

# Autonomía y normalización: ¿El fin del excepcionalismo cubano?

Andrés Serbin

Después de más de medio siglo de tensiones y hostilidades, signadas por la persistencia del bloqueo económico estadounidense a Cuba, el 17 de diciembre de 2014 los presidentes Barack Obama y Raúl Castro anunciaron el inicio de conversaciones entre los gobiernos de ambos países tendientes al restablecimiento de relaciones diplomáticas. Unos meses después, en abril de 2015, la VII Cumbre de las Américas, realizada en Panamá, contó, por primera vez, con la participación de un mandatario cubano. La Cumbre estuvo marcada por el histórico encuentro entre los dos mandatarios.

Ambos hechos, abren una serie de interrogantes. La primera está relacionada con la pregunta de si estos acontecimientos clausuran un etapa caracterizada por el llamado “excepcionalismo” cubano, pregonado desde las primeras fases de la Revolución iniciada en la isla en 1959, que articuló particularidades históricas de la isla con su resistencia frente a los Estados Unidos. La segunda, si dan fin a un ciclo de una sostenida y persistente política exterior cubana orientada, con altibajos, por su autonomía –particularmente de los Estados Unidos–, en el marco de una serie de reformas del distintivo modelo político y económico de la isla forjado desde ese año y en función de una “normalización” de las relaciones entre ambos países.

El presente capítulo intenta dar respuesta a ambas interrogantes a la luz de los cambios actuales en el entorno internacional, del proceso de “actualización del modelo económico y social” y de la política exterior de Cuba, en base a los aportes conceptuales y teóricos en torno al concepto de autonomía desarrollado en el marco regional de América Latina.

## El excepcionalismo cubano

Existe una abundante literatura tanto sobre el “excepcionalismo” de Estados Unidos como el de otros países, inclusive en América Latina<sup>1</sup>. Paradójicamente los cubanos en general y una serie de investigadores tanto cubanos como extranjeros asumen asimismo un alto grado de excepcionalismo con respecto a Cuba.

La singularidad y el excepcionalismo de Cuba se asocian históricamente con su locación geográfica, la importancia de La Habana en la época colonial, una economía basada en la caña de azúcar en una fase en que éste producto tenía una excepcional relevancia en el mercado internacional, el interés de los países europeos, y la relación especial con grandes potencias como España y Estados Unidos que, en su conjunto, contribuyeron a generar un excepcional sentido de identidad de Cuba y una auto-percepción de las capacidades potenciales de la isla en el concierto internacional (Pérez-Stable, 2015:1). La Revolución de 1959 tendió a consolidar ésta auto-percepción (compartida por muchos fuera de Cuba), reivindicando la singularidad del proceso revolucionario en el marco de una concepción ideológica que combinaba concepciones marxistas con un nacionalismo revolucionario distintivo y que convertía a Cuba en un referente mundial.

La historia reciente asocia básicamente esta excepcionalidad al hecho de que, siendo Cuba la isla mayor del Caribe, su cercanía y sus vínculos previos con los Estados Unidos, marcaron un grado de dependencia que se rompió en 1959, dando lugar a un sistema político claramente diferenciado del resto de los países de América Latina y el Caribe. No obstante, pese a que la irreversible asimetría y la cercanía con un vecino poderoso y eventualmente conflictivo y la vulnerabilidad económica en un entorno internacional cambiante (López Levi, 2015) nunca desaparecieron como condicionantes estructurales del devenir de la isla, en el marco del proceso revolucionario se articularon significativamente con una significativa capacidad de proyección e influencia internacional que, con altibajos, la Revolución cubana logró sostener durante más de medio siglo junto con la capacidad de supervivencia del sistema político establecido en 1959 a pesar de las presiones externas (Domínguez, 2001; Serbin, 2001; 2011; 2013).

El debate en los años posteriores a la Revolución sobre el “excepcionalismo” de Cuba cambió y se asoció a otros factores y percepciones –una pequeña isla que, de acuerdo a cualquier marco conceptual y teórico, no reunía las condiciones necesarias para generar y sostener una revolución de orientación socialista y nacionalista, estableció luego de 1959 y pese a la oposición y hostilidad activa de un vecino hegemónico y poderoso como los

EE.UU., un régimen político claramente diferenciado del resto de América Latina para la época y que, adicionalmente, logró sostenerse pese a las adversidades por las que atravesó en sus diferentes etapas. Sin embargo, luego de una etapa de auge y de proyección internacional en el marco del embargo estadounidense y de un vínculo estrecho con la Unión Soviética (URSS) y sus aliados dónde primó la concepción de exportar la revolución a América Latina y a otros lugares del mundo, luego del colapso de la URSS y de la implantación del llamado “período especial”, el “excepcionalismo” cubano, básicamente político, económico e ideológico, continuó nutriéndose del hecho de atravesar una transición que no implicó la instauración de una economía de mercado ni una transformación acorde con los patrones de Europa Oriental. A pesar de la persistencia del embargo estadounidense y de los altibajos de su vinculación con sus habituales contrapartes de la cuenca Atlántica como Canadá, México y la Unión Europea, la economía cubana, pese a su debilitamiento y a las distorsiones que la caracterizaban, mostró signos de recuperación parcial y puso en evidencia la habilidad de su elite política de combinar política y economía para asegurar la supervivencia económica y ganarse las lealtades políticas de una nueva generación (Hoffmann y Whitehead, 2006: 8).

Es de añadir que un componente nada despreciable del “excepcionalismo” político e ideológico de Cuba asociado a la Revolución y a su persistencia lo constituyó el rol de la personalidad de Fidel Castro en la proyección del nacionalismo revolucionario y en la formulación de la política exterior cubana hasta años recientes, con fuertes resonancias en la cultura política personalista de los países latinoamericanos (Erisman, 2000: 30-31).

En el marco de esta evolución desde 1959, sucintamente presentada en sus aspectos más descollantes y sin excluir otros de una importancia similar, los estudios sobre la política cubana han estado dominados por la noción de su excepcionalidad, como así también por la referencia a la omnipresente y persistente presencia de Fidel Castro y de su huella personal en el devenir de la Revolución. El sistema que impuso e impulsó, logró superar la extinción de la Unión Soviética, convivió con más de diez diferentes administraciones de presidentes estadounidenses, y sobrevivió el cataclismo provocado por la desintegración del bloque de Europa Oriental para, finalmente, desembocar en la transmisión oficial del poder a su hermano Raúl Castro en febrero de 2008 (Mujal-León y Buzón, 2008:1), y en el inicio de una serie de reformas categorizadas bajo la llamada “actualización del modelo económico y social”.

Junto con estos rasgos distintivos, en relación a la política exterior cubana, un aspecto del “excepcionalismo” que marcó las diferencias

de Cuba con respecto a otros países latinoamericanos y que se profundizó luego de 1959 consistió, entre otros elementos, en un sistema político centralizado que no necesitaba construir consensos para la toma de decisiones en política exterior, que había sido capaz de contener con la globalización y con un entorno global cambiante como un actor racional unificado y que, adicionalmente, logró lidiar con un diáspora influyente en la política interna de los Estados Unidos (Domínguez, 2001: 184). Consecuentemente, después del colapso de la URSS, pese a todas las dificultades y obstáculos, Cuba logró diseñar una estrategia institucionalista de carácter autónomo que impulsó su reinserción internacional, redujo su aislamiento y permitió localizar nuevos socios y aliados para sobrevivir y para enfrentar a los Estados Unidos, al punto de que en noviembre de 1992, a tres años del colapso soviético, logró consensuar en la ONU una condena al embargo impuesto por Washington.

En este sentido, la singularidad cubana se asoció tanto a las características de su sistema político y a su impacto ideológico a partir de 1959, con todos los altibajos señalados, como al hecho de que éste sistema permitió, en diferentes etapas, no sólo mantener y dar continuidad a una política exterior de manifiesta autonomía con respecto a los Estados Unidos –en el marco de lo que algunos autores categorizan como una estrategia internacional contra-dependiente (Erisman, 2000) o, más recientemente, una estrategia pragmática anti-hegemónica (Alzugaray, 2014; 2015)– sino también lograr la supervivencia de este sistema en las condiciones internacionales más adversas.

El referente icónico de esta autonomía frente al poder hegemónico de los Estados Unidos se resume en la figura del enfrentamiento de David contra Goliat (Alzugaray, 2015: 193), abundantemente utilizado tanto para reforzar la auto-percepción de los cubanos como las percepciones externas sobre la Revolución. En este contexto, sin que aparezca explícitamente mencionado pero frecuentemente asociado a los conceptos de soberanía nacional y autodeterminación, la autonomía de Cuba en política exterior a lo largo de estas décadas se convirtió implícitamente en un aspecto definitorio de su “excepcionalismo” a los ojos del mundo.

De hecho, como lo señalan algunos analistas, Cuba constituyó una “singularidad” o, como tantos han insistido, una “excepción” 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 cubana (Alonso et al., 2011: 9).

Sin embargo, en la actualidad, Cuba se enfrenta a una nueva serie de desafíos tanto internos como externos, que posiblemente pueden poner a prueba los alcances de esta autonomía.

En el ámbito de los cambios internos, se hace evidente que la transmisión del poder de Fidel a Raúl Castro iniciada en 2006 y oficializada en 2008 ya se ha materializado y es un hecho consumado. En esencia, la continuidad del régimen revolucionario parece asegurada a corto plazo, sin que se evidencien fisuras explícitas en la cohesión de la elite dirigente, (pese a las tensiones que puedan surgir entre un sector más proclive al cambio y a las reformas en curso y sectores más reticentes al mismo, particularmente dentro de la burocracia estatal y partidista)<sup>2</sup>. De hecho, la situación actual conduce a pensar que, más allá de las personalidades, las instituciones revolucionarias tienden a prevalecer en el paso de una etapa a otra y los principios y valores revolucionarios persisten, en el marco de un proceso de reformas estructurales de una economía centralizada (Serbin, 2007; Hirst, 2013).

Particularmente desde 2009 y, en especial desde junio de 2011, cuando el VI Congreso del PCC ratifica los “Lineamientos de las políticas económicas y sociales al Partido y la Revolución” que fundamentan la “actualización del modelo económico” en Cuba, se inician una serie de reformas económicas importantes que se articulan con el despliegue y la profundización de una política exterior impulsada previamente (Serbin, 2013; 2016a y b). Por otra parte, el anuncio reciente de Raúl Castro de abandonar su cargo en el año 2018, indican que, sin cuestionar radicalmente el modelo político establecido, las reformas en curso vienen articuladas a un recambio generacional en la dirigencia política de la isla (Serbin, 2016b).

En este sentido, Cuba se encuentra viviendo un período decisivo para su futuro. Junto a la “actualización” del modelo económico y social establecido en 1959 que, desde 1989 y a partir de la implosión de la URSS, impuso la necesidad de un cambio estructural, el país se ha visto forzado a adaptarse, en diferentes etapas, a un nuevo entorno externo y a desarrollar una activa y diversificada política exterior en el marco de transformaciones profundas en el sistema internacional<sup>3</sup> y de una compleja crisis económica global (Serbin, 2015). 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 pequeña, extremadamente dependiente de las importaciones y, por otro, para

el momento, aún padece las secuelas de la persistencia de una serie de medidas de bloqueo económico por parte de los Estados Unidos, como claro remanente de la Guerra Fría (Pérez Villanueva, 2011: 2), pese a los avances recientes la “normalización” de sus relaciones con los Estados Unidos<sup>4</sup>.

## Las transformaciones del entorno regional y global

En 2006, Fidel Castro anunció que sería sucedido por su hermano Raúl en la conducción de la isla, y en 2008 esta transición se materializó con la designación de este último como jefe de Estado de Cuba.

Esta transición, sin embargo, debe contextualizarse en el marco de los profundos cambios regionales y globales de las dos últimas décadas. Hemos analizado estas transformaciones en detalle en otros trabajos y en el capítulo inicial de este volumen (Serbin, 2014; 2015; 2016a y b).

El inicio de las conversaciones entre los gobiernos de Estados Unidos y de Cuba, enfocadas en una normalización de sus relaciones diplomáticas, no sólo responde a una aspiración del actual gobierno cubano sino que también constituye un primer paso de una estrategia política estadounidense orientada a la región, al enviar una clara señal que apunta a recomponer las relaciones con los países de la misma y a promover una nueva presencia e influencia de los Estados Unidos en América Latina y el Caribe. Esta nueva presencia va más allá de sus tradicionales áreas de influencia y de vinculación con Centroamérica, el Caribe y México, y de una agenda centrada en el narcotráfico y la inmigración. El trasfondo de esta nueva orientación responde a varios factores extra-regionales –la creciente influencia económica y estratégica de China, tanto en la región como en el Asia-Pacífico, junto con la ya señalada presencia de otros actores extra-regionales; la necesidad de avanzar rápidamente en la materialización del Tratado Trans-Pacífico (TTP) para lo cual la región (y particularmente la Alianza del Pacífico) es una pieza fundamental; la necesidad de acotar y contener a China, y de aislar a Rusia a nivel global, entre otras variables<sup>5</sup>.

Estas nuevas condiciones implican eventualmente, como lo señalamos en el capítulo inicial, que los Estados Unidos tendrán una renovada presencia en toda América Latina y el Caribe y que esta presencia puede amenazar la autonomía adquirida por algunos países latinoamericanos y que puedan plantearse, inclusive, nuevas formas y modalidades de hegemonía en función de la importancia que adquiere el continente americano como pivote entre el Atlántico y el Pacífico (Brenner y Hershberg, 2014). Sin embargo, más allá de las relaciones bilaterales, América Latina y el Caribe, como región, no han creado

mecanismos o espacios para un diálogo equilibrado con los Estados Unidos fuera del foro hemisférico ya existente en el marco de la OEA (Organización de Estados Americanos). Ni la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe), ni UNASUR (Unión de Naciones Sudamericanas), ni el ALBA (Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), están en condiciones de constituir este espacio o de convertirse en interlocutores con los Estados Unidos<sup>6</sup>. Pese a que pueda ser “evidente la evolución de una reflexión autonomista asociada al regionalismo” (Briceño, 2014:37), ésta lamentablemente no garantiza la persistencia de la fase autonomista actual para el conjunto de la región, particularmente si tomamos en cuenta la posibilidad del inicio de un nuevo ciclo regional en un marco de crecientes dificultades económicas, como en el caso de Brasil, de Ecuador y de Venezuela, y de renovación política, como en el caso de Argentina y México.

Sin embargo, pese a esta situación y pese a los cambios en curso en el entorno regional y global y a los avances de la normalización de las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba, a lo largo de los años recientes Cuba ha desarrollado una sostenida política exterior que refuerza, a través de una serie de mecanismos, su autonomía en el marco internacional, sobre la base de un capital de recursos, alianzas y relaciones desarrollado desde 1959. Carlos Alzugaray señala cuatro etapas de la política exterior cubana: a) 1959-1972, o los años heroicos o formativos; b) 1972-1989, bajo la protección de una superpotencia como las URSS en el marco de la Guerra Fría; c) 1989-2009, la etapa post Guerra Fría, y d) desde 2009 hasta el presente, que denomina la etapa del pragmatismo económico anti-hegemónico, con énfasis diferenciados en cada una de ellas (Alzugaray, 2015: 184). A lo largo de las cuatro etapas señaladas, Cuba se erigió, con altibajos, tanto para América Latina y el Caribe como para el mundo, en un paradigma de autonomía y en un símbolo referencial de cómo ésta podía ser alcanzada por un país pequeño e insular. Si bien en las dos primeras etapas señaladas son de notar, en primer lugar, la aspiración al logro de una creciente autonomía al costo inclusive de una confrontación con los EE.UU., la efectiva materialización de ésta aspiración queda sujeta a un análisis más exhaustivo de las relaciones con la URSS y la CAME (Erisman, 2000), en la segunda etapa, no desprovista de rispideces y desacuerdos, en particular en relación a la proyección de la revolución en África, Asia y América Latina.

Por otra parte, en la etapa más reciente y, en particular, a más de dos décadas del colapso de la URSS, el proceso de “actualización económica” en curso no puede dissociarse de un proceso de “actualización de la política exterior cubana” (Alzugaray, 2014: 70).

En este marco, el “excepcionalismo” o la singularidad cubana actualmente refieren más a la capacidad de un pequeño país insular

de mantener un sistema político y económico con características distintivas en el marco regional, que recientemente da inicio a un proceso de reformas económicas y sociales internas bajo la denominación de “proceso de actualización” y que, sin embargo, se mantiene como un referente internacional simbólicamente identificado con una autonomía sostenida.

## **Cambios y continuidades de la política exterior cubana en el marco del proceso de “actualización”**

Si comparamos la política exterior cubana a lo largo de las cuatro etapas señaladas por Alzugaray, con los cambios y reformas impulsados en las dos últimas décadas, vemos que ésta ha sido consistente –pese al impacto negativo tanto de la implosión de la URSS como del llamado “período especial”, en sus objetivos de incorporar a la isla a una nueva configuración mundial de carácter multipolar, de construir las alianzas y vínculos internacionales necesarios tanto para enfrentar y superar el embargo estadounidense como para lograr una inserción más ventajosa y diversificada en el sistema económico internacional, y de apuntalar, a través de su política exterior, los altibajos impuestos por los cambios de su situación doméstica, manteniendo, sin embargo, su autonomía política frente a las grandes potencias y, especialmente frente a los Estados Unidos.

En este marco, la preservación de algunos de los rasgos más distintivos del sistema político cubano se articula con sus relaciones externas, abriendo la posibilidad para una eventual evolución de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos en un contexto donde La Habana ha logrado, simultáneamente, reinsertarse efectivamente en la región y recomponer y renovar sus relaciones en el ámbito global.

Desde esta perspectiva, es posible analizar la política exterior cubana en la última década en términos de la articulación de “círculos concéntricos” (Serbin, 2011), como parte de una estrategia de sostenimiento y profundización de la autonomía política del país, con especial énfasis en su re-inserción subregional y regional y las construcción de alianzas y apoyos en el Caribe y en América Latina, pero tomando en consideración la diversificación de vínculos y relaciones en el ámbito global, para finalizar planteando una serie de interrogantes que configuran algunos de los desafíos inmediatos de esta política en el marco de la actualización en curso del sistema político cubano y de las conversaciones iniciadas el 17 de diciembre de 2014 con los Estados Unidos, orientadas a la normalización de las relaciones diplomáticas entre ambos países. En este sentido,

es importante reiterar que las reformas encaradas en el marco de la implementación del modelo de actualización económica y social están estrechamente articuladas con la política exterior del gobierno cubano, incluyendo el actual proceso de normalización de las relaciones entre ambos países, en función de la supervivencia y continuidad de su modelo político.

Luego del colapso de la URSS, el gobierno cubano identificó los nuevos desafíos que se le planteaban en el sistema internacional en términos de cómo sobrevivir en un nuevo entorno mundial en el cual sus principales alianzas internacionales se habían desvanecido y en dónde las normas y alineaciones internacionales prevaecientes se habían vuelto crecientemente adversas (Dominguez, 2001: 183)<sup>7</sup>. Frente a la nueva coyuntura internacional, la dirigencia cubana 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 EE.UU. y para obtener información y reducir la incertidumbre en relación al nuevo orden mundial, y comenzó a esbozar, particularmente en la década más reciente, 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, aliados e interlocutores no pusieran en cuestión la defensa y la preservación de un modelo distintivo, conformado a lo largo de las décadas precedentes<sup>8</sup>, ni afectaran la autonomía de la política exterior del país, maximizando los márgenes de acción autónoma en diversos ámbitos.

Este proceso implicó, por un lado, utilizar un capital de vínculos y relaciones desarrollados en la etapa globalista, y por otro, desarrollar y diversificar sus vínculos y alianzas en el marco de las transformaciones del sistema internacional. Esto último se llevó a cabo, como hemos analizado en otros trabajos (Serbin, 2011; 2013; 2016), a través de sucesivas etapas, aprovechando las oportunidades y el capital acumulado en el sistema internacional.

En el ámbito regional, después de las tensiones generadas en sus relaciones con sus vecinos caribeños a raíz de la invasión estadounidense de Granada en 1983, la política exterior cubana avanzó en recomponer las relaciones con los países de la CARICOM a través del impulso a la Comisión Mixta Cuba-CARICOM, el activo apoyo a la creación de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) en 1996, y una serie de iniciativas de cooperación Sur-Sur aprovechando

su capacidad de ofrecer alternativas de capacitación y becas de educación superior, y utilizando su experiencia en ofrecer recursos médicos (Romero, 2015).

La coyuntura abierta por el acceso a los gobiernos de diversos países de América Latina de partidos progresistas, populistas o de izquierda (generalmente vinculados al Foro de São Paulo) (Cameron y Hershberg, 2010; Cannon y Kirby, 2012), permitió, a partir de su incorporación a la ALADI en 1998, recomponer y ampliar los vínculos con los países latinoamericanos. Sin embargo, en la actualidad, las relaciones entre Cuba y América Latina no remiten a los referentes de décadas anteriores en donde Cuba exportaba y lideraba los procesos revolucionarios al resto de la región. De hecho, como señala una investigadora *"(they) are not nostalgic and do not at all follow a Proustian logic of the "search for a lost time". Revolutionary processes that involve the use of violence and insurgency are no longer perceived in the region as a necessary pathway to social change and international autonomy"* (Hirst, 2013: 1-2).

A partir del 2002, y especialmente desde 2004, con la firma el acuerdo TCP-ALBA Cuba permitió una estrecha relación con Venezuela, en el marco de los cambios que estaba viviendo este país bajo la presidencia de Chávez (Serbin, 2011), derivando finalmente a un acuerdo más amplio que incluyó a países sudamericanos, centroamericanos y caribeños a partir de 2004 y, especialmente, luego de la cancelación del proyecto del ALCA en la Cumbre de las Américas en Mar del Plata en 2005<sup>9</sup>. La recomposición de las relaciones con Brasil, especialmente luego de la elección de Inácio "Lula" da Silva del PT (Partido dos Trabalhadores) a la presidencia, permitió asimismo, una creciente presencia de Cuba en la proliferación de Cumbres y de Foros a nivel regional que se da a principios de la primera década de este siglo. La participación cubana en las Cumbres Iberoamericanas a partir de 1991, facilitó y coadyuvó a este proceso, al punto que la presencia cubana (y especialmente la de Fidel Castro) implicó no sólo la asistencia a la toma de posesión de numerosos presidentes de la región a lo largo de las últimas dos décadas, sino también la participación, como invitada, a las Cumbres de MERCOSUR y de CARICOM, y la firma de numerosos acuerdos de cooperación que reforzaron una legitimación de la presencia oficial cubana en todo el ámbito regional. Pese a que las relaciones con México, sufrieron una serie de percances durante el gobierno de Fox, la histórica relación entre ambos países comenzó a recuperarse con el gobierno de Calderón, hasta mejorar significativamente con el retorno del PRI al poder con la presidencia de Peña Nieto<sup>10</sup>. El punto culminante de este proceso lo constituyó la creación, en 2011, de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), con la inclusión de Cuba y la exclusión de los Estados Unidos y de

Canadá, y la posterior elección de Cuba a la presidencia *pro t mpore* de este organismo de concertación política regional en el año 2013, que La Habana cerró con un broche de oro con la celebración de la II Cumbre de este organismo en esta ciudad en enero de 2014.

Este proceso permitió a Cuba estructurar sus nuevas relaciones con América Latina y el Caribe sobre la base de dos pilares –el regional y el bilateral (Alzugaray, 2014: 75). El primero sirvió de marco para muchas de las acciones de cooperación que se han desarrollado en el ámbito bilateral y que subrayan la legitimidad de la presencia cubana en el contexto regional. De hecho muchos observadores apuntan al papel mediador de La Habana en momentos clave de la construcción de la región como actor político, como así también como un actor no protagónico pero relevante tanto en la distensión lograda en su momento entre Venezuela y Colombia, como en las actuales conversaciones sobre el proceso de paz en Colombia entre las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y el gobierno de Bogotá que se desarrollan en La Habana<sup>11</sup>, conjuntamente con las del ELN (Ejército de Liberación Nacional)<sup>12</sup>.

Los acuerdos regionales multilaterales más importantes de los que Cuba participa como miembro pleno son, además de la CELAC y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), Petrocaribe, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), el Banco del Sur y el Convenio Andrés Bello (Romero 2015). Sin embargo, probablemente tanto la presidencia *pro t mpore* de la CELAC, como su papel de mediador o facilitador en diversos conflictos de la región, constituyen un componente fundamental de un importante proceso de construcción de una nueva imagen y una nueva proyección de Cuba en América Latina y el Caribe.

Una institución internacional de la que Cuba es miembro y a través de la cual se canaliza la cooperación en temas de salud es la Organización Panamericana de la Salud (OPS), vinculada con la Organización Mundial de la Salud, pero también con la Organización Panamericana de la Salud asociada a la OEA (Romero, 2015).

En el plano financiero, pese a que Cuba no puede acceder a los créditos del BID por no participar en la OEA, en los dos últimos años ha avanzado en la relación con la Corporación Andina de Fomento (CAF), mientras que ha mostrado señales recientes de acercamiento con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, instituciones que había abandonado respectivamente en 1960 y en 1964<sup>13</sup>. Por otra parte, la participación de Cuba en la VII Cumbre de las Américas en Panamá ha abierto la discusión sobre la conveniencia o no de un retorno de Cuba a la OEA<sup>14</sup>.

En materia bilateral, el peso fundamental de las relaciones se ha llevado a cabo a través de convenios de cooperación. El más importante y significativo es el desarrollado con Venezuela durante más de una década, fundamentado en la alianza política entre ambos gobiernos. A través de ese acuerdo se han estructurado el comercio, las inversiones y la cooperación entre ambos países. El eje principal de este convenio es el intercambio de cooperación en salud, deporte, seguridad y educación, por productos petroleros y sus derivados. Sin embargo, esta cooperación no puede ser aislada de los acuerdos multilaterales que unen a los dos países a través del ALBA o de Petrocaribe. También existen proyectos de co-inversión, entre ellos una refinería en Cienfuegos, a través de la cual ambos países comercializan derivados del petróleo en América Central.

La segunda colaboración más importante en el ámbito regional es la que mantiene con Brasil, que surge de una serie de convenios bilaterales a nivel de gobierno o de instituciones (Alzugaray, 2014: 75). Un elemento importante a resaltar es que en estos convenios, como así en los sostenidos con China, tiende a predominar un patrón de relacionamiento inter-estatal, basado en acuerdos inter-gubernamentales, aunque estén involucradas empresas y corporaciones no-estatales.

En este contexto se ubican tanto los estrechos lazos económicos desarrollados con Venezuela como proveedor fundamental de asistencia petrolera a la isla y receptor de sus servicios profesionales, como las inversiones de Brasil en la construcción del puerto de Mariel que posiciona favorablemente a la isla en el marco de las oportunidades que ofrece la ampliación del canal de Panamá, como las inversiones europeas en general y españolas en el área de turismo en particular, y las inversiones y el incremento de comercio con China.

Por otra parte, en el ámbito global, Cuba ha cultivado históricamente el capital acumulado de relaciones en el marco de su estrategia globalista, desarrollando sus relaciones con los países en desarrollo y las potencias emergentes y contribuyendo a establecer un nexo consistente entre la dinámica global y la regional. En este sentido su previo protagonismo en el marco del Movimiento de Países No-Alineados (cuya presidencia asumió en dos ocasiones) y su rol actual en la ONU (Organización de las Naciones Unidas), particularmente en la Asamblea General pero también en otros organismos asociados con ésta organización, la han posicionado como un reconocido actor en negociaciones de paz y en la cooperación Sur-Sur en diversos ámbitos.

A su vez, a nivel bilateral, Cuba ha estrechado vínculos y firmado acuerdos con una serie de potencias emergentes, tanto con China

como con Rusia e Irán, pese a las presiones norteamericanas y a la posición crítica asumida, en su momento, por la Unión Europea a través de la “posición común” promovida por el gobierno de Luis Aznar de España para ejercer una presión sobre la situación de la democracia y de los derechos humanos en la isla (Gratius, 2014). La presencia china en América Latina y la reciente recomposición de las relaciones con los EE.UU., sin embargo, fuerzan a la Unión Europea en general y a España en particular, a reevaluar su posición<sup>15</sup> y sus relaciones con Cuba<sup>16</sup>, especialmente en el marco del desplazamiento del eje económico mundial del Atlántico al Asia-Pacífico y de la competencia geoestratégica y geo-económica de China con los Estados Unidos<sup>17</sup>. China se ha convertido en un aliado estratégico clave de La Habana y Rusia ha firmado más de 10 acuerdos con Cuba condonando el 98% de su deuda en 2014<sup>18</sup>, a la par de que los mandatarios de ambos países han visitado la isla en reiteradas ocasiones.

Es evidente que este proceso adquiere una dinámica distinta desde la asunción de Raúl Castro a la jefatura de estado y de gobierno a partir de 2008, en tanto el nuevo mandatario le imprimió una visión más pragmática a la política exterior cubana, en el marco de la necesidad de impulsar el proceso de actualización económica postulado por los lineamientos del Partido en 2011, y profundizó en la construcción de un entorno regional favorable y en el desarrollo de vínculos y alianzas regionales<sup>19</sup>.

Con un estilo diferente al de Fidel Castro, como señala un analista, “es sintomático que (Raúl Castro) haya asistido preferentemente a cumbres regionales y que sus visitas al exterior se hayan concentrado en América Latina y el Caribe, China y Rusia, y algunos países clave del continente africano y Asia (Angola, Argelia, Sudáfrica y Vietnam)” (Alzugaray, 2014: 70), retomando y reactivando los vínculos existentes con muchos de estos países. Este cambio no deja de estar asociado a una percepción de las favorables condiciones políticas para Cuba que, aún antes del re-establecimiento de las relaciones con los Estados Unidos, se prestaban para promover una serie de alianzas y de vínculos orientados, a su vez, a asegurar un apoyo económico a la isla (Alzugaray, 2015: 13). Posiblemente, el caso más paradigmático es el de la estrecha relación establecida entre el gobierno cubano –desde Fidel a Raúl Castro, con el gobierno bolivariano de Venezuela –desde Hugo Chávez a Nicolás Maduro, actualmente puesto bajo signo de interrogación por la baja de los precios de los hidrocarburos, la crisis económica que vive Venezuela, y la disminución de su cooperación petrolera<sup>20</sup>.

Sin embargo, mantener y desarrollar las relaciones económicas y políticas con aliados fundamentales de los Estados Unidos, como la Unión Europea (UE) y Canadá, sigue siendo una prioridad importante,

sobre todo teniendo en cuenta el peso de éstos en la economía cubana<sup>21</sup>. El restablecimiento de las relaciones diplomáticas con los EE.UU., luego de una mediación silenciosa de Canadá y el Vaticano, constituye un paso importante en este sentido, aunque la normalización de las relaciones y el peso del legado de las medidas impuestas por el embargo estadounidense demoren en materializarse. Canadá es un socio importante de Cuba y los cambios que puedan sufrir las medidas en cuestión pueden significar una importante oportunidad de atraer el comercio y las inversiones estadounidenses<sup>22</sup>. Ha sido paradójico, en este sentido, que los Estados Unidos son al mismo tiempo “el país que más restringe el comercio con Cuba y a la vez uno de sus proveedores clave” (Sánchez Egozcue y Pérez Villanueva, 2011: 50), particularmente en el área alimentaria.

Desde los EE.UU. y la UE, hasta Rusia, China, África y, sobre todo, Latinoamérica, el actual entorno multipolar, –más allá de la tendencia a la desaceleración de la economía global, es favorable al proceso de reformas que vive Cuba. En este contexto, el objetivo principal continúa apuntando a diversificar las relaciones y a evitar o disminuir dependencias –la debilidad estructural de la isla dada su vulnerabilidad económica, en el marco de una articulación de la actualización del modelo económico con la actualización de la política exterior cubana, para lo cual Cuba cuenta con un capital político acumulado a lo largo de los años previos tanto en el ámbito regional como en el internacional. En este sentido, el desafío más importante que se le presenta a la política exterior cubana es cómo traducir estos créditos políticos en beneficios económicos tangibles en función de “la actualización del modelo” y de las reformas económicas consecuentes de apertura gradual hacia la incorporación de sectores vinculados a una economía de mercado.

## **Los dilemas contemporáneos de la autonomía cubana: ¿un final abierto?**

Como señala un investigador en el análisis de otro caso, “En el ámbito de las relaciones internacionales, el concepto de autonomía refiere, en líneas generales, a la capacidad que tienen los estados para defender sus intereses y definir sus objetivos nacionales. Así, tomar decisiones de forma autónoma en materia de (política exterior) significa poder definir y caracterizar, de acuerdo a las percepciones de la conducción política del Estado, las agendas, desafíos y problemas de interés para el país...” (Anzelini, 2015: 303). La autonomía no es en este sentido pura o total; existen diversos grados o niveles de autonomía, tipificadas según el poder con que

cuentan los actores estatales. Algunos autores refieren a tres tipos ideales –grandes potencias, países medianos y naciones débiles (Tokatlian, 2004), definidos por su capacidad de ejercer influencia en el escenario internacional o el poder con que cuentan para condicionar al resto de los actores que toma decisiones en el plano mundial. Todo haría suponer que por sus características económicas, territoriales y demográficas; Cuba debería quedar incluida en el tercer tipo. Sin embargo, como hemos analizado más arriba, pese a estas características Cuba parece quedar enmarcada entre los Estados medianos que tienen un “poder relativo” para ejercer influencia en el sistema internacional, básicamente en función de su proyección internacional, su legado globalista y de una capacidad diplomática activa y altamente profesionalizada. Como Estado mediano, no puede imponer unilateralmente reglas de juego, pero si lo puede hacer a través de alianzas o grupos regionales o cuando su actuación conjunta se canaliza a través de instituciones internacionales, con lo cual amplía significativamente su margen de autonomía con respecto a actores más poderosos, restringiendo su influencia (Anzelini, 2015: 304-305).

Para ello cuenta con un activo estratégico a partir del cual expandir los márgenes de autonomía en temas internacionales, sin poseer abrumadores recursos de poder, impulsando estrategias consistentes en materia de restricción de poder tales como el *soft balancing*, el *binding* y el *balking* (Anzelini, 2015: 314-315) y de hecho se abre a las posibilidades de una “autonomía heterodoxa” de acuerdo a Puig, de restricción y colaboración en su vinculación con la gran potencia hemisférica en términos de “restricción limitada” (Walt, 2005). Es de señalar en este sentido que, tal como lo afirman acertadamente Alzugaray y en un estudio más reciente, LeoGrande y Kornbluh (2015), pese a las décadas de retórica altamente confrontativa con los Estados Unidos en el marco del embargo, los canales de interlocución y, eventualmente, algunas modalidades de cooperación en temas como la seguridad regional y los desastres naturales, nunca fueron enteramente suspendidos (TACE, 2013; Serbin y Bourse, 2015).

En este marco, es evidente que existe un patrón establecido en el relacionamiento estratégico de Cuba con el mundo que remite a su significativo grado de autonomía política con respecto a algunos actores relevantes del sistema internacional (y en particular a los Estados Unidos) y a la utilización de una gran estrategia, con diferentes énfasis en diferentes etapas, para capitalizar y maximizar el acervo estratégico de relaciones existentes en función de una dinámica doméstica de transformación; de diversificar los vínculos, relaciones y eventuales alianzas estratégicas para mantener y ampliar esa autonomía y de utilizar los ámbitos multilaterales para contener toda posibilidad de subordinación o dependencia, sin por ello cerrar

enteramente las puertas a diferentes formas de interlocución tanto con los EE.UU. como con otros actores de mayor poder. Veamos esto, desde un punto de vista conceptual, en detalle, en función de la evolución reciente de la política exterior cubana y de la normalización de las relaciones con los Estados Unidos.

En su análisis del uso de la gran estrategia en las políticas de los países latinoamericanos y de la referenciación a lógicas de autonomía o de aquiescencia, para Russell y Tokatlian “la lógica de la autonomía ha sido la más practicada en América Latina, la que ha contado con mayor apoyo y legitimidad, y la que ha sido más afín a la identidad de la mayoría de las fuerzas políticas y sociales latinoamericanas” (Russell y Tokatlian, 2013: 161). En este marco, estos autores postulan que ambas lógicas han estado presentes en América Latina en la etapa de la post-Guerra Fría –la de la aquiescencia inmediatamente después del fin de la Guerra Fría cuando los países de la región tendían a alinearse con los intereses de los EEUU, y la de la autonomía luego de Septiembre 11 cuando una gran parte de los países de los países latinoamericanos asumieron crecientemente posiciones que cuestionaban el unilateralismo estadounidense y apuntaban a una mayor libertad de acción (Covarrubias y Domínguez, 2015: 5), reforzado posteriormente en la fase post-liberal del regionalismo con un nuevo énfasis en el rol asignado al Estado, a la concertación política inter-gubernamental, a la soberanía nacional y al desarrollo (Serbin *et al.*, 2012).

En este sentido es interesante señalar que, si bien históricamente una de las preocupaciones centrales de América Latina en relación a la política global está relacionada con el problema de la autonomía (Tickner, 2015: 74) existen pocos estudios específicos sobre autonomía o sobre la lógica de la autonomía aplicada a la política exterior cubana en términos del marco conceptual desarrollado en América Latina y el Caribe, a partir de las conceptualizaciones originales de Jaguaribe (1969) y de Puig (1980; 1984), o de aportes más recientes<sup>23</sup>.

Como apunta Alzugaray (2015: 181-182), la mayoría de los estudios sobre la política exterior cubana han puesto más énfasis en su carácter anti o contra-hegemónico, en función de las relaciones asimétricas y de vecindad con los Estados Unidos, asociado con el interés nacional de la isla de mantener su independencia, soberanía y autodeterminación, que en los patrones autonómicos de la misma y en su desarrollo y alcances en diversas etapas. Es de notar el componente ideológico al que remiten muchos de los estudios, más que nada focalizados en la Revolución cubana y en su eventual proyección internacional en detrimento de un análisis de su política exterior en función de intereses, acciones y principios efectivos más que de afirmaciones

y declaraciones ideológicas. De allí el énfasis en el carácter anti o contra-hegemónico o contra-dependiente, con una orientación relacional definida en términos de rechazo o negación de los intereses hegemónicos estadounidenses, más que en términos afirmativos sobre la autonomía (así fuere como un concepto relacional), que ha predominado en la mayoría de los estudios de la política exterior cubana. Sin embargo, la etapa más reciente de la evolución de esta política muestra que, si bien se intenta mantener el equilibrio entre intereses y principios, la categorización de anti o contra-hegemónica referida a la política exterior cubana durante tantos años queda sujeta a matizaciones con el proceso iniciado en diciembre de 2014. Con esto no queremos afirmar que Cuba abandone la lógica de autonomía a favor de una aceptación de la hegemonía estadounidense, sino que seguramente la retórica asociada a esa posición va a comenzar a diluirse, como de hecho ya se ido observando en muchos de los discursos de algunos sectores de la elite política cubana, en función de privilegiar la normalización de las relaciones con los Estados Unidos y, eventualmente, aprovechar el cambio para ampliar el arco de diversificación de los vínculos económicos del país en función de reforzar y consolidar el proceso de actualización.

Una referencia importante desde el ámbito académico latinoamericano, aunque en el contexto de un análisis más abarcativo sobre las grandes estrategias de política exterior en el manejo de la autonomía y del aquiescencia, es la del citado artículo de Russell y Tokatlian (2013), dónde se refieren a dos países latinoamericanos con específicas orientaciones de gran estrategia en su política exterior –Brasil y Cuba (Russell y Tokatlian, *op.cit.*: 163-164) en el marco del predominio de una lógica de la autonomía. En este sentido señalan que Cuba, después de la revolución de 1959, “constituye un ejemplo peculiar de conducta internacional cercana a una gran estrategia por tres razones principales. En primer lugar, por su semejanza parcial con las grandes estrategias de las potencias: el acento en la supervivencia y la seguridad del Estado; la voluntad de emplear recursos más allá de su geografía cercana; el uso activo de instrumentos militares en la política exterior; y una ambiciosa misión en los asuntos internacionales («promover la revolución», «liberar a los pueblos», «lograr un mundo justo»). En segundo término, por su carácter paradójico: mientras procuraba ser un arquetipo de autonomía *vis á vis* con Estados Unidos, Cuba era, simultáneamente, un ejemplo de aquiescencia en relación con la Unión Soviética. Y en tercer lugar, por el alcance temporal de la gran estrategia cubana, ya que desde finales de la Guerra Fría la proyección de la influencia y la capacidad de acción internacional de La Habana se vieron gradualmente acotadas” (Russell y Tokatlian, *op.cit.*: 164), caracterización que aparece desmentida por los acontecimientos y

estudios recientes y que hemos analizado más arriba. Obviamente, el análisis de Russell y Tokatlian refiere, pese a su fecha reciente, a una etapa de incertidumbre en la reformulación de la gran estrategia de la política exterior cubana y a una fase de transición interna que no mostraba con claridad los principales lineamientos del modelo de actualización y de la política exterior consecuentemente esbozada, más allá de sus alcances y limitaciones actuales.

Si bien la capacidad de acción de La Habana se vio significativamente afectada en la tercera etapa de la política exterior cubana señalada por Alzugaray (2015), de hecho la última década muestra una significativa recuperación no sólo de la capacidad de impulsar una gran estrategia sino también, de alcanzar sus objetivos sin el recurso del poder militar y a través de una política exterior que combina tres de los cuatro elementos señalados por Russell y Tokatlian (2013: 162): el *soft balancing*, la diversificación y la unidad colectiva. Los tres recursos parecen haber constituido componentes fundamentales de la gran estrategia desarrollada recientemente por la política exterior cubana en función de mantener y ampliar su autonomía, teniendo en cuenta su articulación con las reformas económicas en curso.

De hecho, los tres remiten a diferentes mecanismos que pueden asociarse a la noción de “autonomía heterodoxa” de Puig, que refiere a diferentes “gradaciones en el transcurso hacia la autonomía” (Puig, 1980) y que, en algunos casos, posibilita combinar restricción y colaboración en su vinculación con la gran potencia hemisférica (Anzelini, 2015: 317). Sin embargo, en el caso cubano y en función de las cuatro etapas mencionadas por Alzugaray, las gradaciones en el desarrollo de la autonomía no asumen un carácter evolutivo lineal. Existen avances y retrocesos, condicionados por el entorno internacional pero asimismo por su articulación con dinámicas internas. Lo que prevalece claramente, como un hilo conductor de los altibajos de la gran estrategia cubana y que hizo a su excepcionalismo o singularidad, es la persistente búsqueda de autonomía en diversas coyunturas y bajo las condiciones más adversas, en función de la supervivencia o la adaptación del modelo político y económico establecido en 1959 en el marco de las cambiantes condiciones del entorno externo.

## **Escenarios posibles en el marco de la “normalización” de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos**

En este marco, se abren una serie de interrogantes sobre la política exterior cubana en la actualidad, vinculada fundamentalmente a una

claridad mayor o menor en la definición de su gran estrategia y en su articulación a las reformas y cambios internos.

Más allá de los riesgos que entraña la estrecha relación con Venezuela (y que fue funcional en su momento no sólo a la supervivencia económica de Cuba sino también para contrabalancear el papel de los Estados Unidos), dada la crisis económica y política el gobierno bolivariano y los efectos negativos ya señalados más arriba, es evidente que el llamado “pragmatismo económico anti-hegemónico” desarrollado por el gobierno cubano antes del inicio de las conversaciones con los Estados Unidos implicó básicamente que, luego de la lección aprendida con la desaparición de la URSS, Cuba mantuviera una política exterior que favoreciera dos elementos fundamentales –el mantenimiento de una autonomía de su política exterior basada en la defensa de su soberanía y del modelo político establecido, y una diversificación de sus vínculos en un mundo multipolar que permitiera reforzar las reformas en curso, contrabalanceando el embargo estadounidense a través de nuevas alianzas y nexos internacionales.

El inicio de las conversaciones bilaterales del 17 de diciembre de 2014, no modificó estos objetivos, pero podría atenuar el componente radicalmente “anti-hegemónico” de esta estrategia, en tanto favorece el inicio de un nuevo ciclo en las relaciones de los EE.UU. con América Latina y el Caribe y, a la vez, se desarrolla en un contexto dónde la crucial asistencia petrolera de Venezuela se debilita y la “actualización del modelo” demanda de mayores intercambios comerciales y de una mayor inversión extranjera.

A pesar del conflicto histórico, la asimetría y la desconfianza existentes entre Cuba y los EE.UU. a lo largo de más de medio siglo, la nueva orientación emergente apunta hacia el diálogo, la negociación y la cooperación. Es de señalar que pese al cuadro de tensiones de las décadas precedentes, siempre existieron canales de diálogo entre ambos países en distintos temas de interés común, desde las amenazas climáticas a los temas migratorios y de seguridad. La diferencia es que ahora estos canales se hacen visibles y evidentes, y abarcan desde las negociaciones diplomáticas de alto nivel al tratamiento de temas técnicos puntuales como los vinculados a los asuntos migratorios, a las comunicaciones, a problemas medioambientales e, inclusive, a las conversaciones militares en el perímetro de la Base Naval de Guantánamo, entre otros temas de la agenda bilateral (Castro, 2015). La eliminación de Cuba de la lista de estados terroristas por parte de los Estados Unidos contribuye a facilitar este diálogo.

La reversibilidad o irreversibilidad de este proceso y el levantamiento del embargo en sí, sin embargo, dependen tanto de factores

vinculadas a la dinámica interna cubana –los avances de la “actualización” en curso; las decisiones que se tomen tanto en términos de política interna como externa en el VII Congreso del Partido convocado para abril de 2016 y el relevo generacional de la conducción política del país– como al papel de una amplia gama de actores y factores vinculados a los EE.UU.

En este sentido, en primer lugar hay que mencionar el difícil desmontaje jurídico y político del embargo contra Cuba, en tanto las conversaciones se inician por una decisión ejecutiva de la administración Obama. El Congreso o una victoria republicana en las próximas elecciones presidenciales pueden oponer una serie de impedimentos o revertir este proceso. Sin embargo, la opinión pública estadounidense, reflejada en varias encuestas a nivel nacional e inclusive en el estado de Florida, evidencia un apoyo al proceso de normalización de las relaciones; diversos sectores empresariales, grupos de inversores y algunos poderosos grupos políticos, incluidos sectores de la comunidad cubano-americana, apoyan esta normalización y la eventual cancelación del embargo, y numerosas instancias no-gubernamentales, tanto profesionales y académicas, como familiares e interpersonales, favorecen este proceso (Castro, 2015 94-95). Por otra parte, el encuentro personal de los dos presidentes en ámbitos multilaterales en los meses recientes (Cumbre de Panamá y Naciones Unidas en Nueva York), las conversaciones telefónicas entre ambos, las visitas de altos miembros del gabinete de Obama a La Habana (como asimismo de altos dirigentes republicanos) y la posibilidad de que Obama visite Cuba antes del fin de su mandato, ponen de manifiesto los avances entre los dos gobiernos a partir de 2014 (Serbin, 2016b).

Sin embargo, quizás el elemento más importante en estos avances –aunque no necesariamente en la irreversibilidad– del proceso, es la voluntad política de ambas partes, en el marco de un entorno regional e internacional favorable. No obstante, esta voluntad política coyunturalmente planteada, está evidentemente condicionada por los diversos escenarios que puedan imponer los cambios políticos que se aproximan en ambos países.

Por un lado, junto con la persistencia de embargo y los condicionamientos que puedan desplegar frente al mismo el Congreso y sectores políticos conservadores, en los Estados Unidos la continuidad del proceso de normalización está condicionada por los resultados de las elecciones presidenciales de noviembre de 2016. Una victoria demócrata probablemente aseguraría una continuidad del proceso de normalización, mientras que una victoria republicana –particularmente de un candidato radicalmente conservador– podría obstaculizar o hacer retroceder drásticamente el proceso.

Por otro lado, el retiro anunciado por Raúl Castro para el 2018, condiciona la continuidad de la normalización de las relaciones a factores políticos internos de Cuba, vinculados tanto a los avances y resultados del proceso de “actualización del modelo” y las reformas consecuentes, con resultados tangibles para la población que legitimen a su vez a la dirigencia política de la isla, como a la renovación generacional de ésta, en el marco de una pugna entre los sectores conservadores y renovadores, y de crecientes demandas de la población en un marco del aumento de la desigualdad (Serbin, 2016b).

En función de los diversos escenarios que emergen, el trasfondo de la tensión entre autonomía y globalización –con todas las implicaciones de ésta– persiste y, eventualmente, se profundiza, y abre dudas sobre la continuidad de la normalización. El acercamiento y el diálogo con los Estados Unidos generará presiones sobre los márgenes de autonomía internacional de Cuba en un contexto de demandas internas y presiones externas. Los costos de mantener una autonomía se enfrentarán con los potenciales beneficios de una más estrecha vinculación con los Estados Unidos. La capacidad de mantenerse como un “*honest broker*” a nivel internacional estará sujeta, a su vez, a una evaluación de estos costos-beneficios, y a una re-consideración del balance entre principios e intereses.

En este marco, el rol protagónico desempeñado por Cuba en el sistema internacional en las últimas décadas –con las características distintivas de las etapas mencionadas por Alzugaray– se enfrentará con las limitaciones políticas, económicas y sociales de un estado pequeño, sobredimensionado en sus capacidades de política exterior y con urgentes necesidades de promover el desarrollo en el marco de un nuevo modelo. Las posibilidades de transformarse en un “*norm entrepreneur*” (Sikkink, 2015) que actué pro-activamente en el sistema internacional y, eventualmente, frente a las grandes potencias, en base al capital acumulado por su política exterior y a los principios de autonomía, soberanía nacional y no-intervención puede verse menguado. Asimismo, su papel de referente simbólico regional puede verse afectado, no sólo en el ámbito regional, sino también hemisférico.

Tal vez un indicador importante de la capacidad del gobierno cubano de mantener su autonomía en política exterior –fuertemente presionada por las urgencias y presiones de su economía y por la demandas crecientes de su sociedad–, podría asociarse a su capacidad de mantener un papel destacado en el ámbito regional y multilateral, que permita sostener un *soft-balancing* adecuado en el marco de un mayor acercamiento a los Estados Unidos. El interrogante clave, sin embargo, apunta al grado de acercamiento y

de vinculación –particularmente económica– que pueda imponer el avance del proceso de normalización.

En suma, la eventualidad del un proceso de normalización irreversible entre Cuba y los Estados Unidos puede plantear desafíos sustanciales a una política externa caracterizada por la búsqueda y la sostenibilidad de una autonomía, basada en principios, frente a los retos internos y externos que los cambios asociados al modelo de actualización puedan generar en contradicción con esta política.

## Notas

1. Hemos analizado en esta perspectiva el caso de la política exterior venezolana en Serbin 2010:15.
2. Como señala un análisis *“Resistance to change is not only ideological, but also a result of the obvious fear of a large proportion of the state bureaucracy that its members will lose the very limited benefits of their position because of the reforms. The main problem of updating the Cuban economic model is precisely the excessive concentration of economic decision-making at the state level, as well as the necessary and inevitable reduction of public spending, which is seen by the reformers as the greatest challenge the process faces. The essence of the reform of the economic model is the urgent issue of improving productivity”* (Grabendorff, 2014: 2-3).
3. Ver capítulo del autor en Sección I de este volumen.
4. El más reciente, de enero de 2016, está vinculado al anuncio de Washington de nuevas medidas que reducen las sanciones contra la isla, eliminando restricciones a ciertas condiciones de pago y financiación de las exportaciones autorizadas a Cuba, y una facilitación mayor a los viajes con destino a este país. En *“Estados Unidos toma medidas para facilitar el comercio con Cuba”*, *El País*, 27 de enero de 2016, p. 10.
5. Ver capítulo introductorio en este volumen.
6. Más allá de que la CELAC ha desarrollado interlocuciones importantes con la Unión Europea y China a través de la realización de una serie de Cumbres y de acuerdos y, en menor medida, con Rusia, no ha establecido una interlocución con los Estados Unidos.
7. En un artículo posterior, señala que el gobierno cubano impulsó una estrategia exterior para mantener la continuidad de su sistema político a pesar de las condiciones internacionales adversas, sobre la base de una serie de premisas y en función de un objetivo clave – la supervivencia del régimen político, en Domínguez, (2003: 525-549).
8. 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” (Xalma 2008:66).
9. De hecho, luego de la Cumbre de Mar del Plata el ALBA dejó de representar en sus siglas a la “Alternativa Bolivariana de los Pueblos de América” para convertirse en la “Alianza Bolivariana de los Pueblos de América”. Ver más al respecto de este proceso en Bagley y Defort (2014).
  10. Ver capítulo de Benítez Manaut en este volumen.
  11. Ver capítulo de Pastrana en este volumen.
  12. Como apunta una analista “Cuban diplomacy has aimed at projecting itself as a broker in complex international situations (the acceptance of Palestine into the international community), regional inter-state tensions (Costa Rican-Nicaraguan and Colombian- Venezuelan tensions) and intra-state conflicts the Colombian peace negotiations” (Hirst 2013:5).
  13. “El gobierno de Cuba explora su regreso al FMI”, en *El País*, 28 de agosto de 2015, p. 7. Ver también Feinberg (2011a; 2011b) al respecto
  14. Ver capítulos de Ramacciotti, y Legler y Tzili en este volumen.
  15. Ver capítulo de Sanahuja en este volumen.
  16. El más reciente episodio en este proceso de recomposición son la visita del Presidente Hollande de Francia a la isla en mayo de 2015, y la visita posterior de Raúl Castro a Francia, en enero del 2016, con la renegociación de la deuda cubana a este país como uno de los ejes de la agenda de las relaciones bilaterales. En “Hollande y Castro inician el despegue de las relaciones bilaterales”, en *El País*, 31 de enero de 2016, p. 9.
  17. Serbin, Andrés y Andrei Serbin Pont (2015) “Obama Is Using Cuba To Counter Russia, Iran, And China’s Growing Influence In Latin America”, en *Forbes*, April 16 2015, accessible en <http://www.forbes.com/sites/afontevvecchia/2015/04/16/obama-is-using-cuba-to-counter-russia-iran-and-chinas-growing-influence-in-latin-america/>
  18. Barbería, José Luis (2015) “El tren cubano que España y la UE no pueden perder”, en *El País*, 16 de agosto de 2015, pp. 2-3.
  19. De hecho, la atmósfera generada por las presiones de los países latinoamericanos y caribeños en el ámbito hemisférico fue un factor fundamental en el inicio de las conversaciones entre los gobiernos de Cuba y los EEUU en diciembre de 2014 y en la participación de Raúl Castro en la VII Cumbre de las Américas en abril de 2015. Hemos analizado esto en más detalle en Serbin (2015).
  20. Ver capítulo de Serbin Pont en este volumen.
  21. En su conjunto, la Unión Europea supera a China en el comercio con la isla. Junto con la renegociación de su deuda con Francia, ya señalada, y con el Club de París en noviembre de 2015, España

asimismo ha renegociado la deuda de Cuba, condonándole la totalidad de los intereses acumulados y parte del principal. En *El País*, 31 de enero de 2016, p. 9.

22. La reciente elección de Justin Trudeau como Primer Ministro y el retorno a un gobierno liberal en Canadá abre la posibilidad de profundizar los lazos con este país; lazos que, por cierto, nunca desaparecieron con el gobierno anterior del conservador Harper.
23. Ver capítulo de Vigevani y Aragasaki, para el caso de Brasil, en este volumen.

## Bibliografía

- 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. Madrid: ICEI, pp. 9-21.
- Alzugaray, Carlos (2011). "Los fundamentos de la política exterior cubana", en Alonso, José Antonio; Francesc Bayo y Susanne Gratius (coords.) Cuba en tiempos de cambios. Madrid: ICEI, pp. 61-97.
- Alzugaray, Carlos (2012). "Las (inexistentes) relaciones Cuba-Estados Unidos en tiempos de cambios", en Nueva Sociedad, No. 242, Noviembre-Diciembre, pp. 139-147.
- Alzugaray, Carlos (2014). "La actualización de la política exterior cubana", en Política Exterior, No. 161, Septiembre-Octubre 2014, pp. 70-82.
- Alzugaray, Carlos (2015). "*Cuba's External Projection. The Interplay between International Relations Theory and Foreign Policy Analysis*", en Domínguez, Jorge y Ana Covarrubias (eds.) Routledge Handbook of Latin America in the World. New York and London: Routledge, pp. 180-195.
- Anzelini, Luciano (2015). "Los Estados Medianos y la autonomía heterodoxa" en el sistema internacional: algunas consideraciones sobre el caso argentino", en Llenderozas, Elsa (coord.) Relaciones internacionales: Teorías y debates. Buenos Aires: EUDEBA, pp. 303-322.
- Arbolea Cervera, Jesús (2014). "Integración y soberanía", en Coloquio Cuba: Soberanía y Futuro. La Habana: Cuba Posible, Publicación 01, Octubre 2014, pp. 29-35.
- Azicri, Max (2000) Cuba Today and Tomorrow. Reinventing Socialism. Gainesville: University Press of Florida.
- Bagley, Bruce y Magdalena Defort (eds.) (2014). ¿La hegemonía norteamericana en declive? El desafío del ALBA y la nueva integración latinoamericana del siglo XXI. Cali: Universidad ICESI.
- Bayo, Francesc (2010). Transformaciones limitadas y desafíos persistentes en Cuba. Barcelona: CIDOB, Documentos CIDOB, Serie América Latina, No. 33.

- Brenner, Philip and Eric Hershberg (2014). "Washington's Asia-Pacific response to a Changing Hemispheric Order", en Pensamiento Propio, enero-junio 2014, pp. 139-162.
- Briceno Ruiz, José (2014). "Autonomía: genealogía y desarrollo de un concepto. Su relación con el regionalismo en América Latina", en Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo / Vol. 9. No. 18. Julio-Diciembre 2014.
- Cameron, Maxwell and Eric Hershberg (eds.) (2010). Latin America's Left Turns. Politics, Policies and Trajectories of Change. Boulder: Lynne Rienner Publ.
- Cannon, Barry and Peadar Kirby (eds.) (2012). Civil Society and State in Left-Led Latin America. Challenges and Limitations to Democratization. London: Zed Books.
- Castro, Soraya (2015). "Cuba-Estados Unidos: finalmente diálogos plurales entre pares", en Temas, No. 81-82, enero-junio 2015, pp. 91-99.
- 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.
- Domínguez, Jorge (2003). "Cuba en las Américas: ancla y viraje", en Foro Internacional, No. 173.
- Domínguez, Jorge (2006). Cuba hoy. Analizando su pasado, imaginando su futuro. Madrid: Editorial Colibrí.
- Dominguez, Jorge I. et al., (eds.) (2013). Desarrollo económico y social en Cuba: Reformas emprendidas y desafíos en el siglo XXI. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Domínguez, Jorge and Ana Covarrubias (2015). "Introduction: Latin America in World Politics", en Domínguez, Jorge y Ana Covarrubias (eds.) Routledge Handbook of Latin America in the World. New York and London: Routledge, pp. 25-42.
- Erisman, Michael (1985). Cuba's International Relations. The Anatomy of a Nationalistic Foreign Policy. Boulder: Westview Press.
- Erisman, Michael (2000). Cuba's Foreign Relations in a Post-Soviet World. Gainesville: University Press of Florida.
- Escudé, Carlos (2015). "Realism in the Periphery", en Domínguez, Jorge y Ana Covarrubias (eds.) Routledge Handbook of Latin America in the World. New York and London: Routledge, pp. 45-57.
- Feinberg, Richard E. (2011). "Cuba as beneficiary of international development assistance.", en Pensamiento Propio, 34, July-December: 85-108.
- Feinberg, Richard E. (2011). Reaching Out: Cuba's New Economy and the International Response. Washington, DC: Brookings Institution.
- Fernández, Miriam y Omar Everlery Pérez Villanueva (coord.) (2013). Cuba y América Latina: Impacto de las reformas en el comercio de bienes y servicios. Buenos Aires: CRIES/Icaria Editorial.

- Grabendorff, Wolf (2014). "Cuba: reforming the economy and opening the society", NOREF Report. Oslo: NOREF, September 2014.
- Gratius, Susanne (2014). "Engaging Cuba." European Union Institute for Security Studies, Issue Alert no. 13, disponible en <http://iss.europa.eu>
- Hirst, Mónica (2013). "Cuban-Latin American and Caribbean relations: challenges beyond normalization", NOREF Report. Oslo: NOREF, June 2013.
- Hoffmann, Bert and Lawrence Whitehead, (2006). "Cuban exceptionalism revisited", GIGA working papers, No. 28.
- Jaguaripe, Helio et al. (1969). La dependencia político-económica de América Latina. México DF: Ed. Siglo XXI.
- LeoGrande, William and Peter Kornbluh (2014). Back Channel to Cuba. The Hidden History of Negotiations between Washington and Havana. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- López-Levy, Arturo (2015) "Cuba y Estados Unidos: el 17 de diciembre en la lógica de las relaciones asimétricas", en Cuba Posible, 20 de agosto de 2015, disponible en [www.cubaposible.net/Cuba-y-Estados-Unidos](http://www.cubaposible.net/Cuba-y-Estados-Unidos)
- Monreal, Pedro (2015). ¿Actualización del modelo o reforma del Estado? Una lectura política del cambio económico en Cuba. La Habana: Cuba Posible, Cuaderno 11, abril de 2015.
- Mujal-León, Eusebio and Lorena Buzón (2008) "Exceptionalism and Beyond: Civil-Military Relations in Cuba, 1986-2008", en Cuba in Transition, ASCE 2008, disponible en <http://www.ascecuba.org/wp-content/uploads/2014/09/v18-mujalbuzon.pdf>
- Pérez-Stable Marifeli (2015). "Cuban Exceptionalism", en Hershberg, Eric (ed.) Implications of Normalization. Scholarly Perspectives on US-Cuban Relations, AU SSRC Web Forum, Washington D.C.: Center for Latin American and Latino Studies, American University, and Social Sciences Research Council, accessible en <http://www.american.edu/clals/Implications-of-Normalization-with-SSRC.cfm>
- Pérez Villanueva, Omar Everlery (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.cubasyposium.org](http://www.cubasyposium.org)
- Pérez Villanueva, Omar Everlery y Ricardo Torres Pérez (comps.) (2013). Economía cubana, ensayos para una reestructuración necesaria. La Habana: Centro de Estudios de la Economía Cubana.
- Puig, Juan Carlos (1980). Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana. Caracas: Universidad Simón Bolívar.
- Puig, Juan Carlos (1984). América Latina: Políticas exteriores comparadas. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Romero, Antonio (2015). "Cuba, su política exterior y la nueva arquitectura de gobernanza regional en América Latina", en Pensamiento Propio, No. 42, julio-diciembre 2015, pp. 107-134

- Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian (2001). "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur", en PostData, No. 7, mayo de 2001, pp. 71-92.
- Russell, Roberto and Juan Gabriel Tokatlian (2008). "Resistencia y cooperación: opciones estratégicas de América Latina frente a los Estados Unidos", en Lagos, Ricardo (comp.) América Latina: ¿Integración o fragmentación?. Buenos Aires: EDHASA, pp. 209-237.
- Russell, Roberto and Juan Gabriel Tokatlian (2010). Autonomía y neutralidad en la globalización. Una readaptación contemporánea. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Russell, Roberto and Juan Tokatlian (2015). "Grand Strategy", en Domínguez, Jorge y Ana Covarrubias (eds.) Routledge Handbook of Latin America in the World. New York and London: Routledge, pp. 58-73.
- Sánchez Egozcue, 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 Gratus (coords) Cuba en tiempos de cambios. Madrid: Editorial Complutense, pp. 39-60.
- 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.
- Serbin, Andrés (2007). "Continuidad y cambio en Cuba", en Vanguardia Dossier (Barcelona), No. 23, abril/junio 2007, pp. 7-13.
- 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/lcaria Editorial.
- Serbin, Andrés (2013). "Cuba: a atualização do modelo econômico e a política externa em um mundo multipolar." Política Externa, 21: 177-208.
- Serbin, Andrés (2014). "¿Atlántico vs. Pacífico? Mega-acuerdos e implicaciones geo-estratégicas para América Latina y el Caribe", en Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnior (coords.) ¿Atlántico vs. Pacífico?: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, No. 10, Buenos Aires: CRIES, pp. 15-72. Accesible en [www.cries.org](http://www.cries.org)
- Serbin, Andrés (2014b). "Cuba y los Estados Unidos: ¿todos ganan?", en Perfil, diciembre 2014.
- Serbin, Andrés (2015). "Onstage or Backstage?: Latin America and U.S.-Cuban Relations", en Hershberg, Eric (ed.) Implications of Normalization. Scholarly Perspectives on US-Cuban Relations, AU SSRC Web Forum, Washington D.C.: Center for Latin American

- and Latino Studies, American University, and Social Sciences Research Council, disponible en <http://www.american.edu/clals/Implications-of-Normalization-with-SSRC.cfm>
- Serbin, Andrés (2016a). "Cuba: ¿Sobrevivirá el modelo?", en prensa en Le Monde Diplomatique. *Explorer*, número especial dedicado a Cuba.
- Serbin, Andrés (2016b). "Cuba: mirando hacia el futuro" en prensa en Mesa, Manuela (Coord.) (2016), El sistema internacional ante los cambios irreversibles: Retos urgentes e inaplazables del siglo XXI. Madrid: Fundación Cultura de Paz-CEIPAZ.
- Serbin, Andrés and Ana Bourse (2015). "A Challenging Dialogue Process: The Cuba-United States Academic Workshop", en Andrés Serbin et al., Creating Spaces for Dialogue. The Hague, GPPAC, pp. 19-45.
- Serbin, Andrés; Lanyedi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnior (coords.) (2012). El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe, No. 9. Buenos Aires: CRIES. Disponible en [www.cries.org](http://www.cries.org)
- Serbin, Andrés y Andrei Serbin Pont (2015) "Obama Is Using Cuba To Counter Russia, Iran, And China's Growing Influence In Latin America", en *Forbes*, April 16 2015, disponible en <http://www.forbes.com/sites/afontevacqua/2015/04/16/obama-is-using-cuba-to-counter-russia-iran-and-chinas-growing-influence-in-latin-america/>
- Sikkink, Katheryn (2015). "Latin America and the Idea of International Human Rights", en en Domínguez, Jorge y Ana Covarrubias (eds.) Routledge Handbook of Latin America in the World. New York and London: Routledge, pp. 349-361.
- Suárez Salazar, Luis (2014). "Updating Cuban socialism: a utopian critique." Latin American Perspectives, 41(4): 13-27.
- Sweig, Julia E. (2009). Cuba. What everyone needs to know. New York: Oxford University Press.
- TACE (2013). "Opportunities for U.S.-Cuban relations: proposals for cooperation in areas of mutual interest." CRIES Working Paper. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales. Accesible en <http://www.cries.org>
- Tickner, Arlene (2015). "Autonomy in Latin American International Relations Thinking", en Domínguez, Jorge y Ana Covarrubias (eds.) Routledge Handbook of Latin America in the World. New York and London: Routledge, pp. 74-84.
- Tokatlian, Juan Gabriel (comp.) (2004). Hacia una nueva estrategia internacional. El desafío de Néstor Kirchner. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Toro Carnevali, Alfredo (2011). "El ALBA como instrumento de "softbalancing", en Pensamiento Propio (Buenos Aires), No. 33, enero-junio 2011, Número especial "Los desafíos del multilateralismo en América Latina".

- Torres Pérez, Ricardo (2014). "Transformations in the Cuban economic model: context, general proposal and challenges." *Latin American Perspectives*, 41(4): 74-90.
- Xalma, Cristina (2008). "Europa frente a Cuba. El fracaso de una política subalterna", en *Nueva Sociedad* (Buenos Aires), No. 216, julio-agosto 2008.
- Walt, Stephen (2005) *Taming American Power. The Global response to U.S. Primacy*, New York: Norton.
- Williams, Mark Eric (2011) "The New Balancing Act: International Relations Theory and Venezuela's Foreign Policy", en Ponniah, Thomas and Jonathan Eastwood (eds.) *The Revolution in Venezuela. Social and Political Changes under Chávez*. Cambridge: Harvard University Press.

