Introducción

Andrés Serbin

Fin de ciclo y reconfiguración regional: Miradas sobre América Latina y las relaciones Cuba-Estados Unidos

Andrés Serbin

El derrumbe de los precios del petróleo y de los *commodities* en general ha paralizado a las economías emergentes y provocado una desaceleración económica global. Mientras la Unión Europea se desgarrá entre la crisis de los refugiados y el *Brexit* (la posible salida de Gran Bretaña del esquema europeo) y Rusia reactiva sus ambiciones imperiales, el dólar estadounidense se fortalece y la economía de los Estados Unidos muestra signos de recuperación. Sin embargo, Washington evita nuevos compromisos para mantener un orden mundial. El ímpetu de China como una de las principales economías en crecimiento del mundo se ha frenado. La caída de las Bolsas en China desestabiliza el sistema financiero global, pese al sostenido dinamismo de la región del Asia Pacífico. La firma del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) en febrero de 2016 marca el peso de países que representan el 40% de la economía mundial, incluyendo a los EE.UU. y excluye a China. La amenaza del terrorismo islámico se propaga, pese a que el ISIS parece haber sufrido demoleedores golpes militares. Teherán rompe su aislamiento y acentúa sus rivalidades y diferencias con Arabia Saudita, profundizando la inestabilidad en el Medio Oriente y las tensiones internas del mundo islámico.

A comienzos de 2016, los sismos políticos y económicos reflejados en estos titulares y aupados por la globalización e Internet, sacuden

el sistema internacional. Un nuevo orden mundial parece a punto de emerger, pero nadie es capaz de predecir su nueva configuración ni los fundamentos sobre los que se pueda basar¹.

Por otra parte, en América Latina y el Caribe, soplan nuevos vientos cuyos alcances son también imponderables a primera vista. Los principales promotores del regionalismo post-liberal de la década precedente pierden influencia y deben enfrentar sus propias crisis. Brasil –la mayor economía de América Latina– entra en el club de las economías emergentes al borde de la parálisis y enfrenta su propia crisis como resultado de la caída de los precios de los *commodities*, pero también de los errores de gestión y de la corrupción de sus recientes gobiernos². Venezuela –que bajo la presidencia de Hugo Chávez aspiró a transformar América Latina en un bastión frente a la arrogancia hegemónica de los Estados Unidos a través del uso indiscriminado de sus recursos petroleros –asoma a su colapso como estado frente a la hiperinflación, la escasez de alimentos, la inseguridad y la crisis sanitaria³, mientras que la amenaza de una “crisis humanitaria” se cierne sobre el país. Simultáneamente, la abrumadora victoria de la oposición venezolana en las elecciones legislativas de diciembre trae una bocanada de esperanza. Las elecciones presidenciales de Argentina rompen con una continuidad política de 12 años del kirchnerismo y sumen al gobierno del nuevo presidente Macri en la gestión de un legado de inflación, ineficiencia, endeudamiento y corrupción. Y, sin embargo, Argentina rompe su aislamiento y reaparece en el mundo –desde el MERCOSUR al Foro Económico de Davos y la negociación de la deuda con los *holdouts*. El gobierno de México brega con la omnipresencia del narcotráfico mientras que se prepara para tiempos difíciles. Aunque México es uno de los países con mayor fortaleza económica de la región, diversos factores frenarán su crecimiento en los próximos años. La caída del precio del petróleo, la depreciación del peso mexicano y la subida de tipos de interés de la Reserva Federal han dibujado un panorama complejo para este país⁴. Cuba avanza en la recomposición de sus relaciones con los Estados Unidos e impulsa una serie de reformas. El restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Washington y La Habana ha disparado las expectativas de negocios y también de cambios económicos. Mientras que Venezuela es suspendida en la ONU por la falta de pago de sus aportes, Cuba contribuye a avanzar el proceso de paz entre el gobierno colombiano y las guerrillas de este país, media entre Colombia y Venezuela en momentos de tensión entre ambos países, y contribuye a iniciar el diálogo entre la Iglesia Católica y la Iglesia Ortodoxa de Rusia⁵. Y pese a que América Latina no es una prioridad⁶ en una agenda de política exterior muy compleja de los Estados Unidos, Washington se empeña en la normalización de las relaciones con Cuba; en el impulso a la iniciativa del TTP que incluye,

hasta el momento, a Chile, México y Perú –miembros de la Alianza del Pacífico–, y mueve sus piezas en dirección de una recomposición de las relaciones con la región.

Sólo con estos pocos titulares basta con ver que hay un nuevo hábito en la relación de América Latina –pese a su heterogeneidad y fragmentación– y el mundo y, en especial, el surgimiento de un nuevo pragmatismo en las relaciones con los Estados Unidos que parece comenzar a reemplazar la retórica ideológica de años precedentes y que insinúa el fin de un ciclo y el comienzo de otro, aún difícil de perfilar.

En este marco, esta edición especial del Anuario de Integración Regional de América Latina y el Caribe, en ocasión de cumplirse más de un cuarto de siglo de seguimiento por parte de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) de los procesos políticos, económicos y sociales que han moldeado la región, apunta a presentar un análisis del impacto de las nuevas relaciones entre Cuba y los Estados Unidos sobre el desarrollo de nueva fase de la reconfiguración política y económica de la región y sobre las nuevas ubicaciones geoestratégicas que asumen sus actores en este proceso. Con este propósito se reúnen en este volumen una serie de contribuciones de los miembros de este *think tank* regional.

En ocasión de la realización de la VII Cumbre de las Américas, y en continuidad con los foros académicos desarrollados en el marco de las dos Cumbres de las Américas previas (Port of Spain, Trinidad & Tobago; y Cartagena de Indias, Colombia), así como de una serie de proyectos regionales impulsados por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) en asociación con la Cátedra Germánico Salgado de Integración de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB) de Quito, Ecuador; el Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia; el Departamento de Relaciones Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), de México D.F.; la Cátedra del Caribe de la Universidad de La Habana (UH), Cuba; el Instituto de Estudios de los Estados Unidos (INEU-INCT) de la Universidade Estadual de São Paulo (UNESP), Brasil; el Instituto de Estudios Internacionales (IEI) de la Universidad de Chile; y el *Center for Latin American and Latino Studies* (CLALS) de *American University* (AU), Washington D.C., Estados Unidos, CRIES convocó a un coloquio académico de dos días en Panamá, país anfitrión del encuentro de primeros mandatarios del Hemisferio.

El coloquio tuvo lugar los días 06 y 07 de abril de 2015, con la participación de reconocidos expertos y analistas de las Américas,

quienes estuvieron dedicados a analizar los cambios en curso en el entorno internacional y su impacto sobre el sistema hemisférico y la nueva arquitectura regional, con especial énfasis en las conversaciones iniciadas entre Cuba y los Estados Unidos a partir del 17 de diciembre de 2014 y su impacto sobre estas transformaciones.

La inauguración formal de la actividad, considerada la primera dentro del marco general de la VII Cumbre de las Américas, fue presidida por la Excm. Vicepresidente y Ministra de Relaciones Exteriores de la República de Panamá, Sra. Isabel de St. Malo. En su discurso de apertura, la Vicepresidente resaltó la importancia de este espacio de intercambio, que *"contribuye a la profundización del conocimiento y el debate de ideas"*, y que hacen sus aportes a las decisiones que los gobernantes adoptan, y a la política internacional.

En calidad de un antecedente importante en este sentido, Saint Malo hizo referencia a la *"diplomacia académica"*⁷, por medio de los talleres entre expertos, ex-funcionarios y ex-embajadores de Cuba y de Estados Unidos que CRIES coordinó y facilitó durante cuatro años. En esa ocasión señaló que *"Si bien no se puede atribuir una relación causal directa entre dicha iniciativa y la decisión de los dos vecinos de reanudar sus relaciones diplomáticas, anunciada en diciembre de 2014, sí puede reconocerse el papel y el alcance que han jugado en dicha dirección las ideas y recomendaciones surgidas de ese proceso"*, y añadió que:

"... no cabe duda que siempre hay un puente entre las ideas y propuestas que anticipan el futuro, y la realidad que progresivamente convierte en presente el futuro anticipado"

El presente volumen recoge una gran parte de las contribuciones de los participantes del coloquio, con el propósito de seguir generando ideas y reflexiones que contribuyan a la construcción de ese futuro anticipado de América Latina y el Caribe, en el marco de las incertidumbres generadas por el actual entorno internacional y regional. Como tal está orientado por la necesidad de intentar comprender tanto las dinámicas de cambio del entorno global, hemisférico y regional, como el desempeño de sus principales actores. En otros estudios y publicaciones de los últimos años, CRIES –en su calidad de *think tank* regional– ha planteado interrogantes, análisis y reflexiones sobre las transformaciones hemisféricas en curso, el papel desempeñado por actores extra-regionales como China y Rusia, las tensiones entre la normatividad internacional existente y nuevas formas y enfoques en el impulso de ésta con la incorporación de una serie de actores emergentes en el Sur Global, la cooperación Sur-Sur, y los desafíos planteados, en una nueva coyuntura regional y global, a la arquitectura de gobernanza regional⁸.

Tal como lo planteara la Vicepresidente de Panamá en relación al TACE, éstas iniciativas contribuyeron, directa o indirectamente, a una comprensión más cabal de la realidad regional y al impulso de acciones e iniciativas para su transformación. El presente volumen apunta a complementar y a ampliar algunas de las investigaciones reflejadas en publicaciones previas.

En esta ocasión, el eje del volumen está centrado en proveer de una serie de análisis –de alta calidad analítica y académica– y de miradas diversas, desde una pluralidad de enfoques y posiciones y en el marco de un diálogo inter-disciplinario, sobre el impacto, a diferentes niveles, de las nuevas relaciones entre Cuba y los Estados Unidos que inauguraron –con las conversaciones iniciadas en diciembre de 2014– un nuevo ciclo del proceso de reconfiguración regional, como colofón de una serie de presentaciones y de debates realizados a lo largo de dos años en diversos centros académicos de la región en Bogotá, ciudad de México, Buenos Aires, Quito, São Paulo y La Habana.

Es importante, sin embargo, hacer algunas salvedades antes de presentar la estructura de este volumen.

En primer lugar, el dinamismo del entorno global y regional en la coyuntura actual y en un marco general de desaceleración económica, hace difícil establecer proyecciones claras en términos de escenarios posibles de evolución de la región y de la propia relación entre Cuba y los Estados Unidos, de manera tal que la mayoría de los autores de este volumen, a la vez de hacer un diagnóstico sobre las diversas situaciones y actores que abordan, sólo pueden indicar algunas tendencias en desarrollo y abrir interrogantes fundamentadas sobre su evolución, particularmente en torno a la reconfiguración regional, a la continuidad de la autonomía de las políticas exteriores de algunos actores e instituciones clave vinculadas a la región, y a su posible desempeño en el ámbito hemisférico y global. Un tema crucial, en este contexto, –que se reitera en algunas de las contribuciones– es la sostenibilidad de la autonomía alcanzada en las últimas décadas por algunos países de la región –incluyendo a Cuba– frente a los Estados Unidos. El tema de la autonomía está particularmente presente, de una manera destacada, en las tres miradas sobre los cambios internos y la política exterior en Brasil, aunque subyace como hilo conductor en otros capítulos del libro.

En segundo lugar, si bien entendemos que las conversaciones de diciembre de 2014 entre los gobiernos de Cuba y de los Estados Unidos marcan un hito histórico –no sólo en sus relaciones, sino también en la dinámica y la reconfiguración hemisférica y en la construcción de la gobernanza regional y global y en la política

de Washington hacia la región– aún no se ha llegado a una plena normalización de las mismas, ya que estamos asistiendo a un proceso que si bien ha adquirido un impulso significativo, puede encontrar distintos obstáculos en su camino. Entre otros factores, los resultados de las próximas elecciones presidenciales en los Estados Unidos pueden incidir sobre la continuidad de estas conversaciones y sobre el desarrollo de una política estadounidense más proactiva en América Latina y el Caribe.

En función de estas consideraciones, esta edición especial del Anuario se estructura en cinco secciones. En primer lugar, una sección que contextualiza el desarrollo de las nuevas relaciones entre Cuba y los Estados Unidos en el entorno global, regional y subregional, en el marco de las interrogantes que abren el fin de un ciclo y el posible inicio de otro en la dinámica regional y hemisférica. En segundo lugar, una sección sobre los propios protagonistas de la nueva relación en el contexto de los cambios regionales, con tres contribuciones sobre Cuba y sobre los Estados Unidos, desde perspectivas y enfoques diferenciados. En tercer lugar, una sección dedicada al análisis de algunos de los actores protagónicos de la fase anterior y su nuevo rol en el marco del inicio de una nueva etapa. En cuarto lugar, en función del debatido liderazgo de Brasil en la articulación de una nueva arquitectura global en la década pasada y de sus relaciones con Cuba, tres análisis desde una óptica brasileña sobre la actual situación del país y los cambios recientes de su política exterior. Y en quinto lugar, como consecuencia de los retos que impone la plena re-incorporación de Cuba a la comunidad hemisférica, dos análisis sobre la OEA –el principal foro interamericano– y los potenciales escenarios de vinculación de Cuba con este organismo –en el marco de sus propios desafíos y transformaciones como organismo interamericano.

En su conjunto, la totalidad de estos trabajos no podrán dar respuesta a las interrogantes e incertidumbres planteadas por los titulares iniciales de esta introducción, pero podrán sentar algunas pautas para una mejor comprensión del “futuro anticipado” que puede esperar a la región.

Finalmente, debemos agradecer de manera especial, a las personas e instituciones que hicieron posibles y facilitaron algunas de las etapas de los diversos proyectos que convergieron en la publicación de este volumen. Además de las instituciones académicas involucradas –y mencionadas al principio de esta presentación– queremos agradecer a la Vicepresidente de Panamá Sra. Isabel de St. Malo y al Ministerio de Relaciones Exteriores de este país, junto a un antiguo amigo de CRIES, el Dr. Edmundo Jarquín –quien asesoró la preparación de la

Cumbre– quienes dieron su apoyo a la realización del coloquio de Panamá; al respaldo de la Real Embajada de Noruega en La Habana, y especialmente, el apoyo del Embajador John Peter Opdhal; y a la Fundación Ford y al Programa de América Latina de *Open Society Foundations*, cuyos generosos aportes hicieron posible tanto las reuniones preparatorias como la realización del coloquio en Panamá y la publicación de este volumen. Por otra parte, queremos agradecer, de manera especial, el esfuerzo de todos aquéllos que cumplieron con su compromiso con la preparación de este volumen, el enviar en tiempo y forma sus capítulos y al cumplir con las revisiones sugeridas por el editor; a Wolf Grabendorff por sus comentarios y sugerencias a algunos capítulos, y a Ana Bourse y Andrei Serbin Pont del equipo de la Secretaría Ejecutiva de CRIES, por el permanente respaldo y su dedicada labor en el proceso de edición.

Andrés Serbin

Notas

1. Ver Fisher, Joska (2016) “Bienvenidos al siglo XXI”, en *El País*, 8 de febrero de 2016, p. 12.
2. Ver “Brazil’s fall”, en *The Economist*, 2 de enero de 2016, p. 7.
3. Daniel Lozano “El relato chavista se resquebraja a 17 años de su llegada al poder”, en *La Nación*, 4 de febrero de 2016, p. 2.
4. “El FMI reduce las expectativas de crecimiento de México para 2016 y 2017”, en *El País*, 16 de enero de 2016. Recuperado de http://economia.elpais.com/economia/2016/01/19/actualidad/1453225059_188242.html
5. Piqué, Elisabetta “El Papa se reunirá en Cuba con el patriarca ortodoxo, la llave de una visita a Rusia”, en *La Nación*, 6 de febrero de 2016, p. 6.
6. Mathus Ruiz, Rafael “Un mundo en juego”, en *La Nación*, 7 de febrero de 2016, p. 6.
7. Taller Académico Cuba-Estados Unidos (TACE) que CRIES impulsó desde 2009.
8. Ver www.cries.org