja diplomacia con la Unión Europea, mantenía buenas relaciones con México y Canadá (por demás socios de los EEUU en el NAFTA), estaba reconstituyendo sus relaciones con los países miembros de la CARICOM después de la invasión estadounidense de Granada, e iniciaba una activa política hacia los países latinoamericanos, imponiendo la prioridad de romper con su aislamiento regional a partir de ampliar e incrementar las relaciones con los gobiernos de la región. En este último sentido es de señalar que, inclusive en el marco de su apoyo a los movimientos revolucionarios de la región, este apoyo siempre estuvo subordinado a las buenas relaciones que existieran con el gobierno del país en cuestión, como lo evidencia el caso de México.

⁴⁶ Ver al respecto los trabajos citados más arriba de Domínguez (2010), Hernández (2010) y Sánchez Egozcue (2010).

escala distinta a la administración Bush, se mantienen, sin que se vislumbre, a corto plazo, su desaparición.

Sin embargo, un nuevo factor decisivo se suma a los dos mencionados anteriormente en función de la transición de poder que se ha desarrollado con el reemplazo del liderazgo histórico de Fidel Castro por su hermano Raúl a partir de julio de 2006 y de los graduales cambios que se han iniciado recientemente en función de la “actualización” del sistema bajo la presión de las exigencias de una economía que atraviesa por serias dificultades y de una recomposición de las relaciones entre diversos sectores internos⁴⁷. Este nuevo factor se articula con un creciente pragmatismo de la política exterior cubana, particularmente a partir del reemplazo de Fidel por Raúl Castro en el gobierno, que se caracteriza por renovar y adoptar nuevos compromisos internacionales en el marco de una estrategia de diversificación de las relaciones externas de la isla para asegurar mejor la supervivencia económica del país⁴⁸, sin poner en riesgo el modelo político existente.

Sin embargo, subsiste una visión que privilegia la dinámica atlántica y la “obsesión hemisférica” que, asimismo, se encuentran bajo signo de interrogación, particularmente porque, de una manera similar a otros aliados y socios estratégicos de Cuba en la región – y en particular Venezuela y Brasil⁴⁹ – se enmarcan en una política exterior consciente de la transición del sistema internacional hacia una multipolaridad que diluye, aunque no elimina, el rol referencial de los Estados Unidos como potencia hegemónica.

En este contexto, analicemos algunas de las tendencias actuales de la política exterior de Cuba en esta nueva fase, para analizar posteriormente como estas tendencias se reflejan en transformaciones importantes en las relaciones económicas y políticas externas que pueden apuntalar el proceso de actualización del modelo cubano.

En este sentido, es necesario, en primer lugar, hacer un balance de las transformaciones y logros de la política exterior cubana en la última década en el marco de los cambios hemisféricos y, en segundo lugar, analizar el desarrollo de esta política en un entorno global marcado asimismo por la impronta de significativas transformaciones.

⁴⁷ Ver Serbin, Andrés (2007) “Continuidad y cambio en Cuba”, en Vanguardia Dossier (Barcelona), No. 23, junio 2007, pp. 6-13; Dilla, Haroldo (2008) “La dirección y los límites de los cambios”, en Nueva Sociedad (Buenos Aires), No. 216, julio-agosto 2008., pp. 36-48, y Bayo, Francesc (2010) Transformaciones limitadas y desafíos persistentes en Cuba, Barcelona: CIDOB, Documentos del CIDOB No. 33, abril 2010.

⁴⁸ Bayo (2010) op. cit., p. 45. El mismo autor añade, como veremos más adelante, que “aunque Cuba sigue manteniendo privilegiadas relaciones con Venezuela, con esta política “se pretende equilibrar de algún modo la nueva dependencia que se ha generado, buscando optimizar las relaciones económicas con cada uno de los otros países en la medida que estructuralmente sea posible”.

⁴⁹ Ver Serbin, Andrés (2008) “Entre UNASUR y ALBA: ¿otra integración (ciudadana) es posible?”, en Mesa, Manuela (coord.) Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008, Madrid: CEIPAZ – Icaria Editorial, pp. 183-207, y (2010) “Multipolaridad, liderazgos e instituciones regionales: los desafíos de UNASUR ante la prevención de crisis regionales”, en Mesa, Manuela (coord.) Crisis y cambio en la sociedad global. Anuario 2009-2010, Madrid: Fundación Cultura de Paz – CEIPAZ – Icaria editorial, pp. 331-246.

Para ello es importante, sin embargo, no perder de vista algunos de las características distintivas desarrollados por la política exterior cubana en etapas previas. En primer lugar, una visión globalista que, desde los inicios de la Revolución, implicó una activa presencia y un protagonismo⁵⁰ en la esfera internacional⁵¹, y que combinó la aspiración de “exportar la revolución” con un marcado nacionalismo, fuertemente signado por el enfrentamiento con el poder hegemónico y el bloqueo impuesto por los Estados Unidos⁵². En segundo lugar, que esta visión globalista y la política exterior consecuente, responden a un sistema político altamente centralizado que posibilita a su gobierno actuar como un actor racional unificado en su formulación e implementación, sin la necesidad de construir consensos domésticos⁵³. Y en tercer lugar, que en este marco, es necesario tener en consideración el desarrollo y el capital acumulado de un alto nivel de profesionalismo y de experiencia de la diplomacia cubana. Los tres elementos contribuyen para que, a partir de las dificultades impuestas por la desaparición de la Unión Soviética y por el “período especial” consiguiente, Cuba persistiera en la actual etapa, pese a las presiones de los Estados Unidos, en el hábil y pragmático manejo de un espectro muy amplio de vínculos y relaciones internacionales, tanto en ámbitos multilaterales como a nivel bilateral, recomponiendo progresivamente un entramado de vínculos y de alianzas que permitiera la supervivencia de su sistema político sin el apoyo que previamente prestaban su relación con el bloque soviético y su pertenencia a la CAME.

En esta perspectiva, las dificultades de orden interno, particularmente en el plano económico, que la isla ha tenido que afrontar en la última década, no mellaron la continuidad de una significativa capacidad de seguir impulsando una política exterior muy activa y pragmática, manteniendo el modelo político existente, pese al referente permanente de la persistencia del embargo por parte de la política de Washington hacia la isla.

⁵⁰ Posiblemente sobredimensionados para un estado insular de las dimensiones geográficas, demográficas y económicas de Cuba.

⁵¹ Cuba fue miembro fundador de la ONU, del Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT) en 1947, miembro del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial. Sin embargo, desde el triunfo de la revolución en 1959, “Cuba desarrolló una política exterior sustentada sobre tres ejes principales: su pertenecía a la comunidad de estados socialistas, su activa participación en el Movimiento de Países No Alienados (MNOAL), y su clara vocación latinoamericanista y caribeña” que, sin embargo, sufrió el deterioro y asilamiento de Cuba en la región que se inicia en la década del sesenta, en Jaramillo, Isabel (1999) El multilateralismo en la política exterior de Cuba, Santiago de Chile: FLACSO, p. 17.

⁵² Ver al respecto Domínguez, Jorge (1995) "Cuba en un nuevo mundo". En: Rodríguez Beruff, Jorge (comp.) Cuba en crisis. Perspectivas económicas y políticas. San Juan: Editorial de la Universidad de Puerto Rico, 1995, y Erisman, Michael (1985) Cuba's International Relations. The Anatomy of a Nationalistic Foreign Policy, Boulder-London: Westview Press, y (2000) Cuba's Foreign Relations in a PostSoviet World. Gainesville: University Press of Florida.

⁵³ Domínguez, Jorge (2001), op. cit., p. 184.

Cuba y la reinserción regional.

En este sentido, la última década, pese a todas las dificultades internas, pone en evidencia una progresiva reinserción de Cuba en el ámbito latinoamericano y caribeño y en diferentes organizaciones regionales y la normalización de sus relaciones con todos los países de la región⁵⁴. Junto a las características propias de la política exterior cubana antes mencionadas, desde finales de la década del noventa, Cuba inicia un proceso de reinserción en la comunidad latinoamericana y caribeña en ámbitos multilaterales que, significativamente, excluyen crecientemente a los Estados Unidos.

Este proceso se inicia con una **recomposición de las relaciones con los países del Caribe** en la década del noventa. De hecho, en esa etapa el Caribe se convierte un ámbito crucial para la diversificación de relaciones y para la ruptura de su aislamiento regional.

Aunque Cuba pertenecía formalmente al Sistema Económico Latinoamericano (SELA) desde 1976, el primer paso en este sentido se da con la recomposición de las relaciones con el **Caribe no-hispánico**⁵⁵, luego del enfriamiento de estas relaciones a partir de la invasión estadounidense de Granada en 1983⁵⁶. En 1993 se conforma una Comisión Conjunta Cuba-CARICOM, y se aceleran los acercamientos con los países miembros de este organismo en la década del noventa, particularmente a partir de la creación, en 1994, de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), con la inclusión de todos los estados insulares del Caribe, los países centroamericanos, México, Colombia y Venezuela, y con la exclusión de los Estados Unidos⁵⁷. En este marco, se produce no sólo una progresiva recomposición de las relaciones con el Caribe no-hispánico (de limitada importancia económica y comercial para Cuba, pero de significativo peso político en los organismos y foros hemisféricos e internacionales en función de la coordinación de sus políticas exteriores y de su actuación como bloque en muchos de ellos), sino también con Venezuela y Colombia, en tanto, para el momento, la relación

⁵⁴ Costa Rica y El Salvador, los únicos países latinoamericanos que no mantenían relaciones diplomáticas con Cuba, re-establecieron éstas en 2009.

⁵⁵ Los primeros países en establecer relaciones con Cuba en el marco de su expulsión del sistema interamericano, en 1973, fueron Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago, poco después de obtener su independencia de Gran Bretaña.

⁵⁶ En 1992, Cuba restableció relaciones diplomáticas con Grenada y estableció relaciones con St. Vincent y las Grenadinas en 1993, y con Antigua-Barbados en 1994, cuyos gobiernos participaron junto a los EEUU en la invasión a Grenada. Domínguez, J. (2001) op. cit., 192.

⁵⁷ La AEC en tanto plataforma política y ámbito de concertación económica, sin aspirar a ser, a diferencia de otros esquemas, un acuerdo de libre comercio, se constituyó en un espacio particularmente propicio para la reinserción regional de Cuba, en un ámbito en donde no participa Estados Unidos y en donde las condiciones se prestaban a una participación activa capitalizando un papel destacado en la dinámica regional orientada hacia la cooperación. La concepción estratégica introducida en la AEC a finales de la década del noventa, de generar en la región una zona de cooperación se articuló, en este sentido, cabalmente con los intereses cubanos de participar en espacios colectivos regionales sin necesariamente comprometerse en iniciativas de liberalización comercial o en acuerdos de libre comercio inspirados en la Asociación de Libre Comercio en América del Norte (NAFTA). Ver Serbin, Andrés (2007) "La Asociación de Estados del Caribe: los límites políticos de las instituciones intergubernamentales", en Donner, Rick (ed.) *Innovación y construcción institucional: Latinoamérica y el Este de Asia*, Buenos Aires-Barcelona: Icaria/CRIES, pp. 41-50.

con México se mantenía dentro del marco de los vínculos nunca puestos en cuestión desde la Revolución⁵⁸.

La recomposición de los vínculos con el Caribe no-hispánico iniciado con el establecimiento de la Comisión Conjunta Cuba-CARICOM y con la creación de la AEC, inició el proceso de re inserción de Cuba en su ámbito regional más cercano⁵⁹.

Como resultado, pese a que Cuba no es, formalmente, miembro pleno de la CARICOM, mantiene en la actualidad relaciones con los 14 estados independientes miembros del grupo, con los que colabora en programas de salud, educación, y energía, incluyendo la Misión Milagro, el Plan Integral de Salud que beneficia especialmente a Haití y Belize, y el programa de becas universitarias que ha posibilitado la graduación, desde 1961 hasta la actualidad, de más de 4000 profesionales caribeños en universidades cubanas, especialmente en el área de medicina. La oferta cubana de servicios profesionales es, en este marco, un factor fundamental en la cooperación con el Caribe. Por otra parte, para el año 2008, el intercambio comercial de La Habana con los miembros de la CARICOM alcanzó un monto de 95 millones de dólares, en el marco del Acuerdo de Comercio y Cooperación Económica que entró en vigor en el año 2005. Un ámbito en donde se destaca particularmente la colaboración entre ambas partes es en relación con los riesgos del cambio climático y el impacto de los huracanes que asolan regularmente la región.

Finalmente, la creación del ALBA-TCP en 2002 y la progresiva incorporación y vinculación de algunos de los estados insulares del Caribe de habla inglesa a este esquema, han reforzado tanto las relaciones de algunos de los miembros de la CARICOM con Cuba como con Venezuela, en el marco de una convergencia de estos dos países en su política hacia la región y de la activa diplomacia petrolera desarrollada por la República Bolivariana en el transcurso de esta década⁶⁰.

⁵⁸ La capitalización de las alianzas regionales en el Caribe sirvió también para reactivar el papel de Cuba en el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) que, si bien en la década del noventa sufrió un significativo proceso de deterioro por la progresiva dilución de su rol de mecanismo de consulta y concertación económica entre los países de América Latina y el Caribe en el marco de una coyuntura donde el foco en la cooperación Sur-Sur había sido desplazado por otras prioridades y por el interés de los países más grandes de avanzar los diferentes esquemas de integración, seguía constituyendo un espacio atractivo por la ausencia de una participación norteamericana. El fuerte énfasis en la más activa incorporación y participación de los países caribeños y centroamericanos en este organismo, junto con el papel que desempeñó en el apoyo a la creación de la misma AEC, convergieron para que Cuba reforzara su participación en el mismo y para que, en los últimos años, prestara un apoyo significativo para que este organismo no desapareciera.

⁵⁹ Para un análisis más detallado sobre las relaciones de Cuba con la CARICOM y su evolución en la última década, ver Serbin, Andrés (2011) "Círculos concéntricos...", op cit., pp. 235-237.

⁶⁰ Serbin, Andrés (2010) "Cuba y el Caribe", ms., y más en extenso Serbin, Andrés (2011) Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI:

El saldo de esta política cubana hacia el Caribe, si bien magro en términos de intercambio comercial, ha sido altamente beneficioso en términos del sostenido apoyo diplomático de los países de la CARICOM a las posiciones cubanas en los foros internacionales, particularmente en función de la condena del embargo estadounidense, y del reconocimiento de la importancia de la asistencia cubana particularmente en el área de salud.

El segundo paso – **la normalización e intensificación de las relaciones con los países de América Latina y, especialmente, de América del Sur**, tanto a nivel bilateral como multilateral - se inicia con la incorporación de Cuba a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1998⁶¹. La incorporación de Cuba a la ALADI constituye un factor que contribuye progresivamente a recomponer sus relaciones económicas con el resto de los países latinoamericanos y, en particular, sudamericanos, ya de hecho avanzados en términos de intercambio comercial.

En este marco, la progresiva reconfiguración del mapa geopolítico de América Latina y el Caribe con la elección de gobiernos de izquierda y centro-izquierda en muchos países de la región, abre el paso para una profundización de las relaciones entre Cuba y los países latinoamericanos, ya no sólo en el plano comercial sino también político, en el contexto del decreciente interés de los EEUU por la importancia estratégica de la región después del fin de la Guerra Fría y, en especial, de los ataques del 11 de septiembre de 2001⁶². Los vínculos de Cuba con los movimientos y partidos de izquierda latinoamericanos desde la década del setenta, facilitan en gran medida, una vez llegados éstos al poder, el restablecimiento de relaciones diplomáticas y los acuerdos y avances en el plano comercial, tanto en el ámbito bilateral, como en los espacios y organismos multilaterales de la región, en una fase de desarrollo regional donde tanto por parte de gobiernos como de movimientos sociales se pone en cuestión el “consenso de Washington”, las reformas neoliberales y los acuerdos de libre comercio que fundamentan la iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsada por los Estados Unidos.

A partir de la elección de Chávez a la presidencia de **Venezuela** en 1998 y, en especial a partir del 2002, las relaciones entre Cuba y Venezuela, comienzan a avanzar hacia un creciente acercamiento y hacia una rápida complementación económica, refrendada por la firma del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) entre los dos países y la creación, en 2004, de la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), como una

⁶¹ Aguado León, Natalia (1998) “ALADI acepta a Cuba como miembro”, en El Nuevo Herald (Miami), 7 de noviembre de 1998. La misma nota señala que para la fecha Cuba se convirtió en el duodécimo socio y el primero de la región del Caribe de la ALADI, organización integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Para la fecha, Cuba que ya mantenía acuerdos bilaterales con los países miembros de la ALADI, con Argentina, Brasil, México y Venezuela concentrando el 90 % del intercambio comercial.

⁶² Cfr. Serbin, Andrés (2011) Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe, Buenos Aires: Ed. Siglo XXI.

alternativa al esquema comercialista y neoliberal del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), impulsado por los Estados Unidos. Al ALBA se van sumando los gobiernos de Bolivia, Nicaragua, y Dominica, y una sucesión de estados caribeños y centroamericanos se acercan o adhieren al esquema en los años posteriores⁶³. Por otra parte, como lo señala Carlos Romero⁶⁴, la economía cubana se revigora con la asistencia petrolera venezolana y con el intercambio de profesionales y de servicios con este país, especialmente en el campo de la salud, el deporte y la cultura⁶⁵. Las numerosas visitas de Chávez a Cuba y las visitas de Fidel, Raúl y otros dignatarios cubanos a la República Bolivariana de Venezuela a lo largo de los años posteriores, evidencian la estrecha vinculación que se desarrolla entre los dos países. Este proceso no se desvincula, por otra parte, como lo hemos analizado en otro lugar, del giro de la política exterior venezolana a partir de su progresiva desvinculación del área andina y su énfasis en una “mirada hacia el sur”⁶⁶ y su creciente enfrentamiento con los EEUU, abundantemente analizado por varios analistas⁶⁷, pero marca una estrecha alianza entre los gobiernos de ambos países.

Por otra parte, el incipiente liderazgo regional de **Brasil**, con el lanzamiento, en una primera etapa, del Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCAS) sobre la base de la convergencia de MERCOSUR y la CAN, bajo la presidencia de Fernando Henrique Cardoso, cobra especial impulso con la transfiguración de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) en la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), durante la presidencia de Ignacio Lula da Silva. La UNASUR, creada en 2008, agrupa a los países sudamericanos, incluyendo a Guyana, Surinam y Chile y excluye la participación de los Estados Unidos. En el marco de este proceso, es importante señalar la reactivación de las visitas de Fidel, en su momento, a diversas tomas de posesión presidenciales y Cumbres regionales, incluyendo las de MERCOSUR, y las visitas de mandatarios sudamericanos a Cuba⁶⁸, en el contexto de

⁶³ Incluyendo a Honduras, que bajo la presidencia de Zelaya se incorpora al esquema. El gobierno que asume en Honduras a raíz del golpe contra Zelaya en junio de 2009, revoca esta decisión y Honduras se retira del ALBA.

⁶⁴ Romero, Carlos (2011) “Cuba y Venezuela: La génesis y el desarrollo de una utopía bilateral”, en Ayerbe, Luis Fernando (coord..) Cuba, estados Unidos y América latina frente a los desafíos hemisféricos., Buenos Aires-Barcelona: Editorial Icaria-CRIES-IEEI, UNESP, pp 159-201.

⁶⁵ Como señala Carlos Alzugaray en un análisis reciente “Sobre la bse de un comercio compensado por los servicios sociales que La Habana ofrece a Caracas, Venezuela se ha convertido en el tercer destino de las exportaciones cubanas, después de Canadá y China, y en el mayor suministrador de productos a la isla (principalmente petróleo) superando con creces a China, España, Estados Unidos y Canadá”, en Alzugaray, Carlos (2011) “Los fundamentos de la política exterior cubana: 2001-2011”, en Alonso, José Antonio; Fracesc Bayo y Susanne Gratius (ccords.) Cuba en tiempos de cambios, Madrid, Editorial Complutense, p. 83.

⁶⁶ Serbin, Andrés (2010) “Venezuela. El escenario regional como (un deseo de un) único escenario”, en Tussie, Diana y Pablo Trucco (eds.) Nación y Región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana, Buenos Aires: FLACSO-LATN-Teseo, pp. 447-542.

⁶⁷ Ver Romero, Carlos (2006) Jugando con el globo. La política exterior de Hugo Chávez, Caracas: Ediciones B; Boersner, Demetrio (2007) “Dimensión internacional de la crisis venezolana”, en Maihold, Gunther (ed.) Venezuela en retrospectiva. Los pasos hacia el régimen chavista, Madrid: Iberoamericana-Vervuert, entre otros.

⁶⁸ Particularmente abundantes y frecuentes en el transcurso del año 2009 y que culminan con la reciente visita de la presidente de Brasil Dilma Rouseff en febrero de 2012.

un creciente reconocimiento de la pertenencia de la isla a la comunidad latinoamericana⁶⁹. Si bien el desarrollo de UNASUR no vincula directamente a Cuba al proceso de regionalismo regional, en tanto su carácter estrictamente sudamericano, sin embargo configura, en primer lugar, un espacio multilateral afín al reconocimiento de Cuba como parte de la comunidad regional en el marco de una creciente autonomía de los Estados Unidos y, en segundo lugar, en particular a partir de la dilución del proyecto del ALCA, cuya culminación se produce con la Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata en 2005, refuerza las posiciones críticas de la región tanto frente a la administración Bush (especialmente luego de la invasión a Iraq), como frente al embargo estadounidense a la isla. Por otra parte, da lugar, asimismo, a la incorporación de Cuba al Grupo Río y a su participación, en diciembre de 2008, en el marco de una sucesión de Cumbres regionales y subregionales organizadas por Brasil en Bahía, en el proceso de creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CEALC), formalmente establecida en 2011.

En este marco, no es de extrañar que Cuba, además de haber desarrollado y profundizado sus vínculos bilaterales en Sudamérica con Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, Paraguay y Uruguay, en el contexto de las afinidades políticas previas con los respectivos partidos y movimientos políticos que han accedido al poder, y de mantener relaciones fluidas con Perú y Colombia, desarrolla una relación privilegiada con Venezuela (que, a través de la asistencia petrolera, ha substituido en muchos aspectos el apoyo económico que previamente recibía de la URSS), y con Brasil. Si bien la relación con Venezuela es crucial tanto por la asistencia petrolera que recibe como por la posibilidad de proveer de servicios profesionales a este país, en el marco de una estrecha alianza estratégica y un proceso de complementación económica que no tienen vislumbres de interrumpirse a corto plazo, Brasil ha expandido significativamente su compromiso con la isla a partir del primer gobierno de Lula⁷⁰, con la firma, desde 2008, de más de 10 acuerdos de cooperación bilateral en ciencia, tecnología, desarrollo y programas sociales, y por la progresiva presencia de inversiones en exploración petrolera, minería, infraestructura y agricultura⁷¹, pautada por reiteradas visitas de Lula a la isla y por la visita de Dilma Rouseff, en función de la aspiración de Brasil de convertirse en el “socio número uno” de la isla.

⁶⁹ En este sentido, el analista brasileño Marcos Alan Ferreira pautó cronológicamente el desarrollo de las relaciones entre Cuba y Brasil, sobre el trasfondo de una creciente percepción del primero como miembro de la comunidad latinoamericana y caribeña, no exenta, frecuentemente, de un cuestionamiento y de una crítica del segundo al rol hegemónico de los Estados Unidos en la región. En Ferreira, Marcos Alan (2011) “la política exterior de Brasil hacia Cuba. Un análisis histórico desde el gobierno de José Sarney hasta los días actuales”, en Ayerbe, Luis Fernando (coord..) Cuba, Estados Unidos..., op. citada, pp 203-227.

⁷⁰ Quién conocía Fidel desde hace más de dos décadas al calor de las luchas del Partido de los Trabajadores y de su vínculo con el Foro de Sao Paulo de los partidos de izquierda de la región

⁷¹ Sweig, Julia (2009) Cuba. What Everyone Needs to Know, New York: Oxford University Press, p. 249.

Por otra parte, si bien Venezuela ha asistido y financiado la recuperación de la refinería de Cienfuegos en función de constituir la en el eje de la política de Petrocaribe en la región, Brasil se encuentra invirtiendo en la reconstrucción del puerto de Mariel, crucial para la expansión futura de la economía cubana, Petrobras participó hasta recientemente en la exploración petrolera en aguas en el Golfo de México, y se han desarrollado importantes acuerdos en relación a la industria azucarera con el propósito de impulsar el desarrollo de la producción de biocombustible en la isla⁷².

De hecho, el enfoque multidimensional de Brasil en su relación con Cuba, ofrece un contrabalance importante al estrecho vínculo generado entre este país y Venezuela⁷³. En este sentido, hay contrastes significativos en las políticas de Venezuela y Brasil, los dos socios más importantes de Cuba en la región, particularmente en sus relaciones con los EEUU⁷⁴.

Un dato nada menor, sin embargo, lo constituye la competencia por el liderazgo regional por parte de Brasil y de Venezuela, que hemos analizado en otro lugar⁷⁵, pero que se expresa en la articulación de dos esquemas de integración diferenciados – por un lado UNASUR, y por otro, el ALBA, y en políticas de rasgos distintivos frente a Cuba y a su proceso de re-inserción en la comunidad latinoamericana y caribeña.

Por otra parte, un actor menos visible pero no por ello menos relevante en las relaciones de Cuba con la región es **México**⁷⁶. Con el ascenso de Felipe Calderón a la presidencia de México, luego de una elección extremadamente reñida, se evidencian marcados cambios en la política exterior mexicana, en comparación con la política de su

⁷² Como señala Alzugaray “Aunque las cifras de comercio e inversiones no son impresionantes, hay dos elementos primordiales (en la relación entre Brasil y Cuba). Como siempre la colaboración cubana en materia de salud pública y otros temas de desarrollo social. El segundo es el número de empresas conjuntas creadas en sectores esenciales para el desarrollo económico de Cuba, como son la agroindustria y la infraestructura portuaria”, en Alzugaray, Carlos (2011) *op. cit.*, p. 84.

⁷³ Sweig, Julia (2009) *Cuba. What Everyone Needs to Know*, New York: Oxford University Press, p. 249.

⁷⁴ . Como señala Bayo, “mediante el poder económico que le proporcionan las exportaciones petroleras; Venezuela ha promovido una política exterior nacionalista, selectiva, polarizada y de confrontación dialéctica con los Estados Unidos, que contribuye más a la continuidad del aislamiento cubano que a una mejor inserción internacional del país. En cambio Brasil, que está tratando de integrarse más activamente y con un perfil más cooperativo en el entorno político y económico internacional, puede ofrecer a Cuba una inserción externa con unas bases más diversificadas, en el marco de una política que combina el poder blando y el liderazgo internacional” y, eventualmente, puede facilitar el diálogo entre EEUU y Cuba. En Bayo (2010), *op. cit.*, p. 47.

⁷⁵ Ver Serbin (2008) y (2010), *ops. Citadas*.

⁷⁶ México y Canadá son los dos únicos países del hemisferio occidental que han mantenido relaciones ininterrumpidas (con la excepción, en el caso de México, del *impasse* que mencionaremos más adelante durante el gobierno de Fox) con Cuba desde 1959. De hecho, México votó en contra de la resolución de la OEA de 1962 de suspender a Cuba de la organización interamericana, y comparte con Cuba una tradición revolucionaria y un vínculo histórico sin paralelos con el resto de América Latina. Ver Azicri, Max (2000) *Cuba Today and Tomorrow. Reinventing Socialism*, Gainesville: University Press of Florida, pgs. 235 y 239.

predecesor del Partido Acción Nacional (PAN) Vicente Fox⁷⁷. Si bien persiste la prioridad de la compleja relación con los Estados Unidos, con una agenda de temas decantados y sensibles, se evidencia a la vez la emergencia de una política de diversificación de relaciones, tanto con la Unión Europea y los países de Asia, como, en especial con América Latina y el Caribe. Estas se expresan tanto con el eje de MERCOSUR constituido por Brasil y Argentina, como con Chile y, especialmente con Colombia, como en el esfuerzo de recomponer las relaciones con Venezuela y, especialmente con Cuba, después del deterioro que éstas sufrieran durante el gobierno precedente. Es evidente, en este marco, un mayor pragmatismo de la política exterior mexicana, un rol más pro-activo en la región, y una profundización significativa de las relaciones con América Latina en general, que probablemente sea vean reforzados con el nuevo gobierno de Peña Nieto del PRI. Esta nueva orientación abre, obviamente, una serie de interrogantes sobre los objetivos estratégicos de fondo de esta política, en relación con el nuevo rol de México en el hemisferio o, eventualmente, con un nuevo desempeño en el ámbito global, particularmente a partir del apoyo e impulso que este país le ha conferido a la conformación de la Comunidad de Estados de Latinoamérica y del Caribe (CELAC).

En este contexto, el presidente Calderón marcó algunas claras diferencias con la administración estadounidense en el ámbito de su política exterior. Mientras que suscribe la Iniciativa Mérida, establece una diferenciación en términos de su política exterior y, especialmente, de la normalización de las relaciones con Cuba⁷⁸. En este sentido, se replantean los presupuestos de la política de su predecesor en términos de derechos humanos y democracia para impulsar una política pragmática orientada a facilitar una transición política fluida en la isla y a recomponer las relaciones económicas. En este proceso, juegan dos elementos decisivos: por un lado, la presión de los EEUU para promover un cambio de régimen en Cuba de acuerdo a sus expectativas y aspiraciones, y, por otro, la presión de la opinión pública en México que hace imposible ignorar una política hacia Cuba. De hecho, las relaciones con la isla asumen,

⁷⁷ Ver Serbin, Andrés (2008–2009) “Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional”, en Mesa, Manuela (coord..) Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional, Madrid: CEIPAZ, pp. 141–158

⁷⁸ Concretada el 14 de marzo de 2008 con la visita de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México a La Habana, y con el nuevo impulso a las exportaciones mexicanas a la isla. Ver http://www.elhabanero.cubaweb.cu/2008/marzo/nro2176_mar08/nac_08mar230.html
<http://spanish.peopledaily.com.cn/31617/6373667.html>
<http://www.eluniversal.com.mx/primera/30633.html>
<http://www.jornada.unam.mx/2008/03/15/index.php?section=politica&article=013n2pol> En mayo de 2009, sin embargo, una nube empaña estas relaciones con una serie de cruces entre los dos gobiernos en torno a la propagación de la gripe “A”, que pone freno a la visita de Calderón a la isla para relanzar las relaciones bilaterales. No obstante, en diciembre del mismo año las relaciones son normalizadas. Ver <http://www.diariocolatino.com/es/20091212/internacionales/74697/>

en este marco, un carácter paradigmático de los cambios recientes de la política exterior mexicana. Adicionalmente, en la actualidad, todo parece indicar que ésta, sin detrimento de sus prioritarios vínculos con los EEUU, recompone la presencia sub-regional de México, particularmente en Centroamérica y el Caribe, retomando la iniciativa del Plan Puebla Panamá (PPP) y avanza en una nueva profundización en sus relaciones con América del Sur. La evidencia más palpable de esta reorientación de la política exterior mexicana se da en la organización y realización de la Cumbre de Cancún en febrero de 2010, donde se sentaron los cimientos de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CEALC)⁷⁹, con la inclusión de Cuba.

Para la política exterior de Cuba, las relaciones con estos tres referentes regionales importantes – Venezuela, Brasil y México, son cruciales en el marco de su estrategia de reinserción regional. Mientras que en el caso de Venezuela, la relación es crucial y está signada por una alianza caracterizada por los estrechos vínculos económicos como por la similitud de objetivos políticos e ideológicos, en el caso de Brasil constituye una importante relación comercial y de inversiones, y un componente simbólico importante, como un vínculo fundamental en la relación con América del Sur, dado el liderazgo regional que asume este país, mientras que la relación con México presenta dimensiones importantes tanto en los aspectos comerciales, de inversión y políticos, como en el aspecto migratorio, sin llegar a adquirir, hasta el momento, la relevancia y la visibilidad de los dos anteriores⁸⁰.

En suma, los logros de este período, pese a las dificultades internas del proceso de “actualización” en Cuba, se han reflejado tanto a nivel multilateral – con la incorporación al Grupo Río y con las relaciones establecidas con el ALBA, la UNASUR y la CEALC, en un marco de exclusión de los Estados Unidos, como a nivel bilateral, en las relaciones desarrolladas no sólo con un socio estratégico como Venezuela y los aliados del ALBA, sino también con los países sudamericanos en general y la recuperación y, en algunos casos, la profundización, de las relaciones con los países centroamericanos.

Una serie de elementos adicionales, nada menores, de este proceso de reinserción de Cuba en la región, son las presiones sobre la administración del Presidente Obama por parte del conjunto de los países latinoamericanos, para la recomposición y normalización de las relaciones entre los EEUU y Cuba y la suspensión del embargo estadounidense, que se iniciaron formalmente a partir de la Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago de abril de 2009, como en la suspensión de la exclusión de Cuba de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en la Asamblea General de este

⁷⁹ Ver al respecto Rojas Aravena, Francisco (2010) “La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños”, en *Foreign Affairs Latinoamérica* (México D.F.: ITAM), vol 10, No. 3, 2010, pp. 24-3, y Costa Vaz, Alcides (2010) “La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños”, en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires), No. 227, mayo-junio 2010, pp. 4-8.

⁸⁰ Ver Serbin, Andrés (2009) “Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional”, en Mesa, Manuela (coord.) *Escenarios de crisis: fracturas y pugnas en el sistema internacional. Anuario 2008-2009*, Madrid: Fundación Cultura de Paz – CEIPAZ – Icaria Editorial, pp. 141-156.

organismo realizada en San Pedro Sula, en junio de 2009, por iniciativa de la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños y la aceptación, así fuere reticente, de los Estados Unidos de esta decisión, como así también las ulteriores presiones en el marco de la siguiente Cumbre y de las Asambleas de la OEA. Si bien en ambos casos estos acontecimientos no responden directamente a la política exterior cubana, en tanto Cuba no estaba invitada a la Cumbre de las Américas ni ha expresado su intención de retornar a la OEA, ilustran el grado de creciente vinculación con los países de la región y su respaldo a la plena reinserción de Cuba en la comunidad regional, independientemente de las posiciones que puedan asumir al respecto los Estados Unidos.

Por otra parte, esta situación pone de manifiesto, a través del apoyo consensuado de los países de América Latina y el Caribe que no sólo el país ha dejado de ser visto a través de los lentes de la confrontación Este-Oeste, sino que además se lo considera un actor responsable y legítimo en el marco regional, independientemente de su sistema político y de las dificultades que pueda atravesar en el proceso de “actualización” del mismo.

En suma, podemos señalar que la coyuntura propicia abierta en la región tanto por el desentendimiento parcial de los Estados Unidos desde el punto de vista estratégico, en función de sus prioridades en otras regiones del mundo, como por la elección de gobiernos progresistas en la región y por el crecimiento y la estabilidad económicas evidenciada por los países de región en el transcurso de la década gracias al *boom* de los *commodities* y a pesar de los avatares de la crisis financiera internacional, ha sido aprovechada por la política exterior cubana, tanto en función de la diversificación y profundización de sus vínculos económicos en la región; de la atracción de inversiones predominantemente sobre la base de empresas inter-estatales; y de la asistencia y cooperación que recibe tanto de Venezuela como de otros países de América Latina en el marco de la cooperación Sur-Sur, como en su pleno reconocimiento y readmisión en el seno de la comunidad regional. En este marco, el asilamiento de las dos décadas anteriores ha sido sustituida, como señala una analista, por una política de compromiso incondicional por parte de los países latinoamericanos⁸¹.

En este contexto, si bien la reinserción cubana en la comunidad latinoamericana y caribeña en la última década y la consecuente ruptura con el aislamiento geopolítico que debió enfrentar en la década precedente evidencian un cambio sustancial en sus relaciones regionales, el principal obstáculo a su plena reinserción a nivel hemisférico - el bloqueo impuesto por los EEUU, no ha sido removido y persiste bajo la nueva administración del presidente Obama. Sin embargo, la reinserción de Cuba en un nuevo escenario multipolar, particularmente en el contexto regional, se ha logrado sin que, hasta el momento, se realicen cambios sustanciales en su sistema político, en un marco donde la diversificación de modelos políticos y económicos con la emergencia de los

⁸¹ Gratius, Susanne (2010) “La política de la Unión Europea en el triángulo Cuba-Estados Unidos-España”, en *Temas* (La Habana), No. 62-63, abril-septiembre 2010, p. 61.

BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) en el sistema internacional⁸², influyen también en las políticas de los Estados Unidos, América Latina y la Unión Europea (UE)⁸³.

Cuba en un mundo multipolar

En el plano global, en el ámbito multilateral, sobre la base del capital de vínculos acumulados en décadas anteriores, Cuba ha consolidado su política global en función de su interés nacional en el marco de la **Organización de Naciones Unidas (ONU)**, a partir de noviembre de 1992, cuando obtuvo por primera vez un apoyo mayoritario en la Asamblea General de la ONU para aprobar una resolución de condena al embargo de los EEUU. Su participación en el Grupo de los 77, por un lado, y en el Movimiento de Países No Alienados (MNOAL), cuya presidencia asumió en dos ocasiones (en 1979 y 1983), le abrió el espacio para asumir posiciones de liderazgo en este organismo entre los países del Tercer Mundo, y de acumular, como ya hemos señalado, un abundante capital de relaciones políticas⁸⁴. En el marco de los alcances de este artículo, sin embargo, no abundaremos sobre el activo desempeño de Cuba en las Naciones Unidas, al respecto del cual existe una abundante literatura⁸⁵, subrayando, no obstante, la importancia de este foro para defender y promover los intereses de la política exterior cubana y para ampliar y diversificar sus relaciones internacionales, particularmente frente a las presiones de los EEUU en el contexto del aislamiento que se le impuso a partir de la década del sesenta⁸⁶.

Nos parece más relevante, en cambio, focalizar la atención sobre las actuales transformaciones en el marco del sistema internacional y las relaciones desarrolladas por Cuba en este contexto.

Al igual que lo que hemos señalado para el caso de Venezuela y Brasil⁸⁷, pero con la diferencia de no haber estado expuesta a los impactos de la globalización en las décadas precedentes, la política exterior cubana ha logrado, asimismo, importantes avances a

⁸² “Exigen los BRIC más influencia global”, en *La Nación* (Buenos Aires), viernes 15 de abril de 2011, pg. 2; y Reinoso, José (2011) “Las potencias emergentes exigen la reforma del Consejo de Seguridad”, en *El País* (Madrid), viernes 15 de abril de 2011, pg. 6.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Como ya señalábamos hace una década “El rol asumido por Cuba en años anteriores en el Movimiento de Países No-Alineados (NOAL) y en el Grupo de los 15, ha sido un factor nada desdeñable a la hora de capitalizar estas relaciones con el mundo en vías de desarrollo y a la hora de comenzar a diseñar, con algunos aliados regionales, una nueva visión de la dinámica internacional frente a los EEUU”, en Serbin (2001), op. cit.

⁸⁵ Ver, entre otros, Jaramillo (1999), op. cit.; y Alzugaray, Carlos (2006) “Cuban Foreign Policy during the Special Period”, in Erisman, Michael and John Kirk (eds.) *Redefining Cuban Foreign Policy: The Impact of the “Special Period”*, Gainesville: University Press of Florida, pp. 49-71.

⁸⁶ En los últimos años, la Asamblea General de la ONU ha condenado el embargo estadounidense a Cuba por amplia mayoría. Por ejemplo en octubre de 2009, la Asamblea General vuelve a condenar el bloqueo por 187 votos a favor, tres en contra y dos abstenciones. Ver <http://www.bolpress.com/art.php?Cod=2009102801> y <http://www.telesurtv.net/noticias/entrev-reportajes/index.php?ckl=404>

⁸⁷ Serbin (2008) op. cit., y (2010) op. cit.

partir de actuar en un mundo más complejo que el de la Guerra Fría, que incluye a los tradicionales actores del Atlántico – tanto en América del Norte, como en Europa y América del Sur, pero que también involucra a otros actores fuera del ámbito atlántico.

En el ámbito atlántico, son de destacar – más allá de la persistencia de las dificultades de normalización de las relaciones con los EEUU – las relaciones con dos actores relevantes. Por un lado, con **Canadá**, tercer socio comercial después de Venezuela y China⁸⁸, que mantiene no sólo un importante comercio con la isla sino también significativas inversiones en minería e hidrocarburos, y que no ha variado su postura de “compromiso constructivo o crítico” o de “pragmatismo basado en principios”, articulada por el gobierno de Chrétien en la década del noventa en el marco de una política de Estado que no se ve afectada por los cambios de gobierno⁸⁹. En este sentido, sin embargo, después de un importante período de auge de las relaciones entre Cuba y Canadá, especialmente durante el “período especial”⁹⁰, en donde Ottawa mantuvo una política consistente hacia la isla, sin ceder a las presiones de los EEUU y sin entrar en un estilo confrontativo, pese al mantenimiento de inversiones y de relaciones comerciales con la isla en la actualidad, su presencia e influencia en la misma ha tendido a decrecer, en la medida que Cuba ha diversificado sus relaciones e incrementado su autonomía tanto frente a Canadá, como a los Estados Unidos⁹¹.

Por otra parte, en el ámbito atlántico, las relaciones con la Unión Europea y, especialmente España, justifican un comentario más extenso, aunque se haya producido en los últimos años una fuerte recomposición de las relaciones atlánticas de Cuba, que ha dado lugar a una reducción relativa de Canadá y de la Unión europea como socios estratégicos principales del comercio cubano en la década del noventa⁹².

Las relaciones de Cuba con los países miembros de la **Unión Europea (UE)** fueron, en el mundo desarrollado, algunos de los referentes más importantes en una nueva estrategia de relaciones con el Norte industrializado, a lo largo de la década del noventa, como contrapeso significativo a la situación de antagonismo con los Estados Unidos. Sin embargo, en la primera década del siglo XXI, las presiones de estos actores hacia

⁸⁸ Pérez Villanueva, Omar Everleny (2010) The External Sector of the Cuban economy. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Update on the Americas, October 2010, p. 9.

⁸⁹ Gratiús, Sussane (2010), op. cit., p. 61, y Legler, Thomas y Stephen Baranyi (2009) “El largo compromiso de Canadá con Cuba: paradojas y posibilidades”, en América Latina Hoy (Salamanca), No. 52, 2009, pp. 131-146.

⁹⁰ Entre 1989 y 1996, las relaciones comerciales entre La Habana y Ottawa se incrementaron de 184.2 millones de dólares a 491 millones de dólares, de acuerdo a Azicri, Max (2000) Cuba Today and Tomorrow. Reinventing Socialism. Gainesville: University Press of Florida, p. 236. Como señala el mismo autor, para la época Canadá se convirtió en el líder hemisférico en asuntos cubanos, tanto por el desarrollo de relaciones diplomáticas que alcanzan su culminación con la visita del Ministro de Relaciones Exteriores canadiense Lloyd Axworthy en 1997, como por el incremento del intercambio comercial y de la inversiones canadienses en la isla.

⁹¹ Legler y Baranyi (2009), op. cit., p. 146.

⁹² Sánchez Egozcué, Jorge Mario (2011) “La relación crecimiento económico y sector externo. Una evaluación de la dinámica entre las presiones coyunturales y las distorsiones endémicas. Reporte parcial”, ponencia presentada al Taller “Desarrollo Económico en Cuba, visiones y retor”, Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de La Habana, junio 24-25, 2011, p.4.

una transformación y una apertura progresiva del sistema político cubano y en particular el tema de los derechos humanos y políticos en la isla, generó, coyunturalmente, una reversión del proceso.

A partir de 1991, la Unión Europea sustituyó a la URSS como principal socio comercial de Cuba. El 42% de las exportaciones cubanas a países desarrollados tenían, para esa década, como destino a Europa, y lo mismo sucedía con las dos terceras partes de las importaciones procedentes de países desarrollados, configurando España y Holanda, conjuntamente, el 60% del comercio europeo de la isla, de acuerdo a los datos de Eurostat de 2008⁹³. A la vez, Cuba es el único país latinoamericano que participa en el Acuerdo de Cotonú de ayuda y comercio preferencial establecido entre la UE y 78 de sus antiguas colonias. Por otra parte, los europeos representan el 60% de las empresas conjuntas de capital extranjero establecidas en Cuba. De hecho, más de la mitad de la inversión extranjera directa en la isla es europea y, de ella, el 25% corresponde exclusivamente a inversores españoles, particularmente en el sector turístico⁹⁴.

En este marco, por las presiones ejercidas por el gobierno de Aznar, la Unión Europea impuso sanciones diplomáticas a Cuba, en el marco de la “posición común” sostenida desde 1996 de promover un cambio democrático en la isla. Ese mismo año, a raíz de esta situación, la Comisión Europea anunció la congelación de las negociaciones con la isla para su adhesión al Acuerdo de Cotonú, a lo que el gobierno de Fidel Castro reaccionó renunciando a toda clase de ayuda humanitaria, cooperación económica o diálogo político con la UE y sus estados miembros. El gobierno de Rodríguez Zapatero, electo en 2004, trató de impulsar un acercamiento de la UE hacia Cuba, y las sanciones fueron levantadas en el 2005, con algunas reservas menores, y sujetas a revisión⁹⁵. En la actualidad, la UE ha impulsado un nuevo diálogo de alto nivel con el gobierno de La Habana sobre derechos sociales, civiles y políticos, y ha reasumido la asistencia y la cooperación para el desarrollo⁹⁶. Por otra parte, la distensión propiciada por el gobierno de Zapatero ha contribuido, después de 2007, a normalizar las relaciones bilaterales, mediante una estrategia de diálogo político más flexible, asociada, a la vez, a una oferta de incentivos económicos y de cooperación al desarrollo⁹⁷, situación que posiblemente se revierta con el gobierno conservador de Mariano Rajoy.

Sin embargo, la relación de Cuba con la UE no puede ser disociada, por un lado, de la relación de **España**, que incide de una manera decisiva sobre la política de la UE hacia

⁹³ Citado por García Pérez, Rafael (2010) “La política de España hacia Cuba durante el gobierno de Rodríguez Zapatero”, en Rey Tristán, Eduardo y Patricia Calvo González (eds.) 200 años de Iberoamérica (1810-2010). Congreso Internacional. Actas del XIV Congreso de Latinoamericanistas Españoles, Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela, p. 2205. Italia y Alemania también figuran como socios comerciales aunque sin la importancia adquirida por España y Holanda. Ver Pérez Villanueva, Omar Everlenny (2009) “La inversión extranjera directa en Cuba”, ponencia presentada en el Seminario “Cuba: economía y Sociedad”, Río de Janeiro, 10 de junio 2009, Woodrow Wilson Center y CRIES, en Benitez Manaut, Raul (relator) Informe del seminario, p. 1

⁹⁴ *Ibidem*, pp. 2204-2205.

⁹⁵ Sweig (2009), *op. cit.*, p. 254.

⁹⁶ *Ibidem*, 255.

⁹⁷ Bayo (2010), *op. cit.*, p. 48.

la isla, de acuerdo a las orientaciones de sus respectivos gobiernos y que, como es evidente de la situación anterior, no necesariamente desarrolla una política de Estado consistente con sus intereses económicos y políticos y con sus lazos culturales con la isla, y por otro, de la actitud asumida, particularmente en el caso de las sanciones impuestas en 2003, por la posición de los gobiernos conservadores de algunos países miembros de la UE y, en particular, de aquéllos que, en su momento fueron parte del bloque soviético. Asimismo, como lo apunta Gratius, no puede ser dissociado del llamado triángulo Cuba-Estados Unidos-España, en tanto las relaciones entre Cuba con la UE y, en especial, con España, han estado marcadamente asociadas a la política estadounidense hacia Cuba⁹⁸.

En este contexto, en diferentes coyunturas, España ha desempeñado un rol de liderazgo en la formulación e implementación de la política europea hacia Cuba y, a la vez, ha estado desgarrada entre la dimensión iberoamericana y la dimensión europea de su política exterior, a la que, por momentos, se suma la dimensión estadounidense⁹⁹. Las discrepancias entre los dos principales partidos políticos españoles, con su alternancia en el gobierno, han marcado asimismo a España en su política hacia Cuba y en el controvertido rol asumido en 2003¹⁰⁰.

No obstante, es importante señalar, en primer lugar, que España sigue siendo un referente importante en la política exterior cubana, en particular por los intereses económicos involucrados, pero también por los estrechos lazos culturales y por su influyente rol en el marco de la UE en el desarrollo de su política hacia Cuba. En segundo lugar, es necesario tener en cuenta que la inclusión de Cuba en la 1ra. Cumbre Iberoamericana realizada en 1991, merced al cabildeo del gobierno mexicano, pero con anuencia del gobierno español, marcó el inicio del proceso de recomposición de las relaciones de Cuba con los países de América Latina y con la misma España¹⁰¹. Y en tercer lugar, porque individualmente España sigue siendo el cuarto socio comercial de Cuba¹⁰², mientras que la UE, en su conjunto, continúa siendo uno de sus principales socios comerciales¹⁰³.

Por otra parte, más allá de la política exterior cubana y de las posiciones asumidas desde el gobierno cubano, como señala Gratius¹⁰⁴, las diferencias entre las posiciones europeas y la estadounidense frente a Cuba se encuentran reflejadas en diferentes objetivos y visiones – la UE busca una transición política pacífica en la isla mientras

⁹⁸ Gratius, Susanne (2010) “La política de la Unión Europea en el triángulo Cuba-Estados Unidos-españa”, en *Temas* (La Habana), No. 62-63, abril-septiembre 2010, pp. 59-67.

⁹⁹ García Pérez (2010), op. cit., p. 2203

¹⁰⁰ Bayo (2010), op. cit., p.48.

¹⁰¹ Ver al respecto las conclusiones del Foro España-Cuba de 2006 en Domínguez, Jorge y Susanne Gratius (2006) *Foro España-Cuba: La política española ante la Cuba del futuro*, Madrid: FRIDE, marzo-octubre 2006, p. 5, que no favorecieron un entendimiento entre los dos partidos políticos principales de España, en García Pérez (2010), op. cit., p. 2210.

¹⁰² Pérez Villanueva (2010), op. cit., p. 9; Sánchez Egozcué (2011), op. cit., p. 5.

¹⁰³ Gratius (2010), op. cit., p. 67.

¹⁰⁴ Gratius (2010), op. cit., p. 67.

que los EEUU han apuntado históricamente a la desaparición del actual sistema político cubano – particularmente en función de la crítica a la situación de los derechos y a la libertad de expresión y asociación, que, a su vez, se han reflejado en la interlocución con diferentes actores – el gobierno cubano en el primer caso, los disidentes y el exilio en el segundo. Adicionalmente, existen diferencias en torno al reconocimiento de la soberanía de Cuba y de las nacionalizaciones y, especialmente de la importancia asignada a los intercambios económicos con la isla. Como señala esta investigadora, la principal política de la UE es la presencia económica, mientras que en el caso de los EEUU – convertidos en el quinto socio comercial de la isla a pesar de las restricciones del embargo, su política hacia este país está sometida, por un lado, a las presiones políticas domésticas y al legado de una política histórica asociada a la Guerra Fría y, por otro, a los crecientes intereses de sectores económicos que aspiran a desarrollar vínculos comerciales y financieros. Sin embargo, Cuba ha dejado, progresivamente, de ser un conflicto que pone en tensión las relaciones transatlánticas para abrir espacio para un eventual compromiso entre ambas partes en un contexto donde, no obstante, la dinámica estrictamente atlántica tiende a ser desplazada en función de la presencia de nuevos actores, tanto a nivel hemisférico, como hemos analizado más arriba, como a nivel global.

Por otra parte, en los últimos años, la política exterior cubana no sólo ha logrado reinsertarse en la comunidad latinoamericana y caribeña, sino que ha diversificado sus vínculos políticos y económicos con otros actores emergentes relevantes en el marco del actual sistema internacional, fuera del ámbito atlántico. En el transcurso de la última década, más allá de Brasil, otros dos miembros del BRIC, han surgido, con significativas diferencias, como referentes de esta política exterior. Por un lado, se han ido restableciendo los vínculos, particularmente de cooperación económica, con el viejo aliado de la Guerra Fría – Rusia. Por otro, se han estrechado los lazos políticos y económicos con China.

En el caso de la **Federación Rusa**, el hecho de que Cuba fuera el principal aliado geopolítico, ideológico y socioeconómico de la URSS en América Latina durante la Guerra Fría, con un intercambio económico que en su mejor momento alcanzó a 10 mil millones de dólares anuales, no impidió que, con el colapso de la Unión Soviética en 1989, el comercio bilateral se desplomara, en la década del noventa, a una décima parte de lo que era¹⁰⁵ y que los lazos ideológicos y estratégicos entre ambos países se diluyeran en el transcurso de esa década. Sin embargo, especialmente a partir del 2000, los vínculos entre Cuba y Rusia se han empezado a reconstituir, sin alcanzar los niveles de las décadas precedentes, en gran parte por la voluntad del presidente Putin de renovar los vínculos “estratégicos” entre los dos países. en la construcción de un mundo multipolar que contrabalancee el peso de los Estados Unidos en el sistema internacional.

¹⁰⁵ López Zea, Leopoldo e Irene Zea Prado (2010) “Los tres pilares de Rusia en América Latina (después de la Guerra Fría), en *Revista de relaciones Internacionales de la UNAM*, No. 108, septiembre-diciembre de 2010, p. 58

Una sucesión de visitas de alto nivel desde la visita de Putin en el 2000, ha permitido reconstruir algunos intercambios comerciales pero fundamentalmente ha posibilitado una relación política más pragmática, con la eventualidad de que se desarrollen nuevas convergencias geoestratégicas¹⁰⁶, en el marco de una apuesta de Rusia por la relación estratégica, en América Latina, con tres actores relevantes – Cuba, Brasil y Venezuela. De hecho, la recuperación de las relaciones económicas entre Cuba y Rusia no ha alcanzado, en la actualidad, la escala de las relaciones políticas desarrolladas recientemente, pero le ha permitido a Cuba contar nuevamente con un aliado importante en el sistema internacional.

A su vez, Cuba ha desarrollado una relación cada vez más estrecha con **China** que, de hecho, para finales de la primera década del siglo XXI, se ha convertido en su segundo socio comercial después de Venezuela¹⁰⁷. A partir de la visita a La Habana de Hu Jintao en noviembre de 2004, se inició un intercambio de visitas a alto nivel entre ambos países, en tanto el gobierno cubano apostó, en la recomposición de sus relaciones internacionales para aquél momento, a dos socios estratégicos – Venezuela y China¹⁰⁸.

Si bien la relación ideológica y la referenciación al modelo chino de capitalismo de Estado en el caso de Cuba es importante (de una manera similar a la de Vietnam, con quién también se han avanzado las relaciones en esta década, pero a una escala menor que con China), más que las relaciones políticas lo que ha prevalecido son las relaciones económicas¹⁰⁹, en el marco de la creciente presencia comercial y de inversiones de China en América Latina¹¹⁰, propiciada por su espectacular crecimiento económico y la necesidad de adquirir materias primas. De hecho China, junto a Venezuela, la Unión Europea y Canadá, ha posibilitado la supervivencia económica de la isla, pese a que Cuba es sólo una pieza menor de una estrategia más amplia hacia América Latina de inversiones y de absorción de recursos energéticos y naturales¹¹¹. Sin embargo, Cuba ha podido contribuir al intercambio con China con el azúcar y sus yacimientos de níquel (en dónde China ha hecho importantes inversiones), mientras que China ha suministrado a la isla manufacturas, equipos de transporte e, inclusive, turismo, y ha invertido tanto en la extracción del níquel como en el desarrollo actual de la búsqueda de petróleo y el desarrollo de biotecnología¹¹². Pese a la mayor importancia de los vínculos comerciales y de la cooperación económica, las relaciones con China contribuyen asimismo a fortalecer una política exterior cubana tendiente a impulsar un mundo multipolar y a consolidar aquéllas alianzas que permiten tanto moderar los

¹⁰⁶ Bayo (2010), op. cit., pp. 49-50.

¹⁰⁷ Pérez Villanueva (2010), op. cit., p. 9.

¹⁰⁸ Ibidem, p. 11.

¹⁰⁹ Bayo (2010), op. cit., p. 50.

¹¹⁰ Como apunta Gratius (2010), op. cit., p. 60, en la actualidad, “En las Américas, los Estados Unidos y la UE pesan un poco menos, y Brasil y China algo más”. Ver también al respecto Stallings, Bárbara (2009) “El triángulo entre Estados Unidos, China y América Latina: consecuencias para el futuro”, en Paz, Guadalupe y Riordan Roett (eds.) La presencia de China en el hemisferio occidental. Consecuencias para América Latina y los Estados Unidos, Buenos Aires: Libros del Zorzal, pp. 293-315.

¹¹¹ Sweig (2009), op. cit., p. 251.

¹¹² Ibidem.

efectos del embargo y del aislamiento impuestos a Cuba por los Estados Unidos como diversificar sus relaciones en el sistema internacional.

Finalmente, en el marco de la diversificación de relaciones y la búsqueda de nuevos socios y aliados estratégicos, Cuba ha profundizado sus vínculos con un actor tradicionalmente ausente de la región – **Irán**. A partir de la visita del presidente iraní Mohammad Khatami en 2000 y de la visita, al año siguiente, de Fidel a Teherán, la cooperación entre los dos países en ciencia y biotecnología y las inversiones conjuntas se ha expandido sostenidamente, reforzada por la visita a Cuba del presidente Mahmoud Ahmadinejad en 2006 para asistir a la Cumbre del Movimiento de Países No-Alineados (MNOAL)¹¹³ y más recientemente en enero 2012.

Las relaciones con Rusia, China e Irán constituyen sólo los ejemplos más relevantes de la estrategia de diversificación de relaciones impulsada por la política exterior cubana en esta década, que incluyen vínculos y acuerdos con otros países asiáticos y una fluida relación con un significativo número de países de África y de Medio Oriente, como parte del legado histórico del protagonismo cubano en el ámbito mundial en las décadas anteriores. En su conjunto estas relaciones desarrolladas por la política exterior cubana evidencian que, en una década y a pesar de las dificultades económicas y de los avatares políticos domésticos de la “actualización”, Cuba no sólo ha avanzado de una manera significativa en romper con su aislamiento regional, sino que también ha logrado insertarse, no obstante sus limitaciones y su tamaño, en el proceso de edificación de un mundo multipolar en base a la interlocución con viejos y nuevos actores que no necesariamente pertenecen al ámbito atlántico. En este proceso, como señala Carlos Alzugaray, Cuba ha logrado incrementar su legitimidad externa en función de su interés nacional a pesar de la política estadounidense y de los avatares de las políticas de otros actores atlánticos, particularmente a partir del “conocido activismo cubano en la arena internacional y su amplia red de relaciones que le ha permitido al país encabezar dos veces el MNOAL y tejer una cadena de éxitos en la Asamblea General de Naciones Unidas alrededor de una resolución que condena y reclama el fin del bloqueo de Estados Unidos contra Cuba. Haber neutralizado la política de aislamiento internacional y diplomático de Cuba, iniciada por la Administración Eisenhower en 1959 y continuada a lo largo de 50 años (...) ha sido uno de los triunfos más importantes de la dirección revolucionaria cubana”¹¹⁴.

De hecho, es dable preguntarse si, más allá de ser un referente simbólico y de proveer una gran parte de las importaciones alimentarias de la isla, las relaciones con los Estados Unidos siguen siendo un factor crucial de la política exterior de Cuba. En este sentido, si se hace un breve repaso a los discursos más relevantes de Raúl Castro, las referencias a los Estados Unidos decrecen significativamente y reaparecen en el

¹¹³ Ibidem, pp. 251-252.

¹¹⁴ Alzugaray Treto, Carlos (2009) “Cuba 50 años después: una meditación sobre continuidad y cambio político en un nuevo momento histórico”, ms.

momento de generar una posición unificada en la isla frente a una posible amenaza del “imperialismo yanqui”.

3. El entorno externo: aliados estratégicos pasados y presentes, desafíos futuros.

La diversificación de relaciones y los cambios recientes en la política exterior cubana remiten asimismo a las reformas en curso en el marco del proceso de actualización, particularmente en el ámbito del comercio exterior, la captación de inversiones y la cooperación internacional. En el contexto de un estado de la economía que, como señala un analista, especialmente en 2009 y 2010, no era nada halagüeño, “factores externos como la crisis financiera mundial, los huracanes que afectaron a la isla en el 2008 (con pérdidas que sobrepasaron los 10.000 millones de pesos), el aumento de los precios de los alimentos importados, la baja de los ingresos provenientes del turismo y las remesas, el aumento del precio del petróleo y la caída del precio del níquel agravaron las otras tendencias negativas internas, lo que dio como resultado serios problema macroeconómicos. Esta sucesión de shocks externos ha provocado una disminución drástica de los términos de intercambio. Cuba se encuentra en estos momentos en un proceso de desaceleración continua de los ritmos de crecimiento de la economía...”¹¹⁵.

No es el propósito de este artículo analizar la dimensión de la cooperación internacional y sus potenciales alcances, que ha sido recientemente abordada en un informe de la Brookings Institution¹¹⁶, pero si enfocarnos en la relación entre las reformas del proceso de actualización y los cambios en el entorno internacional. Si bien desde el punto de vista estructural, las reformas necesariamente deberán abordar, más allá de los complejos ajustes que provocó la desaparición de la URSS, una serie de medidas para afrontar la falta de productividad y el deterioro del sector industrial y agrícola que generan un marcado desbalance en la capacidad de exportación de una economía reducida y en el balance de pagos, la falta de inversiones debidas tanto a la ausencia de ahorro interno como a los limitados flujos inversión extranjera, y la existencia de una abultada deuda externa¹¹⁷. A este cabe agregar otra serie de problemas de difícil solución, entre los que se cuentan “la insuficiencia de ahorro doméstico, la escasez crónica de divisas, las distorsiones en el sistema de precios relativos del uso de un tipo de cambio oficial sobrevaluado, mercados segmentados, dualidad monetaria y cambiaria” que influyen sobre los niveles de eficiencia y calidad de la producción y los servicios y afecta la capacidad competitiva real del comercio exterior del país de cara a los mercados internacionales”¹¹⁸.

¹¹⁵ Pérez Villanueva, Omar Everleny (2010) “Notas recientes sobre la economía en Cuba”, en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires: CRIES), Año 15, No. 32, julio-diciembre 2010, p. 187.

¹¹⁶ Feinberg, Richard (2011) *Reaching out. Cuba’s New Economy and the International Response*, Washington D.C.: Latin America Initiative at Brookings, November 2011

¹¹⁷ Ibidem, pp. 10-14.

¹¹⁸ Sánchez Egozcué, Jorge Mario (2011) “La Relación Crecimiento Económico y Sector Externo, una evaluación de la dinámica de las presiones coyunturales y las distorsiones endémicas. Reporte Parcial”, Taller “Desarrollo Económico en Cuba, visiones y retos”, Universidad de La Habana, junio 24-25, 2011, p. 1.

Este cuadro, si bien responde a una evolución de la economía cubana que en los últimos años ha sido especialmente adversa, tanto debido a factores externos coyunturales, como a eventos climáticos y a problemas estructurales¹¹⁹, requiere de algunas medidas específicas para alivianar la presión de la balanza de pagos, reducir la dependencia de la importación de alimentos impulsando el desarrollo sostenido del sector agrícola, y reducir la deuda externa e incentivar el ahorro nacional, para lo cual tanto el incremento de la autonomía de las empresas como el desarrollo de un sistema educativo acorde a las necesidades del país son imprescindibles¹²⁰. Parte de estos problemas, pese a las ambigüedades y contradicciones señaladas, son abordadas con la aprobación de los “Lineamientos” por el VI Congreso, entre ellas, la distribución de tierras sin uso para incrementar la producción agrícola y alimentaria; la reducción de los subsidios estatales, y la aprobación de una serie de licencias para el desarrollo del sector cuentapropista no-estatal, a las que se agregan las ya mencionadas medidas en función de la propiedad privada de automóviles y viviendas, la potencial ampliación de la autonomía de las empresas en la gestión y en la toma de decisiones, y el impulso a la creación y al desarrollo de las cooperativas. Tal vez el hecho más reciente en este proceso haya sido la decisión de facilitar los viajes al exterior de los cubanos, ayudando a descomprimir las presiones de una masa laboral expulsada del aparato estatal, y el retorno de los cubanos en el exterior, contribuyendo eventualmente a incrementar el capital humano necesario para impulsar estas reformas.

En este contexto, y particularmente luego del colapso de la URSS, Cuba recurrió en la década del noventa a la búsqueda de nuevos socios estratégicos que permitieran diversificar su comercio, atraer inversiones y *know-how*, e impulsar programas de cooperación para el desarrollo. Como hemos visto en las páginas anteriores, originalmente esta estrategia estuvo dirigida al ámbito atlántico y, en particular a la UE y a Canadá. Sin embargo, en los últimos años se ha producido una fuerte recomposición de la política exterior y no sólo han cambiado los interlocutores externos, sino que también se han modificado las modalidades de las alianzas estratégicas. En este sentido, es de señalar la reducción de la importancia relativa de Canadá y la UE como socios estratégicos principales en el comercio y en las inversiones durante la década del noventa¹²¹ y el desarrollo creciente de una estrategia Sur-Sur dirigida a los mercados emergentes y, en especial, a los países de América Latina y de Asia.

Si bien algunas empresas conjuntas con Canadá y la UE, particularmente en el sector turismo y en la extracción del níquel, dieron resultados positivos, no fueron suficientes para solventar o superar algunos de los problemas endémicos que enfrentaba la economía cubana, tanto por fricciones políticas como por limitaciones de la gestión en Cuba. La nueva estrategia, en cambio, ha posibilitado el desarrollo de iniciativas inter-estatales que han posibilitado impulsar un nuevo dinamismo en la economía cubana y,

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ Feinberg (2011), op. cit., pp. 16-17.

¹²¹ Sánchez Egozcué (2011), op. cit., p. 4.

posiblemente, han creado las condiciones para promover las reformas asociadas al proceso de actualización¹²².

En este sentido, es de señalar que, a partir del 2007, la mayor parte de las empresas extranjeras aprobadas en Cuba son venezolanas. El año 2009 presentó 307 negocios extranjeros en Cuba, “correspondiendo el 75% a la modalidad de empresas mixtas”, de las cuales la mayoría eran asociaciones internacionales con capitales extranjeros. Por otra parte, en la estructura de empresas extranjeras por sectores, la mayoría está vinculada al sector turismo, seguida del sector industrial básico (principalmente en minería y petróleo), y los acuerdos agroalimentarios. Como señalan dos analistas cubanos “resulta significativo que en la áreas de mayor valor agregado o en las de alta tecnología los negocios aún son mínimos (destacándose) que uno de los activos más importantes de Cuba son sus recursos humanos”¹²³.

Venezuela ha devenido en el principal socio estratégico de Cuba, reemplazando parcialmente a la URSS en su antiguo rol, tanto por el volumen del intercambio comercial y la posibilidad de colocar productos farmacéuticos y servicios profesionales cubanos, como por la asistencia petrolera que Cuba recibe de Venezuela y las diversas empresas inter-estatales (tanto en el sector energético como azucarero) que se han desarrollado al calor de la sintonía política entre Cuba y el gobierno de Chávez. Sin embargo, como hemos visto, también en una tónica de cooperación y de empresas inter-estatales, Brasil no se ha ido quedando atrás en los negocios desarrollados con Cuba, siendo en la actualidad el sexto socio comercial de Cuba, y uno de los principales inversionistas en la readecuación de su estructura portuaria y de su industria de biocombustibles.

No obstante, después de Venezuela, China ha devenido en el segundo socio comercial de Cuba, exportando productos manufacturados e importando azúcar y níquel, a la par del desarrollo de *joint ventures* tanto en el ámbito de consumo doméstico como en la exploración petrolera.

Evidentemente, si bien estas nuevas asociaciones estratégicas no eliminan la persistencia de las relaciones con Canadá y la UE, se desarrollan, al igual que en el caso de la Federación Rusa, en el marco de una convergencia geopolítica en torno a la promoción de un mundo multipolar, pero también en función de empresas e iniciativas inter-estatales y de relaciones comerciales que no ponen en cuestión el modelo económico y político cubano (más allá de algunos interrogantes abiertos sobre su gestión) ni sus valores y que posibilitan el desarrollo de un marco propicio y no intrusivo para otorgarle mayor dinamismo a la economía cubana, sin imponer condicionamientos sobre su evolución y transformaciones internas. El contraste es,

¹²² Como apunta un analista “*The changes in the domestic economy were preceded by a step towards the further opening up to foreign capital*”, en Hoffmann (2010), op. cit. p. 5.

¹²³ Sánchez Egozcué y Pérez Villanueva (2011), op. cit., p. 55.

obviamente, muy marcado, no sólo en relación a Canadá y la UE, sino en especial en relación a los EEUU y a su aspiración de provocar un cambio de régimen en la isla.

En todo caso, estos procesos hacen evidente que la política exterior cubana ha generado, en los últimos años y a pesar de las dificultades domésticas, un entorno internacional más favorable para la recuperación de un dinamismo en la economía y para el avance gradual de las reformas necesarias en el marco del proceso de actualización. En este sentido, los nuevos socios estratégicos dejan al gobierno y a la sociedad cubana el impulsar las reformas necesarias al ritmo que consideren conveniente y sin intromisiones externas. Sin embargo, la nueva estrategia dirigida a América Latina y a los países emergentes en general, también adolece de algunos riesgos, en tanto su continuidad a largo plazo está condicionada tanto por los altibajos y turbulencias de la crisis financiera global y sus efectos sobre los respectivos socios estratégicos, como por los cambios políticos y económicos que puedan afectar a estos socios y a la continuidad de estas relaciones, interrogante particularmente relevante a la hora de indagar en la sostenibilidad, a corto y a mediano plazo, de la relación privilegiada entre Cuba y Venezuela.

En este marco, las incipientes reformas que se desarrollan en el marco del proceso de actualización puedan tal vez requerir, de un aceleramiento, si existe la expectativa de seguir usufructuando los beneficios de un entorno internacional favorable, particularmente si tomamos en cuenta la relación con los países emergentes, si bien no está descartada la normalización de las relaciones con los Estados Unidos, si éstos logran superar el complejo legado de la Guerra Fría y sus efectos en la dinámica política doméstica, y articular avances importantes en el diálogo y la cooperación con Cuba. Si bien este es un escenario poco probable a corto plazo, no es descartable a mediano y a largo plazo, condicionando los ritmos de avance del proceso de actualización en función de preservar un modelo cuyos logros sociales deberían ser irreversibles y, a la vez, crear las condiciones propicias para una descentralización y flexibilización del modelo económico para impulsar una economía más dinámica sin perder en el camino los logros esenciales de la Revolución.

Una performance difícil que está en manos de la actual dirigencia cubana y de sus sucesores eventuales.

- Publicado en Política Externa (Sao Paulo), 2012.

* Andrés Serbin , Doctor en Ciencias Políticas, es Presidente Ejecutivo de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES); *Chair* de la ***International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP)***; miembro de la directiva del ***Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC)*** y Consejero del Consejo Argentino de Relaciones internacionales (CARI). Ha sido Profesor Titular ® de la Universidad Central de Venezuela; Investigador Emérito del CONICIT y Presidente Emérito del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), del cual fue fundador. Ha sido profesor e investigador invitado en diversas universidades de los EEUU, Gran Bretaña y Francia (dónde asumió la Cátedra Simón Bolívar en Sorbonne III); y en universidades de América Latina y el Caribe; Director de Asuntos del Caribe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela. Sus más recientes libros son, como autor y compilador, De la ONU al ALBA: prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana, Buenos Aires-Barcelona: Icaria-CRIES-GPPAC, 2011, y como autor Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI, 2011.

