

Los desafíos de la reconfiguración regional: Una perspectiva caribeña

Antonio Romero

El presente capítulo tiene como objetivo fundamental realizar un análisis de algunos elementos que dan cuenta de las transformaciones que han tenido lugar a nivel regional en los últimos años, destacando los de mayor interés para las naciones caribeñas; en particular para los miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM).

Para cumplimentar dicho propósito, este artículo se estructura en tres acápites. En el primero se hace un resumen de las principales modificaciones que se han dado en el plano regional, haciendo especial énfasis en el estudio de los cambios ocurridos en el relacionamiento entre los países caribeños y los de Latinoamérica. En un segundo acápite se describirá el estado actual y perspectivas de los nexos entre Cuba y las naciones del Caribe; en tanto estas vinculaciones resultan relevantes en cualquier análisis de las relaciones entre el Caribe y América Latina. Por último, el tercer epígrafe discutirá algunos de los aspectos sobresalientes del debate que ha tenido lugar en los últimos meses acerca de los impactos que para el Caribe pudiera tener el nuevo escenario de relaciones entre Cuba y los Estados Unidos. Al final del trabajo se sintetizan las principales ideas expuestas en el resumen y conclusiones.

I. Las relaciones entre el Caribe y Latinoamérica: Cambios y continuidades en los últimos tiempos

Las relaciones de los países del CARICOM con las naciones latinoamericanas, han sido complejas y en ciertos períodos se han manifestado fricciones recurrentes entre las dos zonas. No obstante,

debe reconocerse que en las últimas dos décadas y media, se observó cierto proceso de acercamiento entre las dos regiones (Latinoamérica y Caribe); no sin marchas y contramarchas.

El discurso académico –y también político– respecto al desarrollo de los lazos entre el Caribe (en particular la CARICOM) y los países latinoamericanos, han girado históricamente alrededor del sentido de “alejamiento” y de la “distancia económica y cultural” entre las dos zonas (Serbin y Bryan, 1996). En general, dentro de los factores que con más frecuencia se señalan en los análisis al respecto como base explicativa de tal alejamiento (Kirton, 2011:91) los siguientes:

1. La preocupación de los pequeños países miembros de la CARICOM respecto a la dimensión reducida de sus Estados, y la fragilidad potencial de su identidad en un entorno regional más amplio en el que participen naciones de mayor dimensión y potencias emergentes (como algunas latinoamericanas),
2. Las diferencias claramente perceptibles entre la mayoría de los países del Caribe y Latinoamérica en cuanto a niveles de desarrollo, tamaño físico, número de habitantes, de dotación de recursos, y presencia e impacto de influencias culturales extra-regionales,
3. Los largos períodos de relaciones políticas y económicas mantenidas, sobre todo por los países de la CARICOM, con Europa, así como la extrema dependencia de los mismos respecto de estos vínculos, y los impactos culturales y educacionales, que han impedido que los pueblos de estas naciones se reconozcan a sí mismos como parte del continente americano,
4. Cierta percepción de amenaza latinoamericana a la integridad territorial de dos países miembros de la CARICOM –Belize y Guyana– por los reclamos históricos de Guatemala y Venezuela, respectivamente.

Sin embargo, desde mediados de la década de los 80 del siglo pasado –aunque no en una trayectoria lineal– afloró en muchos de los estados de la CARICOM una política de aproximación cautelosa hacia la región latinoamericana. A esto se suma los cambios hemisféricos y globales de principios de la década de 1990, que impulsaron cierta convergencia de intereses entre la CARICOM y América Latina. Entre las áreas de interés común que se identificaron entre las dos partes a partir de entonces, sobresalen: i) el impacto de la globalización en los países en desarrollo, ii) los efectos de la pobreza y la desigualdad en las sociedades de la región, iii) el papel fundamental de la cooperación económica, y en especial de la cooperación Sur–Sur para enfrentar los retos del desarrollo, iv) los desafíos económicos y sociales comunes

asociados a la pandemia del VIH/Sida, v) las crecientes preocupaciones por los efectos derivados del cambio climático y las complejas tareas para la reducción de riesgos de desastres, y vi) los agravados problemas asociados a la seguridad (aumento del tráfico de drogas, tráfico de personas, comercio ilícito de armas y delitos transnacionales) tanto en los países del Caribe como en otros de la región latinoamericana.

Así, a partir de inicios del actual siglo, se registraron avances perceptibles en la interrelación entre la CARICOM y Latinoamérica (Kirton, 2011:91). Dentro de éstos se pueden destacar:

- a) Guyana y Suriname participaron desde su inicio en la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, hoy UNASUR;
- b) en el año 2006, Guyana asume, en representación de CARICOM, la Presidencia del Grupo de Río, en ese entonces el foro de concertación política regional por excelencia;
- c) en el 2007 Belice asumió la Presidencia Pro-Témpore del Sistema de Integración Centroamericana (SICA);
- d) varios países de la Comunidad caribeña hacen parte, y se benefician, de su membresía en PETROCARIBE, y varios de ellos se fueron incorporando como estados miembros de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA);
- e) hay un fluido diálogo y cooperación entre Guatemala y Belice; lo que también se verificó hasta años recientes en el caso de Venezuela y Guyana;
- f) se ha desarrollado una agenda de cooperación común entre varias naciones latinoamericanas y caribeñas en Haití; y
- g) todos los estados de CARICOM se incorporan en diciembre de 2011 como miembros plenos de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Obviamente, los elementos anteriores, y la experiencia positiva de cooperación entre países de la CARICOM y Latinoamérica a partir del año 2000, son expresión de la voluntad política de ambas partes por profundizar sus relaciones, pero aún quedan relevantes problemas y también limitaciones o contradicciones en las relaciones por superar.

La CARICOM ha negociado y firmado varios acuerdos comerciales y de cooperación para fortalecer los vínculos económicos y comerciales con otras naciones del Caribe y también del resto de Latinoamérica. En el año 2000, la CARICOM firmó un Acuerdo de Comercio y

Cooperación Económica con Cuba. Su objetivo era eliminar las barreras para el comercio y tratar los temas relativos a las inversiones, la promoción y facilitación del comercio, el turismo y los derechos de la propiedad intelectual. La Comunidad del Caribe también celebró un tratado de libre comercio con la República Dominicana en 1998, que entró provisionalmente en vigor en diciembre de 2001. Estos dos acuerdos económicos concedieron un trato especial y diferenciado a los Estados miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO), así como a Belice y a Haití.

Por otra parte y a pesar de fricciones crecientes en los últimos años en las relaciones entre Haití y República Dominicana –con implicaciones para el relacionamiento de este último país con toda la comunidad– la cooperación entre CARICOM y la República Dominicana es significativa, en parte porque firmaron conjuntamente el Acuerdo de Asociación Económica del Foro del Caribe del Grupo de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (CARIFORUM) con la Unión Europea en 2008. También CARICOM mantiene acuerdos comerciales de alcance parcial con la República Bolivariana de Venezuela (1998) y Colombia (1994), así como un acuerdo de libre comercio con Costa Rica (2004).

Sin embargo, análisis recientes (McLean y Khadanm, 2014:18-19) indican que la CARICOM no ha sido capaz de aprovechar las oportunidades de acceso a los mercados proporcionadas por estos acuerdos comerciales; y en términos generales el nivel de relaciones económicas de la Comunidad del Caribe con el resto de Latinoamérica, todavía es limitado¹. Esto resulta contraproducente, pues como han resaltado varios analistas, hay creciente consenso en el sentido de que constituye no sólo un interés, sino también una necesidad para CARICOM y Latinoamérica, la profundización de su cooperación e integración.

En el marco regional ha adquirido preeminencia la cooperación Sur-Sur (CSS), y consecuentemente han habido avances en la sistematización de información, cómputo y registro de la cooperación; así como la documentación de experiencias vinculadas a los disímiles programas, proyectos y acciones de cooperación Sur-Sur horizontal (bilateral y de alcance “regional”) que se desarrolla entre los países de la región².

De acuerdo a Secretaría General Iberoamericana (SEGIB, 2014a), Brasil, México y Cuba se han destacado como los principales oferentes de proyectos y acciones de cooperación a favor de países de la CARICOM en los últimos años. El país que más se ha beneficiado de la cooperación latinoamericana ha sido Haití –sobre todo a partir del terremoto de enero 2010– pero también se verifican proyectos de

cooperación a favor de Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Trinidad & Tobago, Granada y Guyana.

En el caso de la CSS triangular, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB, 2014) recoge también algunos proyectos que tienen a Cuba como principal oferente, y a Brasil como el segundo, en beneficio de Haití. Se trata de la misión de coordinación con cooperación tripartita en el área de la salud; pero también hay otros programas que incluyen a Brasil, Argentina, México, Chile y Colombia como oferentes de colaboración en el marco triangular a favor de Haití.

Sin embargo, todo análisis sobre el estado de las relaciones entre Latinoamérica y la CARICOM en la actualidad tiene necesariamente que reconocer que en los últimos años se han exacerbado algunas contradicciones entre las dos regiones. Estas se asocian, en lo fundamental, al incremento de las tensiones diplomáticas entre Guyana y Venezuela por la reclamación territorial del Esequibo; y el fallo de la Corte Constitucional de República Dominicana respecto a los derechos de ciudadanía de hijos de inmigrantes ilegales, que afecta fundamentalmente a una proporción elevada de descendientes de haitianos que nacieron y viven en tierra dominicana. Estas fricciones de supuesto carácter bilateral, han tenido –no obstante– un marcado impacto “regional” en la misma medida que todos los miembros de CARICOM han apoyado de manera unánime a Guyana y a Haití en sus diferendos con Venezuela y con la República Dominicana.

Lo anterior también ha tenido impactos negativos en la percepción de sectores académicos y políticos relevantes de algunos países de la CARICOM acerca de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), y su capacidad para consolidarse como foro efectivo de alcance regional en el que se tengan en cuenta los intereses y las vulnerabilidades de las naciones caribeñas³.

Estas tensiones en las relaciones entre CARICOM y Latinoamérica se enmarcan además en un contexto de dificultades en el Programa de Cooperación Energética (PETROCARIBE)⁴ como resultado de la acumulación de deudas por parte de varias de las economías beneficiarias, y más recientemente por los graves problemas financieros de PDVSA y de la economía venezolana, que de acuerdo a las autoridades venezolanas tienen como determinante fundamental el desplome de los precios internacionales del crudo.

Además de estas contradicciones “coyunturales” que están presentes en el relacionamiento entre CARICOM y Latinoamérica; hay evidentes restricciones de carácter más estructural que todavía limitan el nivel y la consolidación de las relaciones entre las naciones caribeñas y

las latinoamericanas; por lo que puede afirmarse que remontar el sentido de alejamiento a que se ha hecho referencia entre las dos zonas, es todavía tarea pendiente.

Es lugar común señalar que debido al reducido tamaño del mercado de la CARICOM y la escasa complementariedad comercial entre sus economías, la subregión del Caribe necesita una mayor integración con otros países geográficamente cercanos, que son, además, sus socios comerciales naturales –en especial Cuba, la República Dominicana y los países de Centroamérica (McLean y Yoshida, 2014:23). Este grupo de naciones se complementan naturalmente a partir de sus estructuras importadoras y exportadoras relativas. Asimismo, existe una cierta complementariedad comercial entre la CARICOM y el resto de América Latina, en especial los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y Chile. Por consiguiente, explorar posibles iniciativas Sur-Sur orientadas al fortalecimiento de las estructuras de complementariedad de la CARICOM con naciones de Latinoamérica constituye una asignatura pendiente, cuya superación –entre otras acciones– requerirá:

1. Explorar opciones innovadoras entre las dos partes que permitan encontrar instrumentos de colaboración para hacer frente a las diferencias básicas entre países tanto de Latinoamérica como de la CARICOM que rivalizan entre sí, compitiendo por acceso a mercados, inversiones y asistencia externa.
2. Avanzar de manera acelerada en la conformación de una red de contactos y comunicaciones adecuadas entre las dos zonas, en tanto el desconocimiento –y la subsecuente desconfianza– es uno de los factores más importantes que explican el retraso que exhiben los vínculos económicos, sociales, culturales y de cooperación recíprocos.
3. Promover, coordinar y contribuir a financiar políticas que favorezcan el transporte aéreo y marítimo entre los miembros de la CARICOM, y entre éstos y el resto de la región. En este ámbito hay un gran margen para la cooperación, en particular para fortalecer los vínculos en materia de transporte entre los países de la CARICOM y Panamá.
4. Impulsar los procesos de liberalización del comercio de servicios, lo que pudiera permitir que los Estados miembros de la CARICOM explotaran sus ventajas competitivas en muchos rubros de este sector (como las industrias creativas y culturales, el turismo, los servicios profesionales y las educación) y ampliaran su base de exportación a los mercados latinoamericanos.
5. Los países latinoamericanos deberían contribuir a la adopción

de compromisos internacionales efectivos vinculados a los desafíos de los países de ingreso medio, grupo en el cual se incluyen todos los de CARICOM menos Haití. En tal sentido, deberían apoyar la exigencia a las instituciones financieras internacionales para que re-evalúen sus políticas en materia de diferenciación y graduación y concedan a los países pequeños de ingreso medio altamente endeudados acceso a préstamos a tasas favorables; y también para que elaboren indicadores que reflejen más adecuadamente la realidad socio-económica de los países de renta media, y en particular la problemática específica de los estados caribeños.

6. Varios países de Latinoamérica con un mayor nivel de desarrollo relativo podrían realizar de manera concertada actividades de cooperación en las áreas más deficitarias del Caribe, a fin de maximizar el impacto de las iniciativas en apoyo al desarrollo sostenible de estas naciones. La CELAC debería desempeñar un rol central en este sentido, abriendo un diálogo entre el Caribe y el resto de la región, con el objeto de identificar las principales necesidades de cooperación, así como diseñar, implementar, coordinar, monitorear y evaluar las acciones que se deriven de este diálogo.

II. Estado actual y perspectivas de las relaciones entre las naciones caribeñas y Cuba

Las relaciones de Cuba con los países que conforman la CARICOM han sido muy importantes dentro de la política exterior del Estado cubano (Serbin, 2011). Varios factores –algunos históricos, y otros más recientes– explican la relevancia que ha tenido el relacionamiento de Cuba con sus vecinos del área:

1. En la época pre-independencia, varios territorios del Caribe insular se constituyeron en bases de emplazamiento temporal –y de intensa colaboración con los ideales de liberación– de los principales líderes del proceso de emancipación nacional de Cuba.
2. Desde la época colonial, se fue consolidando gradualmente una interacción económica y social muy importante entre varios territorios del Caribe insular con Cuba. Esta incluyó de manera significativa perceptibles corrientes migratorias –temporales y también con carácter más permanente– desde las islas caribeñas hacia Cuba, explicadas en gran medida por la importación de la

fuerza de trabajo –de Haití, Barbados y Jamaica, entre otros– requerida para satisfacer las necesidades de reproducción de la economía azucarera cubana.

3. Lo anterior contribuyó de manera decisiva a la paulatina integración de las comunidades “antillanas” y sus descendientes en la sociedad cubana, incrementando el sincretismo cultural que marcó todo el proceso de consolidación de la nacionalidad cubana; lo que coadyuvó también al reconocimiento de la “identidad antillana” de Cuba.
4. Después del triunfo de la Revolución cubana, cuando en diciembre de 1972 cuatro países independientes de la CARICOM deciden establecer relaciones diplomáticas con Cuba; se inicia el proceso de superación del aislamiento político en el hemisferio impuesto contra Cuba por la Organización de Estados Americanos (OEA), bajo presión del gobierno de los Estados Unidos (EUA).
5. A partir de la década del 70 del siglo pasado, se ha observado de manera creciente, una coincidencia de posiciones entre Cuba y la CARICOM en varios de los temas más importantes de la agenda global; así como la membresía simultánea en varias coaliciones de negociación y en organismos internacionales de carácter inter-gubernamental; y también manifestaciones concretas de solidaridad recíprocas.
6. A pesar de ciertas etapas de dificultades o tensiones en las relaciones políticas y diplomáticas entre Cuba y CARICOM con posterioridad a 1972 (Martínez, 2011: 213-215) en términos generales se reconoce que ambas partes han promovido mecanismos e iniciativas para superar las diferencias existentes; y hoy día la totalidad de los países independientes de la CARICOM tienen relaciones diplomáticas plenas con Cuba, destacándose en particular la diversidad de actividades, proyectos y programas de cooperación mediante los cuales Cuba apoya el desarrollo económico y social de las naciones caribeñas.
7. Lo anterior se constata, entre otros, en el hecho de que todos los Estados miembros de la CARICOM tienen embajadas acreditadas en La Habana, y al mismo tiempo Cuba tiene representaciones diplomáticas encabezadas por embajadores en la totalidad de países que conforman la Comunidad del Caribe. Cuba se ha constituido en “país bisagra” por excelencia entre el Caribe y Latinoamérica, lo que se ha manifestado de manera decisiva en la defensa por

parte de Cuba de los intereses del desarrollo de las naciones de CARICOM en los más diversos foros regionales, y en especial en el proceso de negociación y posterior creación de la CELAC.

8. Desde el año 2002 se ha institucionalizado el mecanismo de Cumbres trianuales de Jefes de Estado y de Gobierno entre Cuba y CARICOM como el foro político de más alto nivel para sistematizar y evaluar el estado de las relaciones recíprocas. En general, hay cierto consenso –aunque no exento de preocupaciones por desarrollos más recientes, como se verá más adelante– en el sentido de que Cuba y los países de la CARICOM profundizarán el nivel de sus relaciones, especialmente en el terreno económico-comercial; que resulta hasta el momento la “asignatura pendiente” dentro de las relaciones recíprocas, en tanto los componentes político, diplomático y de cooperación han mostrado creciente dinamismo en las últimas dos décadas.

El Acuerdo de Comercio y Cooperación Económica firmado el 5 de julio de 2000 –marco normativo para la regulación de las relaciones económico-comerciales recíprocas entre Cuba y la CARICOM– estipulaba la posibilidad de más amplias negociaciones entre las partes a partir del 2001 para convertir este Acuerdo de Alcance Parcial en un Acuerdo de Libre Comercio, así como futuras negociaciones en cuanto al comercio de servicios.

Sin embargo, dicho acuerdo tenía una limitada agenda de liberalización (enfocada en los bienes) y concesiones asimétricas a favor de los países de menor nivel de desarrollo de la CARICOM. El mismo establecía un programa para la liberalización progresiva del comercio bilateral de servicios, una vez se hubiera implementado el régimen correspondiente de la CARICOM. Al respecto, en la lista de los sectores de servicios que se podrían incluir estaban: i) turismo y servicios vinculados a los viajes, ii) servicios de entretenimiento, iii) servicios financieros, iv) servicios profesionales, v) construcción y servicios de ingeniería, vi) computación y servicios relacionados, vii) servicios de telecomunicaciones, y viii) servicios de transporte.

Por otra parte, la ambición que se observaba en el acuerdo Cuba-CARICOM no se veía acompañada de una efectiva implementación del mismo. Catorce años después de firmado, el acuerdo no había entrado en vigor pues no todos los países de CARICOM lo habían ratificado⁵. Desde el año 2006, comenzaron negociaciones para la ampliación de productos sujetos a tratamiento preferencial, pero estas negociaciones no habían concluido en el 2014. De igual forma, los comités que suponía el acuerdo no habían sido instituidos, y los

esfuerzos por el establecimiento del Consejo Empresarial CARICOM-Cuba no se habían concretado.

Independientemente del status del acuerdo Cuba-CARICOM⁶, la dimensión comercial (y de inversión) de las relaciones recíprocas desde el 2000 y hasta el año 2014, mostraba niveles casi insignificantes; y además estaban altamente concentradas. Trinidad y Tobago (57%) y Guyana (36%) han sido los principales exportadores a Cuba; y si a ellos se suman las transacciones comerciales con Jamaica y Belice, estos cuatro países de la CARICOM daban cuenta de aproximadamente el 95 % del total del comercio con Cuba. Los países de la OECO no parecieran mantener transacciones comerciales perceptibles con Cuba. De todas formas, el comercio entre las dos partes se ha ampliado a favor de la CARICOM desde el 2000⁷; pero continúa siendo predominantemente de “mercancías”, mientras el más dinámico sector (para las dos partes) es el de servicios.

En general, el sector privado caribeño no veía –hasta hace bien poco– al mercado cubano como muy lucrativo en el corto plazo, y por ende explicaba los bajos niveles de interacción comercial y de inversiones con Cuba, por varias dificultades que prevalecían a la hora de hacer negocios con Cuba. Dentro de estas limitaciones los caribeños destacaban entre otros: a) problemas vinculados a la facilitación del comercio y a la realización de pagos externos en divisas, b) la estructura económica y la dualidad monetaria en Cuba que hace a las exportaciones de bienes de la CARICOM muy poco competitivas, y c) las limitaciones en términos del transporte marítimo y aéreo.

No obstante, hay oportunidades económicas no aprovechadas por la Comunidad en el mercado cubano. Según un estudio de las Naciones Unidas (CEPAL, 2014), la CARICOM pudiera tener ventajas comparativas en bebidas no alcohólicas, pesticidas y desinfectantes, productos de química orgánica y derivados de la madera en relación a Cuba.

En cuanto a Cuba, todo indica que resulta trascendente para el país la implementación de una estrategia coherente para relanzar las relaciones económico-comerciales con sus vecinos caribeños. Esto sería útil para la diversificación material y geográfica que requieren la inserción económica externa de Cuba, ya que las provisiones de acumulación de origen de varios acuerdos comerciales establecidos por la CARICOM (con la Unión Europea, con Costa Rica y con la República Dominicana); permiten a las naciones de ese bloque subregional, incorporar suministros de países vecinos en sus procesos productivos, y que los mismos clasifiquen como “productos originarios” de la CARICOM (Lowe, 2014:209).

Teniendo en cuenta lo anterior, el tema económico-comercial se constituyó en eje central del proceso preparatorio y de las discusiones que tuvieron lugar en la V Cumbre Cuba-CARICOM, la cual se desarrolló en La Habana (8 de diciembre del 2014); aunque obviamente las consideraciones en relación a la cooperación; se mantuvieron en la agenda de las negociaciones.

Dentro de los resultados más importantes de esta última Cumbre Cuba-CARICOM sobresalen: i) los progresos realizados en la negociación para ampliar el acceso a los mercados recíprocos e impulsar la cooperación económica en los marcos del Acuerdo de Comercio y Cooperación Económica vigente desde el año 2000; lo que debería concluir con la ratificación de dicho acuerdo “actualizado” antes de que termine el año 2015; ii) Cuba financiará la construcción y el funcionamiento de la Escuela Regional del Caribe para las Artes, la cual tendrá por sede a Jamaica; iii) Cuba apoyará la construcción y el funcionamiento del Centro para el Tratamiento de personas con discapacidades físicas que priorizará la atención de niños y jóvenes caribeños, el cual estará situado en la República Cooperativa de Guyana; y iv) Cuba seguirá considerando las necesidades especiales de las naciones de CARICOM, y por ende tratará de garantizarles un tratamiento diferenciado en el contexto del re-análisis de la política de cooperación internacional del país derivado del proceso de transformaciones económicas y sociales en marcha.

En esta última reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, se decidió celebrar la próxima VI Cumbre Cuba-CARICOM el 8 de diciembre de 2017 en Antigua & Barbuda; y la V Reunión Ministerial en La Habana en junio de 2016.

Debe reconocerse que en los últimos años, han surgido algunas preocupaciones por parte de los países de la CARICOM respecto a las probables implicaciones que el proceso de transformaciones económicas en curso –sobre todo lo referido a la transición hacia una política de cooperación externa de Cuba que debiera basarse en la compensación de sus costos por parte de los países beneficiarios– y la probable normalización de relaciones económicas con los Estados Unidos; pudieran tener sobre la dinámica económica y estrategias de desarrollo de varias naciones del Caribe.

III. El nuevo escenario de relaciones entre Cuba y los Estados Unidos: Implicaciones para países del Caribe

Los acuerdos alcanzados como conclusión de negociaciones secretas entre los gobiernos de Cuba y Estados Unidos –desarrolladas durante dieciocho meses a partir de mediados del 2013– constituyen sin lugar a dudas un punto de inflexión histórica, con implicaciones no sólo para los dos países, sino también a nivel internacional y sobre todo para el contexto interamericano.

Dichos acuerdos suponen el inicio de un proceso gradual de significativa reducción en la confrontación bilateral, que a todas luces era considerada como una absurda anomalía, 25 años después de terminada la Guerra Fría. Sin embargo, el análisis del panorama positivo derivado del restablecimiento de relaciones diplomáticas bilaterales, no debe olvidar los elementos estructurales que permanecen en la base de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos –en términos de asimetrías, profundos prejuicios, el legado de contradicciones históricas y las actuales diferencias ideológicas– y que determinarán en última instancia el grado de avance y el alcance de la “normalización”.

De todas formas, el restablecimiento de relaciones y el propio proceso hacia la normalización, tendrá implicaciones directas para el entramado de las complejas y contradictorias relaciones interamericanas; pero también para la interacción tanto de Cuba como de los Estados Unidos con sus contrapartes en el hemisferio.

Cuba refuerza su proceso de plena re-incorporación al espacio latinoamericano y caribeño, que se había iniciado a mediados de los años setentas. Por su parte, el previsible desmontaje a mediano-largo plazo de las sanciones económicas, comerciales y financieras mantenidas contra Cuba por parte de EUA; ampliará el espacio de maniobra económica cubana –no sin riesgos– en el contexto de las complejas transformaciones anunciadas y las que tienen lugar en el país como parte de la actualización de su modelo. También ello tendría un efecto positivo colateral para las relaciones de Cuba con América Latina y el Caribe y el resto del mundo, en tanto se eliminarían posibles conflictos en las mismas derivadas de los efectos extra-territoriales que se le reconocen a las sanciones estadounidenses que todavía se mantienen contra Cuba, las que en no pocos casos han obstaculizado las transacciones comerciales y financieras de entidades cubanas con empresas y bancos de terceros países.

Por lo pronto, pasado ya un año desde los anuncios del 17 de diciembre de 2014, se han adoptado algunas medidas por parte de la administración norteamericana –reguladas a través de disposiciones de los Departamentos del Tesoro y de Comercio de ese país– que intentan promover mayores vínculos económicos de Cuba con los EUA. Estas pudieran sintetizarse en las siguientes:

- a) Facilidades para la expansión de las visitas de ciudadanos norteamericanos a Cuba bajo licencias generales;
- b) Otorgamiento de licencias especiales para ampliar las exportaciones y ventas comerciales de empresas de EUA en Cuba;
- c) Autorización para ciertas exportaciones hacia EUA de bienes y servicios producidos por el sector no estatal cubano;
- d) Autorización a instituciones de EUA a abrir cuentas en entidades financieras cubanas;
- e) Uso de tarjetas de crédito y de débito por parte de los viajeros de EUA que visiten a Cuba;
- f) Mejoría en rapidez y eficiencia de los pagos autorizados entre EUA y Cuba.

El nuevo escenario de esperada normalización en las relaciones económicas entre Cuba y los EUA, junto al contexto general de transformaciones económicas, sociales e institucionales que tienen lugar en Cuba; han generado, sin embargo, ciertos temores en algunos sectores económicos y empresariales de países del Caribe. Estos perciben la posibilidad de pérdidas potenciales a futuro, en la misma medida que Cuba comience a interactuar económicamente con agentes e instituciones norteamericanos, en tanto la incrementada competitividad del mercado y la economía cubana, ejercería presiones sobre algunos sectores económicos caribeños.

En general, los temores de estos sectores empresariales caribeños derivados del recién iniciado proceso hacia la normalización de las relaciones entre Cuba y EUA, se vinculan a que:

1. Cuba pudiera sustituir a países miembros de la CARICOM como destino del turismo estadounidense, el cual constituye un mercado muy importante para el sector turístico de las economías caribeñas;
2. Cuba podría comenzar a sustituir a países de la CARICOM como suministrador de bienes y servicios para satisfacer la muy diversificada demanda del mercado de EUA;

3. Cuba pudiera comenzar a ejercer una fuerte atracción sobre los capitales de EUA, lo cual pudiera desviar potenciales flujos de inversión extranjera directa (IED) que de otra forma tendrían como destino a países de la CARICOM; y
4. Cuba competiría en mejores condiciones que la mayoría de los países de la CARICOM por flujos muy escasos de asistencia oficial al desarrollo (AOD) otorgados por fuentes oficiales del gobierno de EUA.

No obstante reconocer que un escenario de normalidad en términos de relaciones económicas entre EUA y Cuba tendría efectos que a corto plazo pudiesen implicar algunos costos para agentes económicos de terceros países, esta lectura “pesimista” que se hace de las consecuencias del escenario post 17-D para las economías del Caribe; presenta cuando menos, varias limitaciones analíticas desde el punto de vista argumentativo:

- a) Desconocen en primer lugar la diferencia significativa existente entre el restablecimiento de relaciones diplomáticas –que es lo ocurrido realmente hasta el momento– y la “normalización de relaciones económicas”, que es un proceso a más largo plazo;
- b) Contradicen la mayoría de los pronunciamientos de sectores gubernamentales, organismos regionales y también de prominentes intereses corporativos del Caribe que han señalado que el restablecimiento de relaciones entre Cuba y los EUA –y la posterior normalización– es un paso muy positivo, con potencial para beneficiar a toda la región;
- c) Dichos temores se asocian estrictamente al enfoque de los llamados “efectos estáticos” relacionados con los procesos de creación y desviación de comercio (e inversiones) que según la teoría clásica del comercio internacional se vinculan a la entrada de un nuevo competidor en un esquema preferencial de comercio;
- d) Por ende, no tienen en cuenta los efectos dinámicos y de largo plazo –crecimiento en los flujos de inversión recíprocos, efecto multiplicador sobre los ingresos, previsible cambios en patrones de competitividad relativa, etc.– que tendrían relaciones económicas normales entre Cuba los EUA, en tanto motor dinamizador del mercado cubano, generando un aumento en la demanda agregada de Cuba que pudiese ser aprovechada también por empresas caribeñas;
- e) No tienen tampoco en cuenta, la diferencia existente entre acceso teórico a un nuevo mercado –resultado principal para Cuba que

se derivaría de la normalización de sus relaciones económicas con los Estados Unidos– del acceso efectivo a dicho mercado; lo cual resulta muy importante dadas las importantes limitaciones de oferta competitiva de la estructura productiva cubana para satisfacer de manera sistemática y acorde a muy altos estándares de calidad, la demanda generada por el mercado de EUA;

- f) Tampoco consideran que la economía cubana presenta importantes limitaciones en el corto plazo para absorber montos crecientes de flujos de inversión extranjera directa, a pesar de la necesidad imperiosa de contar con este tipo de recursos financieros externos para modernizar tecnológicamente parte del descapitalizado sector productivo cubano y remontar las considerables limitaciones de la infraestructura física e institucional del país;
- g) Igualmente, estas visiones no incorporan los efectos beneficiosos que incluso antes de la normalización total de las relaciones entre Cuba y los EUA, tendría el aumento previsto del flujo de visitantes norteamericanos a Cuba y la probabilidad de que empresas de cruceros estadounidense empiecen a incorporar el destino Cuba dentro de sus rutas por el Caribe, lo cual incrementaría la competitividad del turismo caribeño, al tiempo que permitiría el desarrollo de estrategias de complementariedad entre Cuba y otros países del área, incluido el diseño e implementación de programas competitivos de multi-destino;
- h) Por todo lo anterior, pareciera que incluso un escenario hipotético de rápida normalización de relaciones económicas entre Cuba y los EUA pudiera tener a corto plazo más efectos de “creación” que de “desviación” de comercio e inversión a favor de las naciones de la CARICOM.

Adicionalmente, debe apuntarse que los análisis vinculados a las probables implicaciones negativas para el Caribe del nuevo escenario de relaciones entre EUA y Cuba, también desconocen que a pesar del restablecimiento de relaciones diplomáticas, y las medidas adoptadas por la administración Obama para facilitar mayores relaciones económicas entre Cuba y los Estados Unidos, hasta ahora:

- Las empresas estatales cubanas (la parte dominante del tejido productivo y empresarial del país) no pueden exportar al mercado de EUA; ni importar bienes y servicios desde EUA;
- Cuba no puede usar el dólar estadounidense en sus transacciones internacionales, lo que incrementa el costo de las transacciones comerciales y financieras del país;

- Cuba no puede mantener relaciones económicas con filiales de empresas de EUA en terceros países;
- Las empresas –con excepción las de telecomunicaciones– y ciudadanos norteamericanos no pueden invertir en Cuba;
- Las sanciones norteamericanas mantienen importantes implicaciones extra-territoriales, obstaculizando muchas transacciones entre agentes e instituciones cubanas con terceros países; y
- Toda transacción internacional de Cuba se mantiene bajo estricta vigilancia por parte de instituciones federales estadounidenses, lo cual se vincula a la extrema paradoja de que la administración Obama ha impuesto las mayores multas a bancos extranjeros por realizar operaciones “relacionadas” con Cuba.

De todas formas, si se considera la ubicación geográfica de Cuba; la dimensión o tamaño relativo de su economía (utilizando un indicador compuesto que incluya el producto interno bruto total generado, la extensión territorial, el tamaño de su población, y el índice de desarrollo humano; Cuba se ubicaría como la 8va o 9na economía más grande de toda América Latina y el Caribe); el coeficiente de apertura económica externa (que se ha incrementado perceptiblemente en los últimos tiempos aunque todavía está por debajo de la media que registran economías similares de nuestra región) y las necesidades de reconversión tecnológica e industrial del país; un escenario hipotético de relaciones económicas “normales” entre Cuba y los Estados Unidos implicaría una participación relevante de la economía estadounidense en las transacciones externas del país; lo cual implicaría tanto oportunidades como riesgos para la sociedad cubana.

Más allá de la observación del escenario probable de normalización de relaciones económicas entre EUA y Cuba, convendría que los caribeños consideren también las probables implicaciones positivas que tendría para sus economías el proyecto de la Zona Especial de Desarrollo del Mariel (ZEDM); centrado a partir del puerto de aguas profundas estratégicamente situado en la costa noroccidental del país; que tiene como propósito no sólo convertirse en un punto de trasbordo de carga internacional en un escenario post-ampliación del Canal de Panamá, sino también en polo articulador de encadenamientos productivos y logísticos para potenciar la competitividad y el desarrollo nacional. Este proyecto –considerado como la apuesta más importante para modificar la inserción externa de la economía cubana– podría resultar importante para las naciones caribeñas, sobre todo a la luz de los problemas de transporte e infraestructura portuaria de la mayoría de los estados miembros de la CARICOM.

En efecto, a diferencia de los productos básicos exportados por los países de la CARICOM, que se transportan en buques tanque, las importaciones de manufacturas y bienes de consumo de la subregión se desplazan en contenedores. Como el volumen de carga es escaso, los servicios navieros son irregulares y muy costosos. En general, las rutas marítimas internacionales regulares de mayor volumen existentes en la zona son las de conexión entre América del Norte y América del Sur y entre los países europeos y América del Norte. De los 17 puertos más importantes de la CARICOM, sólo tres son centros de trasbordo global y regional (Kingston, Freeport en Bahamas, y Puerto España). El resto de las islas no es atendido por navieras internacionales, por lo que el servicio se presta a través de pequeñas embarcaciones de enlace que realizan trasbordo de carga entre los puertos pequeños del Caribe Oriental.

Los altos costos de transporte marítimo que deben asumir los países de la CARICOM tienen un efecto negativo sobre su competitividad y sus opciones de aprovechar cadenas regionales o globales de valor. En este contexto, los países de la CARICOM debieran explorar las posibilidades de cooperación que en el terreno del transporte marítimo pudiera proporcionar la ZEDM de Cuba, y su aporte a la creación de un servicio rápido de transbordo en el Caribe meridional y a la modernización de la infraestructura regional de puertos. En definitiva, Mariel pudiera incorporarse como elemento central para el establecimiento de un corredor marítimo pan-caribeño, ayudando a enfrentar los desafíos y cuellos de botella que obstaculizan la facilitación del comercio en la mayoría de las naciones caribeñas (CEPAL, 2015: 88-89).

Así, la ZEDM, junto a la nueva ley de inversiones extranjeras adoptada por el gobierno de Cuba en marzo de 2014 como parte del proceso de actualización de su modelo económico; pudieran, bajo ciertas condiciones, proporcionar oportunidades adicionales y en una escala trascendente, para acelerar y fortalecer los nexos económicos entre Cuba y la CARICOM; anulando quizás con creces los teóricos efectos desfavorables a corto plazo de una hipotética normalización en las relaciones económicas entre Cuba y los EUA.

Resumen y conclusiones

1. Debido a la pequeña escala económica de los países miembros de la CARICOM, su vulnerabilidad macroeconómica y ambiental, su limitada base productiva, la alta dependencia de mercados externos, y la continua exposición a los desastres de origen natural; el aumento de la cooperación con países de América Latina, en especial con los de su vecindad inmediata, resulta

esencial para la superación de los rezagos estructurales y obstáculos al desarrollo que enfrentan las pequeñas naciones caribeñas.

2. Sin embargo, las relaciones de los países del CARICOM con Latinoamérica han sido históricamente complejas y en ciertos períodos se han manifestado fricciones recurrentes entre las dos zonas. No obstante, se reconoce que en las últimas dos décadas y media, se observó cierto acercamiento entre las dos regiones (Latinoamérica y Caribe); no sin marchas y contramarchas.
3. El análisis sobre el estado de las relaciones entre Latinoamérica y la CARICOM tiene que reconocer que en los últimos dos años se han exacerbado algunas contradicciones entre las dos regiones; asociadas en lo fundamental al incremento de las tensiones diplomáticas entre Guyana y Venezuela por la reclamación territorial del Esequibo; y el fallo de la Corte Constitucional de República Dominicana respecto a los derechos de ciudadanía de hijos de inmigrantes ilegales, que afecta fundamentalmente a descendientes de haitianos que viven en tierra dominicana. Estas fricciones de supuesto carácter bilateral, han tenido, no obstante, un marcado impacto “regional” en tanto todos los miembros de CARICOM han apoyado de manera unánime a Guyana y a Haití en sus diferendos con Venezuela y con la República Dominicana.
4. En tal sentido, todavía queda mucho por hacer para configurar una estrategia común y a largo plazo, entre Latinoamérica y la CARICOM con vistas a la consolidación de un esquema de cooperación y desarrollo mutuamente ventajoso entre las dos regiones.
5. Las relaciones de Cuba con los países que hoy día conforman la CARICOM han sido muy importantes dentro de la política exterior del Estado cubano; lo cual se explica por un amplio conjunto de factores tanto históricos como otros de naturaleza más “coyuntural”. En la actualidad, Cuba se ha consolidado como el “país bisagra” por excelencia entre el Caribe y Latinoamérica, lo cual se ha manifestado de múltiples maneras, y en especial en el papel jugado por Cuba en el proceso de negociación y posterior creación de la CELAC.
6. La dimensión económico-comercial se ha venido constituyendo en eje central de los análisis que se han realizado en los últimos años sobre las relaciones entre Cuba y la CARICOM y también del proceso preparatorio y de las discusiones que tuvieron lugar en la más reciente Cumbre Cuba-CARICOM, la cual se desarrolló en La Habana el 8 de diciembre del 2014. Ello se ha dado casi

simultáneamente a la emergencia de algunas preocupaciones por parte de la CARICOM respecto a las probables implicaciones que las transformaciones económicas en curso en Cuba y la probable normalización de relaciones con los Estados Unidos; pudieran tener sobre la dinámica económica y las perspectivas de desarrollo de la comunidad.

7. Aunque un escenario de normalidad en términos de relaciones económicas entre EUA y Cuba tendría efectos a corto plazo que pudiesen implicar algunos costos para agentes económicos de terceros países, la lectura “pesimista” que se hace de las consecuencias del escenario post 17-D para las economías del Caribe; presenta serias limitaciones analíticas; y no reconocen que todo indica que tal escenario pudiera tener efectos potencialmente muy beneficiosos para la región.
8. Por otra parte, procesos estratégicos que forman parte de las transformaciones económicas en Cuba, como la consolidación a futuro de la Zona Especial de Desarrollo del Mariel y la nueva ley de inversiones extranjeras; pudieran -bajo ciertas condiciones- proporcionar oportunidades adicionales y en una escala muy importante, para acelerar y fortalecer los nexos económicos entre Cuba y la CARICOM.

Notas

1. No obstante ello, los países latinoamericanos representaron en el año 2013 un poco más del 13 % del total de las exportaciones de la CARICOM (CEPAL, 2014b).
2. En especial debe reconocer el esfuerzo realizado por la Secretaría General Iberoamericana que hasta el momento, ha publicado siete informes anuales sobre la Cooperación Sur-Sur en el espacio iberoamericano, incluyendo acciones y proyectos en beneficio de algunas naciones caribeñas.
3. Estas percepciones quedaron evidenciadas en varias de las intervenciones de académicos de la UWI que participaron en la *Regional Integration Conference*, organizada por SALISES, en Kingston, octubre 7–9 de 2013; y también en algunas intervenciones de profesores de la UWI que asistieron al VII Encuentro Internacional de Estudios Caribeños organizado por la Cátedra de Estudios del Caribe “Norman Girvan” de la Universidad de La Habana, la cual tuvo lugar en La Habana, entre el 8 y 10 de diciembre de 2013. De igual forma algunos líderes de CARICOM expresaron su escepticismo sobre los resultados de la CELAC en el Forum on the Future of the Caribbean; el cual tuvo lugar en Puerto España, Trinidad & Tobago, mayo 5 al 7 /2015.

4. PETROCARIBE ha proporcionado a los países de la CARICOM financiamiento de las compras de petróleo por un valor en torno al 3,5 % del PIB de la subregión y muy cercano al 6 % del PIB en el caso de las pequeñas islas de la OECO, de acuerdo a CEPAL (2014:118).
5. Hasta julio de 2014 sólo habían ratificado el acuerdo con Cuba, Barbados, Guyana, Jamaica, Trinidad and Tobago, Guyana, St. Kitts and Nevis, y San Vicente y Granadinas.
6. Este acuerdo –al no ser ratificado por todos los países de CARICOM– se fue aplicando provisionalmente como un acuerdo sobre bases bilaterales.
7. Las exportaciones de CARICOM a Cuba pasaron de US\$ 13.7 en 2000 a prácticamente US\$ 50 millones en el 2010. Cuba es la única de las cinco contrapartes bilaterales con el que CARICOM registra un superávit comercial.

Referencias bibliográficas

- CARICOM (2013a). “*Caribbean Community Regional Aid for Trade Strategy 2013-2015*”. Georgetown, febrero.
- CARICOM (2013b). Declaración de la CARICOM sobre la evolución de las consecuencias de la Corte Constitucional de la sentencia de la República Dominicana sobre la nacionalidad, 26 de noviembre de 2013, en <http://www.noticiassin.com/2013/11/caricom-suspende-ingreso-de-rd-por-sentencia-tc/m>
- CEPAL (2015). “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. La crisis del comercio regional: Diagnóstico y perspectivas” (15-00866). Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2014). “Integración regional: Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas” (LC/G.2594(SE5.35/11)). Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2014 a). “Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante” (14-20354). Santiago de Chile: CEPAL.
- Cordero, Martha (2014). “La facilitación de comercio entre la CARICOM y Centroamérica”, Santiago, Chile [en línea] http://www.cepal.org/comercio/noticias/paginas/9/51219/Logistica_Centroamerica.pdf.
- Durán, José y Dayna Zaclivever (2013). “América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales de valor”, serie Comercio Internacional, N° 124 (LC/L.3767). Santiago de Chile: CEPAL.
- Khadan, Jeetendra y Roger Hosein (2014). “*Trade, Economic and Welfare Impacts of the CARICOM-Canada Free Trade Agreement*”, MPRA Paper, N° 54836, St. Augustine: Universidad de las Indias Occidentales [en línea] http://mpra.ub.uni-muenchen.de/54836/1/MPRA_paper_54836.pdf

- Khadan, Jeetendra y otros (2014). *"Preliminary Study on the Status of Implementation of the EU-CARIFORUM Economic Partnership Agreement"*, inédito.
- Kirton, Mark (2011). "La comunidad caribeña en el hemisferio: Caminos alternativos hacia la integración regional", en: Martínez, M. y Laguardia, J. (ed.), El Caribe en el Siglo XXI: coyuntura, perspectivas y desafíos. La Habana: Editorial Ciencias Sociales, pp. 83 - 96.
- Kirton, Mark (2012). *"Challenges and Prospects for the Second CELAC Summit"*, trabajo preparado para la Cátedra de Estudios del Caribe de la Universidad de La Habana (próxima publicación), diciembre.
- Lowe, Michele (2014). "Integración CARICOM-Cuba: Las iniciativas de comercio y cooperación económica en el marco de una CARICOM más amplia", en: Laguardia, J. (Coord.), El Caribe, sus islas y el difícil camino de independencia, identidad e integración. La Habana: Editorial Ciencias Sociales y Ruth Casa Editorial, pp. 201-212.
- Martínez, Milagros (2011). "Las relaciones de Cuba con el Caribe", en Martínez, M y Laguardia J. (Comp). El Caribe a los 50 años de la Revolución Cubana, La Habana: Editorial Ciencias Sociales, pp. 201 - 230.
- Mc Lean, Sheldon and Khadan, Jeetendra (2014). *"An Assessment of the Performance of CARICOM Extra-regional Trade Agreements. An Initial Scoping Exercise"*. En *ECLAC Series "Studies and Perspectives"*, LC/CAR/L.455. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mc Lean, Sheldon and Kohei Yoshida (2014). *"CARICOM Regional Integration: a Critical Assessment and Recommendations for the Way Forward"*. Port of Spain: ECLAC Caribbean Sub-regional Headquarters. January (inédito).
- SEGIB (2014). Informe de los Programas e Iniciativas de la Cooperación Iberoamericana, XXIV Cumbre Iberoamericana (noviembre). Veracruz, México: Secretaría General Iberoamericana.
- SEGIB (2014 a). Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica. 2013-2014 (noviembre) Madrid: Secretaría General Iberoamericana.
- Serbin, Andrés and Anthony Bryan (eds.) (1996). *Distant Cousins. The Caribbean-Latin American Relationship*. Coral Gables: North-South Center Press (University of Miami)/Lynne Rienner Publ., 132 pgs.
- Serbin, Andrés (2011). "Círculos concéntricos: La política exterior de Cuba en un mundo multipolar y el proceso de 'actualización'", en Luis Fernando Ayerbe, (ed.). Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos. Buenos Aires: CRIES/Icaria Editorial.

