



PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Cuba y el proceso de actualización en la era de Trump

Edición especial a cargo de Andrés Serbin

Colaboradores:

Carlos Alzugaray, Lenier González, Wolf Grabendorff,
William LeoGrande, Federico Merke, Antonio Romero,
José Antonio Sanahuja, Ricardo Torres y Roberto Veiga

45

ENERO-JUNIO 2017 / AÑO 22

PENSAMIENTO PROPIO es una publicación de análisis socioeconómico y político. Estimula estudios que enfoquen a América Latina y el Caribe en su totalidad, con el propósito de crear un foro intelectual abierto a las propuestas democráticas para la región.

Las ideas expresadas en los textos aquí publicados son de exclusiva responsabilidad de sus autores, y no reflejan necesariamente el punto de vista de *Pensamiento Propio*.

El Comité Editorial de *Pensamiento Propio* invita a todas las personas interesadas a enviar sus aportes a este foro de debate, pero se reserva el derecho de publicación de las colaboraciones recibidas. Los artículos publicados en la sección Investigación y Análisis son sometidos a evaluación externa antes de ser aprobados para su publicación. Se permite la reproducción de los contenidos, a condición de que se mencione la fuente y se envíen dos copias a la redacción.



La **Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)** es una red de centros de investigación y organizaciones no-gubernamentales, que actúa como un *think tank* regional, promoviendo el análisis, el debate y la formulación de políticas sobre temas de relevancia regional, hemisférica y global, desde la perspectiva de la sociedad civil.

Fue constituida en 1982 y en la actualidad cuenta con más de 35 centros,

instituciones académicas, redes, asociaciones, fundaciones y organizaciones no-gubernamentales afiliadas de toda la región y coordina actividades y programas con redes y centros de investigación a nivel global.

CRIES es una institución independiente y sin fines de lucro que promueve el pluralismo y la participación ciudadana y que no está afiliada a ninguna organización política o religiosa.

Para más información sobre las actividades y las publicaciones de la red, visitar la página www.cries.org.

PENSAMIENTO PROPIO

PUBLICACION TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Cuba y el proceso de actualización en la era de Trump

Edición especial a cargo de Andrés Serbin

45

ENERO-JUNIO 2017 / AÑO 22



PENSAMIENTO PROPIO

ENERO-JUNIO 2017 / VOLUMEN 22

Director: Andrés Serbin
Coordinador Editorial: Rodolfo Wlasiuk

Diseño Gráfico: Laura Toso

ISSN: 1016-9628

Junta Directiva de CRIES / CRIES Board of Directors

Dr. Andrés Serbin
Presidente
Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP),
Caracas, Venezuela
aserbin@cries.org

Dr. Raúl Benítez Manaut
Vocal
Colectivo de Análisis de Seguridad con Democracia (CASEDE),
México D.F., México
raulmanaut@hotmail.com

Dr. Nicolas Comini
Vocal
Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina
nicocomini@gmail.com

Dra. Laneydi Martínez
Vocal
Centro de Estudios Hemisféricos y de los Estados Unidos
(CEHSEU), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba
laneydi@rect.uh.cu

MSc. Paz Verónica Milet
Vocal
Instituto de Estudios Internacionales (IEI) Universidad de Chile,
Santiago de Chile, Chile
pmilet@uchile.cl

Dr. Thiago Rodrigues
Vocal
Universidade Fulminense, Rio de Janeiro, Brasil
throdriques@gmail.com

MSc. Andrei Serbin Pont
Vocal
Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES),
Buenos Aires, Argentina
andrei@cries.org

Comité Ejecutivo/ Executive Committee

Lic. Celeste Ronzano
Coordinadora Administrativa
cronzano@cries.org

Lic. Rodolfo Wlasiuk
Coordinador de Publicaciones
rwlasiuk@cries.org

Lic. Carolina Zaccato
Oficial de proyectos
czaccato@cries.org

Comité Académico de Honor/ Honorary Academic Committee

Prof. Wolf Grabendorff, Universidad Andina Simón Bolívar.
Prof. José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense.
Prof. Tullo Vigevani, Universidade Estadual de São Paulo.
Dr. Mario Bronfman, Asesor de la Fundación Ford.
Dra. Manuela Mesa, CEIPAZ.
Prof. Eric Hersberg, CLALS, American University.
Prof. Jessica Byron, Institute of International Relations, University of the West Indies (UWI).
Prof. Eduardo Pastrana Buelvas, Pontificia Universidad Javeriana.

PENSAMIENTO PROPIO

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE)

Oficina Argentina - Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) Buenos Aires, Argentina, Teléfono: (54 11) 4372 8351
info@cries.org - www.cries.org

Centros de investigación y organizaciones no-gubernamentales miembros de CRIES/Research Centers and Non-Governmental Organizations Members of CRIES

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Acción Andina, Cochabamba, Bolivia. • Cátedra de Estudios del Caribe de la Universidad de La Habana, La Habana, Cuba. • Cátedra de Integración, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador. • Centro Félix Varela (CFV), La Habana, Cuba. • Centro de Estudos das Américas (CEAS) - Universidade Candido Mendes, Rio de Janeiro, Brasil. • Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba. • Centro de Estudios Estratégicos (CEE), Managua, Nicaragua. • Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), Univ. Nacional Autónoma de México, México D.F., México. • Centro de Estudios Hemisféricos y sobre los Estados Unidos (CEHSEU), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba. • Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), La Habana, Cuba. • Centro de Investigaciones de Economía Internacional, (CIEI), Universidad de La Habana, La Habana, Cuba. • Centro de Investigaciones Económicas para el Caribe (CIECA), Santo Domingo, República Dominicana. • Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Colombia. • Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A.C. (CASEDE), México D.F., México. • Departamento de Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana (PUJ), Bogotá, Colombia. • Departamento de Relaciones Internacionales, Universidad del Salvador (USAL), Argentina (en proceso de admisión). • Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), República Dominicana. • Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre, La Habana, Cuba. | <ul style="list-style-type: none"> • Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), San José, Costa Rica. • Institute of International Relations (IIR), University of the West Indies, St. Augustine, Trinidad and Tobago. • Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI), UNESP, São Paulo, Brasil. • Instituto de Estudos Estratégicos (INEST), Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil. • Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, (IEPP), Managua, Nicaragua. • Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, (IICE), Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica. • Instituto de Relaciones Internacionales y de Estudios de la Paz (IRIPAZ), Ciudad de Guatemala, Guatemala. • Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología para Estudos sobre Estados Unidos (INCT-INEU), UNESP, São Paulo, Brasil. • Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI), La Habana, Cuba. • Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), Caracas, Venezuela. • Latin American - Caribbean Centre (LACC), University of the West Indies, Mona, Jamaica. • Programa Interinstitucional de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas. • PROPAZ, Ciudad de Guatemala, Guatemala. • Semillas para la Democracia, Paraguay. • Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES), University of the West Indies, Mona, Jamaica. • Universidad Autónoma del Caribe, Barranquilla, Colombia. • Universidad del Externado, Bogotá, Colombia. • Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES), San Salvador, El Salvador. • Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia (en proceso de admisión). |
|--|--|

CRIES es miembro del Global Partnership for the Prevention of Armed Conflict (GPPAC), con Secretaría en La Haya, Holanda; de la International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtP), con Secretaría en Nueva York, EEUU, y de la Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes de ONGs de América Latina y el Caribe.

CRIES tiene acuerdos marco y memorandos de entendimiento establecidos con la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), San José, Costa Rica, y con el Centro Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Panamá.

Consejo Editorial Internacional / International Editorial Board

Gabriel Aguilera Peralta, Embajador de Guatemala ante la OEA.

Carlos Alzugaray, UNEAC, Cuba.

Luis Ayerbe, IEEI, UNESP, Brasil.

Raúl Benítez Manaut, CASEDE, México.

Adrián Bonilla, FLACSO, Ecuador.

José Briceño Ruiz, Universidad de Los Andes, Venezuela.

Roberto Briceño León, LACSO, Venezuela.

Clovis Brigagão, Universidad Cândido Mendes, Brasil.

Anthony Bryan, Dante B. Fascell Center, University of Miami, EEUU.

Alberto Cortés, Universidad de Costa Rica, San José de Costa Rica.

Rut Diamint, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.

Neville Duncan, Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies (SALISES- University of the West Indies), Jamaica.

Armando Fernández, Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre, La Habana, Cuba.

Norman Girvan, Institute of International Relations, University of the West Indies, Trinidad y Tobago. †

Wolf Grabendorff, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.

Alfredo Guerra-Borges, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Jean Grugel, The University of Sheffield, Reino Unido.

Jorge Heine, Centre for International Governance Innovation (CIGI), Canada.

Eric Hershberg, American University, EEUU.

Richard Hillman, John Fisher College, Rochester, EEUU.

Francine Jácome, INVESP, Venezuela.

Grace Jaramillo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.

Glady Lechini, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Thomas Legler, Universidad Iberoamericana, México.

David Lewis, Manchester Trade Ltd., EEUU.

Gilbert Merkx, Duke University, EEUU.

Manuela Mesa, Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), España.

Paz Verónica Milet, Instituto de Estudios Internacionales (IEI) Universidad de Chile, Chile.

Gert Oostindie, Royal Institute of Linguistics and Anthropology, Holanda.

William Pace, World Federalist Movement-Institute for Global Policy, EEUU.

Carlos Quenan, IHEAL, Université de la Sorbonne, Paris, Francia.

Socorro Ramírez, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de Colombia.

Marcos Robledo, Universidad Diego Portales, Chile.

Gilberto Rodrigues, Universidade Federal do ABC, Brasil.

Thiago Rodrigues, Universidade Federal Fluminense, Brasil.

Francisco Rojas Aravena, Universidad de la Paz, Costa Rica.

Carlos Romero, INVESP, Venezuela.

Natalia Saltalamacchia, ITAM, México.

José Antonio Sanahuja, Universidad Complutense, Madrid, España.

Heinz Sonntag, CENDES, Universidad Central de Venezuela, Venezuela. †

Diana Tussie, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires, Argentina.

José Manuel Ugarte, Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Daniel Van Eeuwen, CREALC, Université d'Aix-en-Provence, Francia. †

Tullo Vigevani, INCP-INEU, UNESP, Brasil.

Judith Wedderburn, Association of Caribbean Economists (ACE), Jamaica.

† In memoriam

Indice / Contents



MENSAJE DEL EDITOR

Cuba: legados del pasado y retos del presente

ANDRÉS SERBIN / 7

INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS / RESEARCH & ANALYSIS

Cuba: The Challenges of Change

WOLF GRABENDORFF / 33

El proceso de actualización del modelo económico y social de Cuba

RICARDO TORRES / 57

La política exterior cubana y la actualización del
modelo económico en un entorno cambiante

ANTONIO ROMERO / 81

When Cuba Went Regional: Latin American Post-Liberal
Regionalism and Cuban Foreign Policy

ANDRÉS SERBIN / 111

Lo que sabemos, lo que creemos saber y lo que no sabemos de América Latina

FEDERICO MERKE / 143

Crisis de globalización y hegemonía en cuestión: un escenario
de cambio estructural para Cuba y Latinoamérica y el Caribe

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA / 165

La política exterior de Cuba en la era Trump

CARLOS ALZUGARAY / 205

COMENTARIOS / COMMENTS

Ante el injerencismo de Trump
ROBERTO VEIGA Y LENIER GONZÁLEZ / 221

Reversing Obama's Cuba Policy?
WILLIAM LEONGRANDE / 227

Cuba: Trump's "New Policy"
RICARDO TORRES / 231

RESEÑAS / BOOK REVIEW

Quest to Rescue Our Future
DANIÉL AMRISH LACHMAN / 235

El papel de las Cortes Supremas y los
Tribunales Constitucionales en los Estados Federales
JOSÉ BLANES SALA / 241

Manual para la elaboración de investigaciones en cooperación para el desarrollo
VERÔNICA MARIA TERESI / 245

PULSO BIBLIOGRAFICO / BIBLIOGRAPHIC PULSE / 249

REVISTA DE REVISTAS/ REVIEW OF JOURNALS / 255

COLABORADORES / CONTRIBUTORS / 259

NORMATIVAS / NORMATIVES / 263

En portada / Cover: La anunciación (2000),
150 x 200 cm, acrílico sobre lienzo
Autor: Agustín Bejarano



Cuba: legados del pasado y retos del presente

Andrés Serbin

El 16 de junio de 2017, el Presidente Donald Trump anunció su nueva política hacia Cuba en un discurso pronunciado en Miami ante una audiencia predominantemente cubano-americana, en el cual canceló la apertura iniciada el 17 de diciembre de 2014 por el Presidente Barack Obama con La Habana, al restablecer relaciones diplomáticas entre los dos países luego de más de medio siglo de tensiones y enfrentamientos. Sin revertir enteramente las medidas tomadas por Obama, Trump impulsó una política de mayor endurecimiento, eliminando el comercio con empresas cubanas propiedad de las Fuerzas Armadas Revolucionarias, restringiendo los viajes individuales y para fines educativos no académicos, manteniendo el embargo comercial y financiero a la isla y responsabilizando al gobierno cubano por las restricciones a los derechos políticos y por las violaciones a los derechos humanos. En este marco, Trump firmó el National Security Presidential Memorandum on Cuba (NSPC) (LeoGrande, 2017). El 19 de junio, el canciller cubano Bruno Rodríguez rechazó la política del presidente estadounidense y advirtió que su país no negociaría bajo presión¹, señalando, sin embargo, que las medidas de Trump golpearían su economía². Un mes después, el presidente Raúl Castro denunció ante la Asamblea Nacional la nueva política estadounidense y el “recrudescimiento del cerco unilateral”³. Aunque una gran parte de las medidas de Obama en relación a Cuba no fueron revertidas ni canceladas –no fue cerrada la embajada de los EE.UU. en La Habana, los vuelos comerciales y los cruceros no fueron

suspendidos, se mantuvo en pie el permiso para viajes familiares de los cubano-americanos con su incidencia directa sobre las remesas y el desarrollo de los negocios particulares en la isla, y no se incluyó nuevamente a Cuba en la lista de países terroristas —el shock reverberó en la isla en el marco de una serie de procesos que abrían interrogantes sobre las reformas en curso.

De hecho, ya el 16 de abril de 2016, en la inauguración del VII Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), Raúl Castro había rechazado “fórmulas de privatización” para la economía cubana⁴, y a principios de agosto de 2017 el gobierno cubano suspendió la entrega de licencias a los cuentapropistas por tiempo indefinido⁵, en el contexto de una atmósfera de creciente presión contra las voces más independientes y críticas que cuestionaban la lentitud de las reformas. En un marco de incertidumbre sobre la suerte de su principal aliado político y socio comercial —Venezuela, cuyo suministro de petróleo a la isla cayó en más de un 40% al igual que el intercambio comercial entre los dos países—, éstos hechos abrieron interrogantes sobre el futuro avance del “modelo de actualización económica y social”, sobre la orientación de la política exterior y sobre las oportunidades perdidas con la apertura iniciada durante la presidencia de Obama.

Antecedentes

En el marco del aislamiento regional y del embargo impuestos por los Estados Unidos en el contexto de la Guerra Fría, la Revolución Cubana se constituyó, desde la década del sesenta del siglo pasado, en un referente de los movimientos revolucionarios en América Latina y en otras partes del mundo. Con algunos altibajos y con la asistencia y el apoyo de la URSS y del campo socialista, la Revolución Cubana marcó, para la época, un claro derrotero internacional y buscó desarrollar un modelo político y social que apuntara a la construcción del socialismo a través de un economía centralizada similar a los referentes del momento del “socialismo real” existente, del despliegue de un nacionalismo anti-hegemónico frente al bloqueo impuesto por los Estados Unidos, de la proyección del proceso revolucionario a nivel internacional, y del desarrollo de un igualitarismo social a través del Estado y de una serie de políticas sociales, elementos que, en el marco de las limitaciones

geográficas y demográficas de la isla, hicieron a su singularidad en la región y en el mundo.

El colapso de la URSS y el fin de la Guerra Fría, generaron una dramática crisis económica y marcaron, a finales de la década del ochenta y en la década del noventa del siglo pasado, el inicio de una nueva fase del proceso político cubano. La crisis evidenció la disfuncionalidad del modelo económico existente (y su fuerte dependencia de la asistencia del campo socialista) y el comienzo de una serie de dificultades y de transformaciones internas, en el marco del llamado “Período Especial en tiempos de paz”, mientras que la confrontación con los Estados Unidos subsistía como un legado de la polarización Este-Oeste. De hecho, este legado de confrontación marcó decisivamente todas las etapas del desarrollo del sistema político cubano hasta el inicio de las conversaciones bilaterales el 17 de diciembre de 2014 y, bajo otras modalidades, lo sigue haciendo hasta el día de hoy.

Existe una coincidencia general entre los analistas en torno a que probablemente el modelo económico asumido ya mostraba signos de estancamiento antes del colapso soviético “debido a sus propios problemas estructurales” (Sánchez Egozcué, 2015: 132) y a que los problemas económicos “no empezaron con la caída del campo socialista” (Torres, 2014:96; Alonso, 2014: 98). No obstante, la crisis desatada por la implosión y colapso de la URSS fue un detonante que puso en evidencia las falencias de este modelo.

Pese a que la Constitución de 2002 reafirmó el carácter irreversible del proceso socialista cubano, la crisis económica y social que se perfiló con el llamado “Periodo Especial” venía asociada a una serie de factores que actuaban como lastres para la posibilidad de diseñar una salida a la misma. El escritor Leonardo Padura menciona algunos de estos lastres: improductividad de la empresa socialista, ineficiencia de los sistemas de producción y distribución de productos agropecuarios, la corrupción en diversos niveles, la política de pleno empleo, la fuga de profesionales hacia otras actividades más rentables como el turismo, en suma “el resquebrajamiento de los órdenes económicos, sociales y hasta morales” (Padura, 2012: 27). Este cuadro de situación y su progresiva profundización, necesariamente requería de una serie de “cambios estructurales y conceptuales”.

En este marco, especialmente a partir de 2007, el modelo económico, el sistema político y, en particular, la sociedad cubana, comenzaron a vivir gradualmente una serie de transformaciones sustanciales que, en esencia, reflejaron el intento de impulsar un cambio estructural que, con mayores avances o retrocesos, plantea, sin embargo, un final abierto para la futura evolución de Cuba, entre otras razones porque, como lo señalan algunos analistas, existen dudas acerca de la claridad de los objetivos y de la coherencia de las medidas encaradas (Blanco, 2012; Halsing, 2015).

La “actualización” del modelo económico y sus alcances

Algunos investigadores señalan que las transformaciones iniciadas desde 2007, son una continuación y, a la vez, una ruptura con las transformaciones impulsadas desde finales de la década del ochenta y a principios de los noventa, proceso “en el cual el país no tuvo otra alternativa que cambiar para sobrevivir y tratar de reinserirse en la economía mundial con las reglas de juego de esa economía” (Triana, 2012:82). De hecho, desde esta perspectiva, la fase actual iniciada en 2007 sería la tercer etapa de transformación, luego de la primera iniciada en la década del noventa y que abarcó hasta mediados de la primera década del siglo XXI, con una combinación de crisis y crecimiento; la segunda –la más dinámica en términos de tasas de crecimiento, con inversiones masivas en ciertos sectores como salud y educación, pero a la vez la descapitalización de una parte del sector industrial (en particular el azucarero), y el rompimiento de la disciplina monetaria –asociada al inicio de la Batalla de Ideas promovida por Fidel Castro y el PCC–, el estrechamiento de los vínculos con Venezuela y una reorientación de los nexos internacionales que también incluyó una más estrecha relación con China; y la actual, vinculada a la presidencia de Raúl Castro, caracterizada por tasas relativamente bajas de crecimiento junto con la recomposición de las cuentas externas del país (Triana, 2012:83-84) y una marcada diversificación de las relaciones internacionales. Sin embargo, estas tres etapas no se desarrollaron de una manera lineal, generándose cambios, avances y retrocesos particulares en la transición de cada una de ellas, acompañadas de transformaciones importantes en los presupuestos ideológicos que sustentaron las reformas económicas, y que desembocaron en la actual coyuntura que

“tiene en las restricciones internas su principal detonante” (Triana, 2012: 84). Algunos de estos cambios, avances y retrocesos reflejan de hecho las tensiones y contradicciones de sectores distintivos de la elite político-militar que, a través de las diferentes etapas, se debatió entre la urgencia de iniciar una transformación del modelo y la resistencia a modificarlo.

La nueva coyuntura, que marcó la tercera etapa y que se inicia en 2007 luego de la renuncia de Fidel Castro y la asunción oficial a la presidencia de su hermano Raúl Castro en 2008, conllevó no sólo ajustes parciales al modelo, sino también un cambio que implicó una restructuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad, y algunos ajustes del modelo de gobernabilidad existente (Sánchez Egozcué, 2015:125). A través de los nuevos lineamientos para una nueva política económica y social, el gobierno de Raúl Castro impulsó un proceso integral de reformas. La introducción restringida de elementos del mercado pretendió dar una nueva viabilidad al socialismo e impulsar el surgimiento de un sector privado con la fuerza de trabajo liberada a partir de los despidos en las empresas estatales. Sin embargo, hasta ahora, esta “actualización de la Revolución” no se refleja significativamente en mejoras concretas de la realidad cubana (Ganter, 2015), en el marco de un discurso que predominantemente “se ha situado alrededor de la economía” (Torres, 2014:78).

No obstante, lo que distinguió inicialmente esta etapa de transformación de los cambios iniciados en la década del noventa fue la admisión de que el modelo pre-existente era disfuncional, de que existía una voluntad política para encarar el cambio necesario y que la aceptación de este cambio era irreversible (Sánchez Egozcué, 2015: 133).

A su vez, el cambio estructural encarado consecuentemente se produjo en el marco de un entorno internacional dónde se imponían una serie de factores decisivos, desde la persistencia de las secuelas de una crisis global con sus incertidumbres y complejidades a la creciente interdependencia internacional, la continuidad de los efectos del embargo estadounidense y la re-articulación de las relaciones internacionales de poder en un mundo crecientemente multipolar (Serbin, 2014; 2015b).

Pero, simultáneamente, la persistencia de una serie de factores internos contribuyeron a generar una coyuntura particularmente compleja para

Cuba. Entre estos factores se contaban el ya mencionado sobredimensionamiento del sector público; una sobre-abundancia de restricciones y de reglas que obstaculizan las iniciativas privadas; estructuras institucionales e incentivos distorsionados y heredados de las fases previas; una poderosa burocracia estatal resistente al cambio y al escrutinio público; una cultura reticente a la discusión crítica; una baja productividad junto a la descapitalización de las estructuras productivas y de la industria, una marcada incapacidad de impulsar una autosuficiencia alimentaria y una fuerte presión demográfica vinculada a la baja tasa de natalidad, a la emigración de jóvenes y al envejecimiento de la población, entre otros factores relevantes (Sánchez Egozcué, 2015:126).

Las iniciativas para impulsar un cambio estructural del modelo llevaron, a partir de 2010, al lanzamiento del proyecto de los “Lineamientos de política económica y social” que luego de un debate a diferentes niveles, fueron aprobados por el VI Congreso del Partido Comunista Cubano en abril de 2011, con el propósito de introducir, en los siguientes cinco años, una serie de cambios en la economía, en las estructuras institucionales y en la sociedad cubana, bajo la implementación del llamado “modelo de actualización económica” (Serbin, 2013).

Es importante señalar, en este sentido, que, para el momento, se produjo un importante reconocimiento y desplazamiento del foco de la atención oficial de las presiones internacionales –tanto las asociadas a la crisis financiera global como las vinculadas a los impactos del bloqueo estadounidense– a la explicitación de la importancia de la amenaza constituida por la acumulación de problemas domésticos (Sánchez Egozcué, 2015:128). Este desplazamiento, sin embargo, implicó asimismo una nueva percepción de la articulación entre los necesarios cambios internos en la sociedad y la economía cubana y la reformulación de su política exterior, con énfasis en la diversificación de las relaciones internacionales y la atracción de inversiones externas (Alzugaray, 2011; 2014; Pérez Villanueva, 2010; Serbin, 2011; 2013).

Los “Lineamientos” configuraron la hoja de ruta de las reformas iniciadas y, de alguna manera, constituyeron “una plataforma que expresaba un consenso social y político para esta etapa del proceso” (Triana, 2012:86) que implicaba transformaciones en la estructura y en la gestión de la propiedad que tendían a disminuir la presencia del estado en la economía; la re-estructuración y modernización del aparato

estatal, y la erradicación de restricciones y prohibiciones que limitaban las oportunidades de la población (Triana, 2012:86-87).

En el ámbito económico, la “actualización del modelo” consecuente apuntó a promover cambios importantes predominantemente en seis sectores – el usufructo de tierra estatal baldía por parte de cooperativas y de agricultores con el propósito de incrementar la producción agrícola y alimentaria; el despido de empleados estatales y la ampliación de las actividades económicas no estatales, promoviendo el llamado “cuenta-propismo” y la absorción de la fuerza laboral cesante; el recorte de los servicios sociales con el fin de disminuir el gasto público; la atracción de inversiones extranjeras, y la unificación de la doble moneda⁶.

En esencia, como señalábamos en otro lugar, la “actualización”, a la vez de abordar algunos elementos clave de la economía, respondió asimismo a la necesidad de dar respuesta tanto las crecientes presiones internas y del entorno internacional, como a preservar la estructura política existente (Serbin, 2013). Por otra parte, si bien las reformas estructurales encaradas fueron positivas, orientadas hacia el mercado y las más importantes desde el inicio de la Revolución, las fuertes regulaciones, obstáculos e impuestos (usualmente justificados para evitar la concentración de la riqueza) crearon desincentivos y dificultaron el logro de resultados tangibles, mientras que la implementación de las medidas siguió un curso atemperado, respondiendo cabalmente a la consigna lanzada por Raúl Castro – de avances “sin prisa, pero sin pausa”.

En este marco, luego de más de medio siglo de confrontación y de hostilidades, el 17 de diciembre de 2014, los gobiernos de Cuba y de los Estados Unidos iniciaron conversaciones para el restablecimiento de relaciones diplomáticas y para la eventual normalización de las relaciones entre ambos países. La fecha marca un decisivo cambio en la política exterior de Cuba en un entorno internacional, hemisférico y regional sujeto a transformaciones significativas y desplazó parcialmente el foco de la atención del proceso de cambios domésticos iniciados con el proceso de “actualización del modelo económico y social” a los avances en las relaciones bilaterales.

Por otra parte, la situación a fines de 2014 “estaba madura como nunca antes, gracias a la coincidencia única de factores favorables (...): el contexto interno de la opinión pública norteamericana, de los gobiernos

latinoamericanos y del resto del hemisferio, de la Unión Europea, de la mayor parte de los cubano-americanos; y finalmente, del proceso de cambio en pleno desarrollo de la propia isla” (Hernández, 2015:105).

Cuba y su inserción regional y global

A casi tres décadas del colapso del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), la inserción internacional cubana ha cambiado sustancialmente. Luego de un intenso activismo internacional y de un papel destacado en el ámbito global, considerando las limitaciones de un pequeño país como Cuba (Domínguez, 2001; Serbin, 2001), el gobierno cubano debió reorientar sus prioridades en el ámbito de las relaciones internacionales. Inicialmente, a lo largo de más de una década, la primera reorientación de la política exterior cubana apuntó a desarrollar las relaciones con Canadá y con la Unión Europea como socios fundamentales, con el turismo y las remesas como soporte de la economía, en reemplazo de otros sectores como la industria azucarera. Sin embargo, la llamada “posición común” de la Unión Europea impulsada en 1996 en materia de derechos humanos obstaculizó este proceso hasta muy recientemente⁷.

En la siguiente década, a partir de 2004, se inició una nueva fase, en la que, en lugar de la búsqueda exclusiva de una mayor diversificación en las relaciones comerciales y de inversión en el mercado internacional, se impulsó una matriz diferente, basada en una serie de acuerdos de gobierno a gobierno con Venezuela y con China como socios principales (Sánchez Egozcué, 2015b: 102). En especial, se estrechó la relación con Venezuela tanto en forma bilateral como en el marco del acuerdo ALBA-TCP establecido en 2002: mientras que este país proveía de una asistencia petrolera sustancial a Cuba, en el marco de una estrecha vinculación económica, el gobierno cubano proveía de servicios profesionales al gobierno bolivariano en diferentes campos.

En el contexto de lo que un analista cubano ha denominado un “pragmatismo económico anti-hegemónico” (Alzugaray, 2015^a:189), Cuba tendió a romper gradualmente su aislamiento y a ampliar sus relaciones regionales –primero con el Caribe no hispanico y, posteriormente con América Latina y, especialmente América del Sur, en un entorno en

dónde proliferaron los gobiernos de izquierda y centro-izquierda, y en el marco de una política de “círculos concéntricos” que progresivamente re-incorporó plenamente al país en la comunidad latinoamericana y caribeña (Serbin, 2011; 2013). La culminación de este proceso se produjo, en lo político, con la realización de II Cumbre de la CELAC en La Habana en enero de 2014, y la presión ejercida por los países latinoamericanos y caribeños para la participación de Cuba, por primera vez, en la VII Cumbre de las Américas en Panamá, realizada en abril de 2015, que marcó la plena reincorporación de la isla en el hemisferio. Hechos a los que cabe sumar, el importante rol desempeñado por Cuba en las negociaciones entre el gobierno colombiano y las FARC, conducentes a un acuerdo de paz y que contribuyeron a hacer llegar a la región, a diferencia de las primeras décadas de la Revolución Cubana, un claro mensaje sobre el nuevo rol que La Habana podía desempeñar en el sistema internacional.

En el plano económico, junto a la asistencia petrolera venezolana, la fuerte inversión brasileña en la ampliación del puerto de Mariel⁸ y en la modernización de las centrales azucareras, fueron algunos de los resultados de esta política. Sin embargo, el logro político más relevante alcanzado por la política exterior cubana en esa etapa fue la progresiva construcción de un consenso regional y de la presión consecuente, a partir de la Cumbre de las Américas de Puerto España en 2009, para el reconocimiento de Cuba por parte de los Estados Unidos, como un actor hemisférico relevante, y para el desarrollo de los acontecimientos que se inician con las conversaciones bilaterales del 17 de diciembre de 2014. En este sentido, el gobierno cubano pudo terminar de romper su aislamiento regional sin generar cambios en su sistema político y sin ceder a las presiones de los Estados Unidos para que se produjera un cambio de régimen, con dos importantes saldos para el momento – la ruptura del aislamiento regional y el inicio de las conversaciones bilaterales en dónde la administración del Presidente Obama reconoció que su política hacia La Habana en las décadas precedentes había fracasado.

Junto a la política orientada hacia América Latina y el Caribe, con sus importantes logros políticos, pero también con resultados económicos y comerciales relevantes, es de señalar el desarrollo de los vínculos con China, que se convirtió en el segundo socio comercial de la isla (si no contamos a la Unión Europea en su conjunto que en volumen de comercio supera a la RPCh), y la recomposición de los vínculos con Rusia

después del desplome del comercio bilateral que se produjo luego de la caída de la URSS. El presidente Putin condonó un 90% de la deuda cubana contraída con la URSS, y contribuyó a promover el incremento de inversiones en la exploración petrolera en aguas cubanas en el Golfo de México. Simultáneamente, a la par del desarrollo de acuerdos y de vínculos importantes con otros actores del Sur Global, Cuba reforzó asimismo su presencia en los ámbitos multilaterales y, en especial, en la ONU, capitalizando su activismo internacional de años precedentes (Serbin, 2011).

Más allá de los actuales riesgos que entraña la estrecha relación con Venezuela (y que fue funcional no sólo para 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” planteado 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 favoreció dos dimensiones fundamentales —el mantenimiento de una autonomía basada en la defensa de su soberanía, y una diversificación de sus vínculos en un mundo multipolar en el marco de una reconfiguración de las relaciones de poder mundial, que permitieran una mejor inserción en el sistema económico internacional con el propósito de reforzar las reformas en curso; de generar un contrabalance al embargo estadounidense a través de nuevas alianzas y nexos internacionales, y de mantener, a pesar de las adversidades económicas, la autonomía alcanzada (Serbin, 2016). En esencia, la nueva política exterior sirvió para una renovada inserción internacional de Cuba sin generar transformaciones sustanciales en su sistema político, abriendo a la vez una serie de interlocuciones nuevas que permitiesen reforzar el proceso de “actualización” a través de la atracción de inversiones foráneas.

La “normalización” de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos

El inicio de las conversaciones bilaterales del 17 de diciembre de 2014, no modificó estos objetivos, pero atenuó coyunturalmente el componente “anti-hegemónico” de esta estrategia, en tanto favoreció el inicio

de un nuevo ciclo en las relaciones de los EE.UU. con América Latina y el Caribe (Serbin y Serbin, 2015; Serbin, 2015b).

A pesar del conflicto histórico, la asimetría y la desconfianza existentes entre Cuba y los EE.UU. –rasgos que caracterizaron la relación por 54 años– la nueva orientación emergente apuntó, durante la administración de Barack Obama, hacia el diálogo, la negociación y la cooperación (Castro, 2015:92). Es de señalar que pese al cuadro de tensiones de las décadas precedentes, siempre existieron canales de diálogo –públicos o reservados⁹– entre ambos países en distintos temas de interés común, desde las amenazas climáticas a los temas migratorios y de seguridad. La diferencia consistió en que con el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre los dos países, algunos de estos canales se hicieron visibles y evidentes (Hernández, 2015: 106). Como señala una analista cubana para el momento, “por un lado, están teniendo lugar las negociaciones al más alto nivel enfocadas en el restablecimiento pleno de las relaciones diplomáticas y en los temas más importantes y estratégicos para ambos países (...) por otro, tienen lugar encuentros técnicos, que avanzan de manera paralela” (Castro, 2015:92) y que abarcan temas puntuales como los vinculados a los temas migratorios, a las comunicaciones, a temas medioambientales e, inclusive, a las conversaciones militares en el perímetro de la Base Naval de Guantánamo. Como añade esta analista “en tanto no hay asunto excluido de la agenda de conversaciones, los asuntos a abordar son disímiles, incluido el diálogo sobre derechos humanos” (ibídem).

Por otra parte, la reversibilidad o irreversibilidad de este proceso, dependió, desde el inicio, tanto de factores vinculados a la situación interna cubana –las reformas en curso y, en particular, el proceso de “actualización” del modelo, las decisiones que se tomaron tanto en términos de política interna como externa en el VII Congreso del Partido en abril de 2016¹⁰ y la continuidad y el relevo generacional de la conducción política del país –como al papel de actores y factores estadounidenses.

El encuentro personal de los dos presidentes en ámbitos multilaterales (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 finalmente la visita del presidente Obama a Cuba

en marzo de 2016, evidencian el significativo replanteamiento de las relaciones entre los dos gobiernos a partir de 2014.

Sin embargo, quizás el elemento más importante en estos avances, aunque no necesariamente de la eventual irreversibilidad del proceso, fue la voluntad política existente por ambas partes, en el marco de un entorno regional e internacional favorable (Serbin, 2015a; 2015b).

Los cambios y la sociedad cubana

Más allá de las reformas asociadas con la “actualización” del modelo y el potencial impacto de la normalización de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos, el proceso de cambios iniciado a finales de la primera década de este siglo en el marco de una progresiva (y a veces imperceptible) transición de una cultura administrativa vertical a una descentralización flexible del estado actualmente en curso, simultánea a las reformas económicas, no pudo iniciarse, sin embargo, sin que convergieran una serie de factores políticos y sociales internos.

En primer lugar, la transición después del retiro de Fidel Castro y del ascenso de Raúl al gobierno, generó obvias preocupaciones y turbulencias –no siempre visibles y de público conocimiento– en la elite político-militar que dirigía el país. Consecuentemente, el primer paso para poder encarar algún tipo de cambios, implicó la necesidad de cohesionar a los diversos sectores de esta elite en torno a una aceptación de un proceso de reformas que pudiera contribuir a la salida de la crisis iniciada en la década del noventa. En este sentido, la persistencia del embargo y las presiones estadounidenses fueron funcionales para que toda alternativa que se formulara estuviera anclada en la apelación a la unidad y cohesión de esta elite frente a una posible amenaza externa y en la percepción de que el inmovilismo sólo podía conducir a un eventual colapso del sistema político vigente¹¹.

En sus primeros años en el poder, Raúl Castro logró construir, pese a la resistencia de algunos de los sectores más conservadores de esta elite, el consenso necesario en su seno, para avanzar con las transformaciones requeridas. Probablemente su posición e influencia en las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) y el rol de éstas en la econo-

mía cubana fueron un factor crucial en este proceso. Sin embargo, se hace evidente que, pese a la gradualidad de los cambios, persistieron las tensiones entre los sectores más conservadores del aparato estatal y partidista y los sectores más proclives a avanzar con las reformas y con la “actualización” del modelo económico. Los intentos de reducción del aparato estatal y los cambios en la economía, combinados con los replanteamientos ideológicos, se constituyeron en elementos importantes para la persistencia de la reticencia de algunos sectores de la dirigencia cubana frente a las reformas.

En segundo lugar, fue necesario construir consensos tanto por parte de los sectores intelectuales y profesionales que venían urgiendo la necesidad de un proceso de cambio estructural, como de la población en general, en torno a la necesidad de estas medidas y a la transición hacia una realineación de las visiones y percepciones existentes, a través de la progresiva profundización de la cultura del debate en torno a estos temas. La discusión preparatoria de los “Lineamientos” posteriormente aprobados por el VI Congreso del Partido y la inclusión en ésta de aquéllos sectores proclives, dentro del ámbito oficial, a su implementación, evidencian este proceso. La recomposición de la sociedad civil cubana –en términos de su diversidad, progresivo protagonismo y carácter transnacional (al incluir a la emigración cubana) –y la aparición de espacios y esferas de debate público (incluyendo el ciberespacio)– contribuyeron a que los cambios pudieran ser percibidos, en algunos casos, no como una ruptura sino como un esperado salto cualitativo¹².

En esencia, la combinación de ambas dimensiones debió llevar, gradualmente, a una progresiva transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, forzando a una recomposición y a una renovación de la elite en el poder ante el desafío del agotamiento de un sistema económico estatizado y la necesidad de su transformación en un sistema más rentable, eficiente y productivo (Blanco, 2012:60-61).

Los retos planteados por estos cambios pueden ser analizados desde tres perspectivas generales –los alcances y resultados actuales del proceso de transformación en curso y sus efectos sobre el contrato social existente (particularmente en términos de igualdad de oportunidades, preservación del acceso pleno a los servicios sociales, y protección estatal frente a la vulnerabilidad y la pobreza); las consecuencias políticas de la expansión, a mediano y largo plazo, de los sectores cooperativos y

no-estatales en el marco de un entorno social dónde otros problemas, como la corrupción y la creciente polarización social, no han sido resueltos; y el posicionamiento de algunos países clave en las relaciones exteriores de Cuba con respecto a los cambios que se desarrollan (Sánchez Egozcué, 2015:130-131), en particular en el marco de la nueva relación con los Estados Unidos.

De hecho, en relación a las dos primeras perspectivas, como contrapartida del crecimiento del sector no-estatal y de las medidas adoptadas para aumentar la productividad, se observa una profundización de las desigualdades sociales. Las medidas introducidas hasta la actualidad han comenzado a generar desequilibrios sociales considerables. Bajo la superficie de la estabilidad política, la otrora igualitaria sociedad cubana ha comenzado a cambiar. Los impactos sociales de los cambios son significativos —se incrementan los problemas de pobreza, creciente desigualdad y estratificación geográfica con el incremento de la migración del campo a la ciudad, mientras que las remesas tienden a favorecer a un sector específico de la sociedad. La narrativa del pacto revolucionario entre el Estado y el pueblo, que suponía el intercambio de la lealtad política por la independencia nacional, la protección social y la erradicación de la pobreza, comienza a agotarse. La generación joven tiende a estar alienada de la política y la etnicidad ha vuelto a marcar líneas de desigualdades, mientras que la emigración, particularmente orientada hacia los Estados Unidos, subsiste y se amplía en función de la persistencia de las legislaciones estadounidenses favorables a los migrantes cubanos¹³. Sin embargo, el discurso oficial ha ignorado generalmente estas consecuencias de las reformas (Halsing, 2015).

Consecuentemente, se generan asimismo distintas formas de resistencia a los cambios. Por un lado, la cultura burocrática existente y las instituciones verticales y rígidas y algunos de los actores vinculados a estas estructuras, como ya mencionamos, se constituyen en un obstáculo para las medidas en curso y dan pie a sectores de la dirigencia política y del aparato estatal para cuestionar el proceso en marcha. Por otra parte, existe una ausencia de experiencia práctica con los nuevos mecanismos emergentes, una marcada escasez de recursos (que van desde el financiamiento al equipamiento necesario) y la persistencia de múltiples niveles de normas y regulaciones existentes a diferentes niveles generadas por diversas instituciones que deben ser ajustadas

para que la aplicación de las nuevas medidas se haga de una manera rápida y eficaz, sumados a la ausencia de instrumentos y servicios legales adecuados (Sánchez Egozcué, 2015: 133-134).

Por otra parte, el restablecimiento de las relaciones con los Estados Unidos y, en particular, la política actual de la administración Trump, repercutirán en el proceso de reformas y en el tejido social del país. Más allá de esto, los procesos paralelos de negociación muestran diferencias en cuanto a las condiciones, la constelación de actores, los intereses en juego, los objetivos y el ritmo con que avanzan estas relaciones (Ganter, 2015).

Junto a las tensiones existentes entre diversos sectores de la dirigencia cubana frente a los cambios en curso, persiste una estructura de poder vertical y una limitación a la participación política de diversos sectores de la sociedad civil, a pesar de la evidente necesidad de un nuevo contrato social que sostenga un nuevo modelo económico, social y político. Sin embargo, a la par de este desafío fundamental, la dirigencia cubana enfrenta, a corto y mediano plazo, tres retos fundamentales —la gestión exitosa de las nuevas relaciones con los Estados Unidos bajo la administración Trump y las oportunidades que pueda abrir para profundizar los cambios económicos en marcha sin afectar sustancialmente el modelo político; la profundización de las reformas asociadas a la “actualización” en función de un nuevo modelo económico, político y social, aún difuso, y la urgente necesidad de gestionar una transición generacional en la dirigencia que posibilite y legitime la sustentabilidad de la profundización de los logros de las etapas previas en función de un nuevo modelo social.

Los tres temas constituyen desafíos cruciales para el futuro de Cuba, pero los dos primeros evidencian mayores complejidades para el avance de las reformas en la isla. El endurecimiento de la política de Trump hacia Cuba —con todas las limitaciones señaladas— puede afectar, en primer lugar, las posibilidades de atraer inversiones hacia la isla, en una coyuntura en dónde la economía cubana enfrentó un año difícil en 2016 (Rodríguez, 2017a; Triana, 2017) bajo el impacto, entre otros factores decisivos, de la crisis venezolana y la consecuente reducción de los envíos petroleros de este país¹⁴. En el plano geopolítico regional, la política de Trump y el creciente aislamiento de Venezuela no dejan de incidir sobre un potencial aislamiento de la isla en la región, en un contexto en dónde el espectro de aliados regionales se ha reducido y

la percepción de la importancia simbólica de la isla ha comenzado a desvanecerse. A su vez, este cuadro puede reforzar las percepciones tradicionales de la elite político-militar de la isla en torno a la reafirmación de un sistema internacional unipolar y a visiones arraigadas en la Guerra Fría, contribuyendo a un retraimiento de su política exterior y a la revitalización de patrones de relacionamiento más acordes con el pasado que con las condiciones actuales que ofrece un sistema multipolar en proceso de transformación. En este marco, todo nuevo contrato social puede optar por responder a viejas narrativas o a aspiraciones reales de cambio estructural con la sociedad civil como principal protagonista, en sintonía con las expectativas de una generación que nació y creció en el marco del sistema pero que no participó en la Revolución ni se nutre de las mismas aspiraciones de la generación que, con la salida de Raúl Castro del gobierno, clausura un capítulo en la historia cubana.

Los tres temas señalados abren, en consecuencia, interrogantes importantes no sólo sobre la continuidad y profundidad de los cambios domésticos iniciados, sino también sobre la supervivencia de un modelo de autonomía y soberanía en un entorno internacional crecientemente incierto –con una administración estadounidense que ha endurecido su política hacia Cuba, con Canadá y una UE que ha restablecido sus vínculos con La Habana y una América Latina que tiende a alejarse de Cuba como un referente histórico, particularmente a raíz de la crisis venezolana, y que dan lugar al inicio de una nueva etapa signada por una dinámica doméstica e internacional de perfiles inciertos.

La estructura de este volumen

En función de las consideraciones anteriores, el presente volumen especial de *Pensamiento Propio*, reúne un conjunto de contribuciones desarrolladas en el marco de un proyecto interdisciplinario de dos años, sobre el modelo de actualización económica implementado en Cuba y su articulación con la política exterior cubana en el contexto de los cambios regionales y globales de los últimos años, y sus escenarios prospectivos. En este marco, resaltan varias interrogantes cruciales: ¿Cuáles son los verdaderos avances, en términos de un cambio estructural, del proceso de actualización, y como reverberan en la sociedad cubana? ¿Cuáles son los alcances de una política exterior que debe nutrir este

cambio estructural y, a la vez, aspira a mantener una autonomía en un mundo cambiante y multipolar que demanda múltiples adhesiones y patrones de relacionamiento? Y, en especial, para nuestra región ¿cuál va a ser el rol que Cuba desempeñe (o no) después de su histórico protagonismo en décadas anteriores? Este volumen no intenta dar respuesta cabal a todas estas preguntas, pero plantea algunos vislumbres y abre nuevas interrogantes sobre cómo se podrán desenvolver los cambios estructurales urgentemente requeridos por la economía y la sociedad cubana, cómo se articularán a una política exterior que ha buscado asumir crecientemente rasgos pragmáticos pero que puede encontrarse bajo la amenaza de un retorno a las narrativas ideológicas, y cómo se vincularán con un entorno regional y global distinto y cambiante.

En este marco, algunas de las contribuciones de este volumen fueron específicamente comisionadas para los talleres realizados a lo largo del proyecto y otras fueron elaboradas en función de algunos de los temas más relevantes que surgieron en el transcurso de su desarrollo. El proyecto se realizó a partir de la colaboración de CRIES y del Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC) de la Universidad de La Habana, con la participación de economistas e investigadores de relaciones internacionales tanto cubanos como latinoamericanos. Los talleres y reuniones asociadas al proyecto se realizaron en diversas capitales latinoamericanas, gracias al apoyo de la **Fundación Ford** y de la **Open Society Foundation**. Dado el carácter interdisciplinario e interregional del proyecto, las opiniones expresadas en cada capítulo son de entera responsabilidad de sus autores y no comprometen a las instituciones involucradas ni a los restantes participantes, en tanto configuran aportes al debate en el marco del proyecto. Asimismo, los comentarios que aparecen en la respectiva sección responden a la posición de diversos autores que, sin haber participado en los respectivos talleres, desarrollan aportes en relación con el tema en cuestión, tanto desde la perspectiva de la sociedad cubana como del mundo académico estadounidense.

Consecuentemente, la habitual sección de **Investigación y Análisis** de la revista se abre con un capítulo del destacado especialista en temas latinoamericanos Wolf Grabendorff que, bajo el título de “*Cuba: The Challenges of Change*”, contextualiza los cambios en curso en la isla, especialmente en la esfera de sus relaciones internacionales. A conti-

nuación el economista cubano Ricardo Torres se focaliza en *“El proceso de actualización del modelo económico y social de Cuba”*, ofreciendo un análisis de la dinámica de los cambios económicos en la isla. Los tres capítulos subsiguientes analizan las articulaciones entre la actualización del modelo económico en Cuba con su política exterior y el amplio espectro de relaciones que, tanto a nivel global como regional, ha desarrollado La Habana, con la inclusión de un estudio del actual decano de la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana Antonio Romero –*“La política exterior cubana y la actualización del modelo económico en un entorno cambiante”*; de un análisis sobre los vínculos de Cuba con el proceso de regionalismo latinoamericano de Andrés Serbin –*“When Cuba Went Regional: Latin American Post-Liberal Regionalism and Cuban Foreign Policy”*; y de una contribución del profesor argentino Federico Merke bajo el sugestivo título de *“Lo que sabemos, lo que creemos saber y lo que no sabemos de América Latina”* que aporta a una comprensión de la relación del entorno regional con Cuba. Para completar estos análisis, el analista y catedrático español José Antonio Sanahuja profundiza en los cambios recientes del contexto internacional con su trabajo *“Crisis de globalización y hegemonía en cuestión: un escenario de cambio estructural para Cuba y Latinoamérica y el Caribe”*. La sección se cierra con un aporte del analista y diplomático cubano Carlos Alzugaray –*“La política exterior de Cuba en la era Trump”* que ubica los aportes y debates precedentes en el contexto de la nueva política estadounidense hacia la isla. Pese a las perspectivas distintivas que presentan y a los diferentes ángulos y énfasis de este conjunto de trabajos, es de señalar que, además de su complementariedad, han surgido y se han desarrollado al calor de los debates e intercambios que pautaron la realización de este proyecto.

Asimismo, en tanto el proyecto se ha desarrollado a lo largo de dos años de fructíferos intercambios entre éstos y otros miembros del equipo del proyecto, los anuncios del presidente Trump sobre Cuba realizados el 16 de junio de 2017 –más allá de las actualizaciones respectivas en los artículos de la sección precedente– nos llevaron a incluir en la sección **Comentarios**, tres aportes sobre el tema que consideramos de particular relevancia: un documento preparado por Roberto Veiga y Lenier González de *Cuba Posible* bajo el título de *“Ante el injerencismo de Trump”* que ilustra algunas de las posiciones de la sociedad civil cubana; y dos notas del AULABlog del CLALS de American University que aportan

a una mayor claridad acerca de los alcances del impacto del anuncio –“*Reversing Obama’s Cuba Policy?*” del profesor William LeoGrande, reconocido especialista en el tema de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos, y “*Cuba: Trump’s New Policy*” del investigador cubano Ricardo Torres que abunda sobre algunas de las consideraciones que surgen del capítulo incluido en la sección anterior.

El volumen se cierra con las habituales secciones de **Reseñas**, **Pulso Bibliográfico** y **Revista de revistas** que abordan otras temáticas relevantes para la región.

Finalmente queremos agradecer a Laneydi Martínez, Jacqueline La Guardia, Nicolás Comini, Eduardo Pastrana, Mario Bronfman, Andrei Serbin Pont y Ana Bourse por los aportes realizados al debate durante la realización de los diversos talleres del proyecto.

NOTAS

1. “Cuba rechazó negociar bajo presión con EE.UU.”, Associated Press, 19 de junio de 2017, <http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/article156926904.html>
2. “Cuba advierte que las medidas de Trump golpearán su economía”, en *El Nuevo Día*, <https://elnuevodia.com/noticias/mundo/nota/cuba-advier-te-que-las-medidas-de-trump-golpearan-sueconomia-23322575>
3. “Castro acusa a Trump de recrudecer el “cerco unilateral”, en *El País*, 16 de julio de 2017, p. 6.
4. “Raúl Castro rechaza “fórmulas de privatización” para la economía cubana”, en *Russia Today*, 16 de abril de 2016, <https://actualidad.rt.com/actualidad/204909-raul-castro-rechaza-formulas-de-privatizacion-cuba>
5. “Cuba suspende la entrega de licencias a cuentapropistas”, <http://es.rfi.fr/americas/20170802-cuba-suspende-entrega-de-licencias-cuentapropistas>
6. Circulan dos monedas en Cuba: el peso nacional (CUP) y el peso convertible (CUC), ninguna se transa en el mercado internacional y el CUC está sobrevaluado en relación al dólar. La tasa oficial de cambio

para la población es 25 CUP por 1 CUC, pero en las empresas estatales es a la par. La dualidad monetaria creó serias distorsiones: los trabajadores reciben su salario en CUP pero parte de sus gastos es en CUC; no se puede determinar la eficiencia de las empresas, la rentabilidad de las exportaciones y la factibilidad de las inversiones. (Mesa-Lago, 2015:165). La resolución es muy compleja y difícil de entender incluso para expertos. Ver también al respecto Hershberg 2011 y Vidal y Pérez Vilanueva 2015.

7. La reciente firma del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre Cuba y la UE, marca una nueva fase de vínculos bilaterales, poniendo fin a más de dos décadas de la “postura común” de la UE hacia Cuba.
8. Como señala un economista cubano “This facility will link Cuba for the first time with global production networks” (Montreal 2013, citado por Alzugaray 2015^a), en tanto el puerto de Mariel se convierta en un importante puerto de conexión y traslado de containers para la ampliación del Canal de Panamá y en una zona industrial.
9. Ver al respecto de éstos últimos LeoGrande y Kornbluh 2014.
10. Elaborados posteriormente con más detalle por el PCC en “Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista”, julio de 2017.
11. De hecho, como señalábamos en otro artículo “La permanencia de la actual elite en el poder dependió de su capacidad de mantener la unidad, de legitimar la transición, de afrontar las amenazas externas y de aplicar reformas económicas” (Serbin 2007:9).
12. Como señala Katrin Hansing ya para 2011 “These subtle yet profound changes are often overlooked by the international community, whose analyses tend to overemphasize the Cuban government, the United States, its embargo, and other foreign pressures, as well as the island’s internal opposition, as the primary actors and potential agents of change” (Hansing 2011:19).
13. En el transcurso de 2015, llegaron a los Estados Unidos más de 40.000 cubanos, la cantidad más alta en la última década, ante el temor de que la normalización de las relaciones entre ambos países pusiera fin a la Ley de Ajuste Cubano, que permite a los ciudadanos cubanos obtener la residencia en los EE.UU. al año de pisar territorio estadounidense, en *El País*, 19 de enero de 2016, p. 9. Sin embargo, a una semana de la entrega de su gobierno, el presidente Obama canceló la política

de “pies secos, pies mojados”, que permitía la entrada legal a todos los cubanos que tocaran tierra estadounidense o llegaran a la frontera, sin suspender la Ley de Ajuste Cubano.

14. En el primer semestre de 2017 se produjo una reducción de la importación de bienes vinculada a la caída de los ingresos externos, y la exportación venezolana de petróleo a Cuba cayó en un 13% (Rodríguez 2017b) sumándose a las caídas en años anteriores y forzando al gobierno a la compra de 515 miles de barriles de petróleo a Argelia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alonso, Aurelio (2014). “Aspectos que sostienen la soberanía sobre los cuales resulta fácil el consenso y aspectos sobre los cuales resulta más difícil el acuerdo”, Intervención de Clausura en Coloquio Cuba: Soberanía y futuro, La Habana: Cuba Posible, pp. 87-101.
- 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^a). “Cuba’s External Projection”, en Domínguez, Jorge and Ana Covarrubias (eds.) *Routledge Handbook of Latin America in the World*. New York and London: Routledge, Taylor and Francis Group, pp.180-195.
- Alzugaray, Carlos (2015b). “Continuity and Change in Cuba at Fifty: The Revolution at a Crossroad”, en Brunner, Philip; Marguerite R. Jiménez; John Kirk, and William Leogrande (eds.) *A Contemporary Cuba Reader*. Lanham: Rowman & Littlefield Ganter, pp. 39-48.
- Blanco, Juan Antonio (2012). “Cuba en el siglo XXI. Escenarios actuales, cambios inevitables, futuros posibles”, en *Nueva Sociedad*, No. 242, noviembre-diciembre 2012, pp. 56-69.

- 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 in the International System", en Joseph S. Tulchin y Ralph H. Espach (eds.). *Latin America in the New International System*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, pp. 183-206.
- Erisman, Michael (2015). "Raúl's Foreign Policy: A Macroperspective", en Brunner, Philip; Marguerite R. Jiménez; John Kirk, and William LeoGrande (eds.) *A Contemporary Cuba Reader*, Lanham: Rowman & Littlefield Ganter, pp. 221-230.
- Garter, Sarah (2015). "Talking about a Revolution: Estados Unidos y Europa: más cerca de Cuba", en *Nueva Sociedad* (Opinión), junio 2015.
- Hansing, Katrin (2011). "Changes From Below: New Dynamics, Spaces and Attitudes in Cuban Society", en *NACLA Report on the Americas*, vol. 44., No. 4, July-August 2011, pp. 16-19.
- Hansing, K., & Optenhögel, U. (2015). "Cuba: las desigualdades se tornan visibles. Consecuencias de la economía de escasez y reformas", en *Nueva sociedad*, (255), pp. 4-18.
- Hernández, Rafael (2015). "Siete tesis en torno a la normalización entre Cuba y los Estados Unidos", en *Temas*, No. 81-82, enero-junio 2015, pp. 105-109.
- Hershberg, Eric (2011). "Introduction to Cuba: Salvaging a Revolution?" en *NACLA Report on the Americas*, vol. 44., No. 4, July-August 2011, pp. 8-12.
- Klepak, Hal (2015). "The Revolutionary Armed Forces: Loyalty and Efficiency in the Face of Old and Challenges", en Brunner, Philip; Marguerite R. Jiménez; John Kirk, and William LeoGrande (eds.) *A Contemporary Cuba Reader*, Lanham: Rowman & Littlefield, pp. 73-82.
- LeoGrande, William (2015). "After Fidel: The Communist Party of Cuba at the Brink of Generational Change", en Brunner, Philip; Marguerite R. Jiménez; John Kirk, and William LeoGrande (eds.) *A Contemporary Cuba Reader*, Lanham: Rowman & Littlefield, pp. 59-72.
- LeoGrande, William (2017). "Eight Things You Need To Know About President Trump's New Cuba Policy", en *Huffington Post*, 13 de julio 2017, http://www.huffingtonpost.com/eight-things-you-need-to-know-about-president-trumps_us_59677038e4b07b5e1d96ed8f

- LoeGrande, 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.
- Mesa-Lago, Carmelo (2015). “La economía cubana en un año crucial”, en *Iberoamericana*, XV, No. 57, pp. 162-167.
- Padura, Leonardo (2012). “Eppur si muove en Cuba”, en *Nueva Sociedad*, No. 242, noviembre-diciembre 2012, pp. 26-35.
- Pérez Villanueva, Omar Everleny (2010). *The External Sector of the Cuban Economy*, Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Update on the Americas, October 2010.
- Pérez Villanueva, Omar Everleny (2015). “Updating the Cuban Economic Model”, en Brunner, Philip; Marguerite R. Jiménez; John Kirk, and William Leogrande (eds.) *A Contemporary Cuba Reader*, Lanham: Rowman & Littlefield Ganter, pp. 139-144.
- Rodríguez, José Luis (2017a). “La economía cubana 2016-2017. Valoración preliminar”, en *Cubadebate*, 1 de enero de 2017, <http://www.cubadebate.cu/opinion/2017/01/01/la-economia-cubana-2016-2017-valoracion-preliminar>
- Rodríguez, José Luis (2017b). “La economía cubana: Actualizando el 2016 y una primera mirada al 2017”, en *Cubadebate*, 24 de julio de 2017, <http://www.cubadebate.cu/opinion/2017/07/24/la-economia-cubana-actualizando-el-2016-y-una-primera-mirada-al-2017-ii>
- Sánchez Egozcué, Jorge Mario (2015a). “Challenges of Economic Restructuring in Cuba”, en Brunner, Philip; Marguerite R. Jiménez; John Kirk, and William LeoGrande (eds.) *A Contemporary Cuba Reader*, Lanham: Rowman & Littlefield, pp. 125-139.
- Sánchez Egozcué, Jorge Mario (2015b). “Intercambios bilaterales y modelos de relaciones Cuba-Estados Unidos: la dimensión económica”, en *Temas*, No. 81-82, enero-junio 2015, pp. 99-105.
- 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 7 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/Icaria 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 (coord.) *¿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
- Serbin, Andrés (2015a). “Onstage or Backstage? Latin America and U.S.-Cuban Relations”, en Hershberg, Eric y William LeoGrande (eds.) *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>
- Serbin, Andrés (2015b). “¿Un nuevo ciclo del regionalismo latinoamericano en el siglo XXI? Desafíos y limitaciones después de la normalización de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos”, en Хейфец В.Л. и Хейфец Л.С. (ред.) *Россия и Ибероамерика в глобализирующемся мире: история и современность. Избранные доклады Второго международного форума*. Санкт-Петербург, 1-3 октября 2015 г., СПб.: Издательство ООО «Типография «Палитра», 555ps., pp. 42-67.
- Serbin, Andrés (2016). “Autonomía y normalización: ¿hacia el fin del excecptionalismo cubano?”, en Serbin, Andrés (coord.) *¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los estados Unidos*, Buenos Aires: CRIES, pp.135-164.
- 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/>

- Torres, Ricardo (2014). “Intervención” en *Coloquio Cuba: Soberanía y Futuro*, La Habana: Cuba Posible, pp. 78-80.
- Triana, Juan (2012). “Cuba: ¿de la “actualización” del modelo al desarrollo?”, en *Nueva Sociedad*, No. 242, noviembre-diciembre 2012, pp. 82-91.
- Triana, Juan (2017). “¿Por qué la economía no avanza?”, en *Cartas desde Cuba*, 5 de enero de 2017, <http://cartasdesdecuba.com/porque-la-economia-no-avanza>
- Vidal, Pavel y Omar Everleny Pérez Villanueva (2015). “La reforma monetaria en Cuba hasta el 2016. Entre la gradualidad y el “big bang”, en *Desafíos económicos de Cuba* (Tomo 2), La Habana: Cuba Posible, pp.66-86.



Cuba: The Challenges of Change^{*}

Wolf Grabendorff

Very few countries in the world have been as dependent for their development –or the lack of it– on external actors as Cuba. Since its revolution in 1959 the country has been suffering from the impact of international politics inspired by economic or geopolitical factors. The development of its post-revolutionary society and the survival of its model have basically depended on the support of or its denial by the two Cold War superpowers. At the same time the Cuban revolutionary regime has tried to project itself externally and to influence the international power balance by using quite unconventional measures. In the post-Cold War period other external actors, principally Venezuela,

**An earlier version of this article was commissioned and published by the Norwegian Peacebuilding Resource Centre (NOREF) under the title “Cuba: Reforming the Economy and Opening Society” in September 2014.*

but to some extent also China and Brazil, have been essential in their support for the continuity of the Cuban model. Even the historic events of the 17th of December 2014 and the slow process of normalizing the relationship¹ with the US - interrupted by the announcement of its partial dismantling of June 16th 2017 in Miami by President Trump - will probably not change the situation in the near future.

Additionally the role of the Cuban diaspora should not be overestimated, since about 15% of Cuba's population has left over the last decades because of the lack of economic and political opportunities. Especially now, 60 years after the revolution, remittances from abroad represent Cuba's most important source of income and constitute a crucial financial input in the recent establishment of non-state enterprises. In many respects Cuba already represents an example of a well-functioning transnational society² that is completely opposite to what the Cuban revolution with its strong nationalist flavor wanted to achieve. The changes under way during the last years, called by the Cuban government the "actualization of the Cuban model", are consequently determined principally by "intermestic" factors, a combination of external and internal interests, and the influences of various sectors of Cuban society and their foreign counterparts.

During the last decade the need to adapt the country's development model had become obvious to the Cuban government, and only the way in which changes are implemented and the pace and extent of the reforms have been a matter of controversial internal discussions. The central problem facing the Cuban leadership is to what extent the Cuban revolutionary model can be adapted to the rapidly changing conditions of a globalized world in which it is not realistic to count on continuous subsidies from the diaspora or from ideologically close allies. Up to a certain point the reform process seems to be based on a "trial-and-error" method with the clear intention of postponing all dramatic changes until the retirement of the "revolutionary generation", which will likely occur in 2018. Undoubtedly the reforms currently under way have already produced some remarkable changes in the Cuban model³ and have strengthened the position of president Raúl Castro⁴, who was elected by the Cuban National Assembly in February 2008, and who has announced stepping down as president – but not as party leader – in February 2018, although internal disagreements among

the party leadership between the reform sectors and the status-quo advocates are slowing down and complicating the process.

Concepts and perspectives of economic reforms

Already in April 2011 the Sixth Congress of the Communist Party of Cuba (PCC) in Havana discussed and authorized its famous guidelines (*Lineamientos de la política económica y social*), which were widely seen as an effort to modernize the Cuban economy and simultaneously improve the legitimacy of the Cuban government. Since then the major discussion has been between those who want to move quickly towards a mixed economy, with a strong emphasis on state capitalism, and those who fear the entire reform process and its possible results not only for the Cuban economic model but even more so for the stability of the political system. The expectations that the 7th Congress of the PCC in April 2016 would generate a more dynamic reform process and clearer orientations for future public policies were disappointed.

The obvious need for the opening up of major sectors of the Cuban economy to foreign investment and some sectors to the establishment of national private enterprises must be seen in the context of steadily declining productivity and a lack of sufficient public funds to maintain an incipient modernization process. Only a reformed economy will allow a more productive integration of the island into the changing world economy and reduce its vulnerability resulting from its reliance on external subsidies. Additionally the government had become well aware of the frustration of large parts of the population with declining living standards and reduced social benefits, while bureaucratization and corruption were clearly on the rise. Implementing wide economic reforms without major political change seems therefore to be the overriding priority of the Cuban government⁵, which is seeking to avoid resistance to the reform measures and thereby facilitating the legitimacy of the next government in 2018.

The pace of the reform process has been described by Raúl Castro as one “without haste, but also without pause”. Despite the preoccupation of the government with the speed of certain market-oriented

reforms, no master plan seems to be in evidence, but the economic updating process is mainly concentrated on six goals:

- a general improvement of living conditions;
- a mayor reduction of state employment in many sectors;
- an expansion of private proprietary rights;
- a boost in government income through increasing taxation;
- a major attraction of foreign investment and technology; and
- a strengthening of the currency through convergence of the current two monetary systems.

The announced massive reduction of state employment by about a million jobs seems to be falling behind schedule because of the slow implementation of the necessary administrative reforms and decentralization processes. The extension of the non-state sector, where self-employment has been allowed for some years, is rather limited and has so far affected a bit more than half a million people, mainly in the services sector and excluding health and education. The progressive loosening of the US restrictions on trade and financial transfers since the beginning of 2015 was perceived as a possibility to widen and strengthen the non-state sector more rapidly, but the restrictions for US tourist travel and US business activities announced by the Trump administration have made such projections rather doubtful.

So far the most visible economic changes are linked to what the government considers to be the daily needs of the population. The prohibition on buying and selling private apartments or vehicles was lifted in 2012, while agricultural cooperatives were allowed to sell their products directly to consumers without the state as intermediary. Recently, the provision of public credit for the self-employed and cooperatives was introduced. Even though the self-employed have carved out a more independent life for themselves since 2010, their dependency on outside financing has become a problem and many of the new private enterprises (about 60%) rely on finance from relatives or friends living abroad. These forms of external financing, remittances or donations, mainly from the U.S., but also from Spain and some Latin American countries, constitute the largest source of income in Cuba, surpassing tourism, external services and trade, and appear to be the major factor in the establishment of a market-oriented sector in

the economy. Cuban society is now characterized by huge differences between those who have access to foreign currency – about 50% of the general population, but almost 70% of people living in Havana, according to current estimates – and those who cannot rely on the booming black market to satisfy their daily needs. The expectations of most Cubans about a rapid adaptation and modernization of the Cuban socioeconomic model are likely to be unaccomplished, even after the unsteady process of normalization of the relationship with the U.S., since these expectations are strongly oriented towards the way of life of the diaspora in Miami, which has become more visible since 2013 after the travel ban for Cubans was almost entirely lifted, with the sole exception of security and medical personnel.

From the government's point of view the pace of these reforms has to be sufficiently gradual to avoid negative effects of the success of private enterprise on the political structure of the state, while at the same time it has to be sufficiently rapid to alleviate the current economic crisis and thereby facilitate better governability. The question of how to deal politically with the new market-oriented economic actors was already a preoccupation of the 6th. PCC Congress in 2011, and even more so at the 1st. National Conference of the PCC held on January 28th and 29th 2012. It seems that the government tends to favor the cooperative format because of its collective nature.⁶ But so far it has quite openly tolerated the overwhelmingly individual character of the self-employed sector of the economy and attempts to limit its members' private benefits only through regulation and taxation. Thereby the Cuban government has by now quite notably accepted the fact that the success of the self-employed will produce an increasing inequality in the Cuban society as an obvious by-product of the necessary modernization of the economic model. The government is very much aware that the reform process has to be channeled through a filter of bureaucratic safeguards to prevent the transformation process from creating increasing social conflicts.

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 intended 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 it is seen by the reformers as the greatest challenge the process will have to confront. The essence of the reform of the economic model is the urgent issue of improving productivity. Nevertheless any privatization of the state enterprises has been completely ruled out.⁷ The Cuban internal market is still tightly controlled - but not regulated - by state authorities.⁸ The chronic deficit in external trade has been a factor since the Cuban revolution and even now very few products are available for export: nickel and some pharmaceutical and biotechnological products are the principal items sufficiently competitive in the world market. However, Cuba has been very innovative in the development of new lines of exports, basically of professional services, not only in the much acclaimed health sector, but also in terms of professionals in social services of various kinds, principally to Venezuela and other Bolivarian Alliance for the Americas (ALBA) countries, but also to Brazil and some African countries as well.

To readdress the shortage of capital in a society that has traditionally spent all its income on public goods, the modernization of the 1995 Foreign Investment Law in March 2014⁹ has become the clearest expression by the Cuban government that it needs to accept capitalist incentives to attract more external financing. Foreign investment is now not only welcome but sought after in all sectors of the economy except health, education and security. The expectations are especially high with regard to the new development zone around Mariel port, to which Brazil has already committed almost \$1 billion in development funding. Numerous other projects have been announced by Mexico, some European Union (EU) member states, China and Russia. The latter has positioned itself as a major Cuban economic partner by forgiving 90% of the island's \$35 billion historical debt to it and stretching the repayment of the remainder over ten years, with the intention of reinvesting the entire amount in the Cuban economy.

The idea behind the new development zone is to create a tax-free zone around the deep-water Mariel port for the production of a variety of industrial goods that will help to increase trade. The aim is to provide the Post -Panamex container ships with a conveniently located, modern deep-water port for trade distribution in the entire Caribbean Basin after the opening of the modernized Panama Canal.

Now this concept appears quite realistic given the partial lifting of the traffic restrictions for shipping lines serving Cuba by the US. The main criticism of this megaproject, which is being sold by the government as a “magic” solution to most of the structural and financial deficiencies of Cuba’s current economic situation, is that such an enormous investment effort may come too late and will also have to compete with similar developments like the Colon Free Trade Zone in Panama. There is also the fear that much-needed foreign investment in the general infrastructure of the country will now be concentrated mainly in the new Mariel zone and be beneficial to foreign companies and the state, but not to the development of other non-state sectors across the country.

An additional obstacle for implementing the new investment strategy is the remaining illegality of many types of economic interaction between U.S. and Cuban non-state enterprises. Until this legal situation is finally resolved it seems doubtful that foreign investment will arrive in such substantial amounts as to create the desired impact for the entire economy. The envisioned 30% annual increase in foreign direct investment –about \$2 billion– is considered by many Cuban economists to be unachievable, at least in the short term. As a result it appears to be extremely doubtful that the decentralization initiatives and a bold change in the policies regulating property and business rights will be sufficient to guarantee that about 50% of the national economy will be in the hands of non-state actors by 2018, originally foreseen by the government guidelines. But the new economic dynamics in the country, resulting from the loosening of some of the US sanctions, might help to reach that objective in a not too distant future.

A better performance of the Cuban economy will depend to a large extent on the currency reforms announced on March 4th 2014 by the Cuban government, but without reference to when it would actually be implemented. Since the withdrawal of the U.S. dollar from internal use in 2004 Cuba has experienced the parallel application of two currencies. This dual system of an internal Cuban peso (CUP) and a convertible peso (CUC) –with a relationship of 25 to 1– makes it impossible to establish clear cost and benefit criteria, while simultaneously having very negative effects on the international competitiveness of the Cuban economy.¹⁰ In the short term the necessary currency reform will clearly

create winners and losers in the society, but over the medium term it should allow the Cuban economy to function better and not only in the internal market. Since Cuba is currently not a member of the various international financial organizations (IMF, World Bank, etc.), but might consider re-joining them under certain circumstances - the government cannot ask them for assistance with the management of the unification of the dual-currency system, which might need a monetary reserve of about \$15 billion and a carefully managed technical preparations to avoid any disruptions. The current relationship of the CUC to the CUP and the exchange rate with the U.S. dollar are crucial indicators for the future development of Cuba's international competitiveness and will be decisive for the relationship between the state and non-state sectors of a new Cuban economy.

To what extent this economic reform process can be seen as preparation for a political transition in Cuba is widely discussed among Cubans themselves, as well as by the diaspora, the U.S., the EU and Latin American countries. The problem of restructuring an entire economic model usually results in a great deal of corruption. The Russian and Chinese examples are indicative of what Cubans might expect once the tight social control imposed since the revolution disappears. Even now most Cubans are aware of and disillusioned with the notable increase of inequality¹¹ and the increasing breakdown of moral and civic values in a society that used to be proud of its commitment to social solidarity. Some are willing to accept that this is the price to be paid for the liberty to pursue their own interests, be they material or ideological, and to opt out of the collective system inherited from the revolution.

As other transitions from socialist systems have demonstrated – like those that the countries of Eastern Europe experienced after the collapse of the Soviet Union – this process often leads to a rapid disintegration of society, with the inevitable loss of a generation or a sector of society that identified –whether voluntarily or out of necessity– with the former socialist system. Therefore it is quite understandable that a large part of the public administration in Cuba now fears that it will lose its limited benefits, which are so far related to state regulation of foreign trade, foreign investment and tourism. The obvious lack of interest in any type of far-reaching economic or even limited political reform is very visible in this part of Cuban society. The government seems

to be aware of this and is trying to implement the necessary changes gradually so as to avoid protest from those parts of society that have been most identified with the socialist system. Granting permission to the managers of state enterprises to play a larger role in the internal decision-making processes of these enterprises can therefore be seen not only as a measure to increase the efficiency in the state sector, but also as a possible extension of benefits to the state bureaucracy during the reform period, while simultaneously increasing the country's move to a more market-oriented economy.¹²

Slow motion towards political reform

The political dimensions of the adaptation process have already led to changes in Cuba's bureaucratic leadership. The new division of labor between the PCC leadership and the armed forces seems to consist in the party's efforts to limit the political reform process wherever possible, while the armed forces –with support from some academics– appear to be concentrating on the reform of the Cuban model while occupying more and more key government positions. The armed forces are seen by many Cubans as the *avant-garde* of the economic reform process because of their experience in controlling directly or indirectly an important share¹³ of the country's economy and managing some of the most successful sectors of the state enterprises, and, at the same time, they are seen as the most pragmatic part of the government structure.

Since the Sixth Congress of the PCC in 2011 the extent of political reforms has not been impressive. The logic of an authoritarian one-party state has not been challenged and the very weak, divided and strongly individualistic opposition groups suffer still from harassment by state organs or state-supported groups. The main focus of these dissident groups is the human rights situation in Cuba, which has been continuously criticized by the U.S. and some EU member states, where these groups' message is much more visible than on the island itself. Some support for opposition activities has always come from the Catholic Church, which has at times also functioned as a mediator between dissidents and the government, especially regarding the fate of political prisoners.

The attempts of the current government to invite and allow more criticism have also impacted on the restricted communications scenario in Cuba. In spite of a very limited individual access to the Internet, some new online publications are helping to overcome the typical problems of closed societies, where dissident voices generally are largely excluded from public discussion. Probably it will be in this very sensitive area where the normalization process with the US could have the most noticeable impact on the role of the civil society in Cuba, given the recent agreements between the two governments to open up the communication sector.

The liberalization of travel and migration policies was probably the reform measure that was most welcomed by the Cuban population and the one with the most political, economic and social consequences. The massive increase in mobility not only between Cuba and the U.S. (because of the extensive family bonds with Cuban-Americans), but also between the island and Latin America and Spain, has surpassed all government projections. The ability of Cubans to live and work abroad for up to two years will undoubtedly have an enormous impact on future perceptions in Cuba of the strengths and weaknesses of the island's society. The need to expand the political reform process is felt more strongly outside the party and government circles, but by no means only there. But even within the party leadership a consensus seems to be evolving that only a transition controlled by the PCC will be able to avoid a traumatic rupture of the current political system.¹⁴ Many Cubans believe strongly that the modernization of the economy and the opening up to outside influences and experiences will almost automatically lead to a more plural society and a political system where the costs and benefits are divided up very differently from the current situation.

Reintegration into Latin America

The Summit of the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) in Havana in January 2014 and the Summit of the Americas in Panama in April 2015 were a clear demonstration that Cuba has become again an important part of the Latin American community. The policy of participating in all important regional discussions

over the last decade and developing close bilateral relations with almost all of the countries in the region has been quite successful for a country which had been called “isolated” by the U.S. for many decades.¹⁵ The Cuban presidency of CELAC has been praised for its careful balancing of diverging interests in the region and its efforts to participate in the creation of a regional voice without much of ideological bias. But beyond its regional role, Cuba has also proved that it can contribute to the process of resolving long-standing regional and even national problems of other Latin American countries. In the peace process between the Colombian government and the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC) guerrilla movement, negotiated between 2012 and 2016 in Havana, Cuba’s support was of outstanding importance for Colombia, in spite of the latter’s very different relationship with the U.S., which has been historically the opposite of that of Cuba. Also, earlier efforts in the peace process with the National Liberation Army (ELN), the other significant Colombian guerrilla group, or in the recurring bilateral conflicts between Colombia and Venezuela could not have been mediated without Cuba’s good offices. This responsible stand of Cuban foreign policy has been the most important argument of the Latin American countries in their attempt to convince the U.S. that Cuba can no longer be called a state sponsor of terrorism. The long awaited decision taken after the Panama Summit of the Americas 2015 by the Obama administration to remove Cuba from the list of sponsors of terrorism has certainly facilitated the formal process of normalization between the former “closest of enemies”.

Since the previous Summit of the Americas in Cartagena in 2012 Latin American efforts to reintegrate Cuba in their own community was also aimed to the wider hemispheric community. Latin American countries therefore conditioned their attendance at the Americas Summit in Panama in April 2015 on Cuba being invited. The role Cuba has played during this last Summit of the Americas has contributed significantly to the success of this meeting of hemispheric leaders and thereby opened the way for the restructuring of inter-American relations, with the collateral - and probably politically intended - effect of improving considerably the image of the Obama administration in Latin America.

In the last decade many Latin American countries had already improved and intensified bilaterally their relations with Cuba. Brazil,

especially during the Lula da Silva presidency, had become one of the major trading partners and investors until the change of government in 2016. Also Mexico, under President Nieto, has made enormous diplomatic efforts to overcome the period of poor bilateral relations and has announced its interest in becoming an important economic partner in the special development zone of the new Mariel port. In that respect Cuba can still count on important diplomatic support and continued investment interest from some Latin American partners, in spite of the recent, very important geopolitical changes in the region, which have undoubtedly affected regional support for Cuba's "autonomous role" and thereby also reduced considerably its capacity to influence regional issues.

Cuba's special relationship with Venezuela has been an important part in the "downgrading" of Cuba's regional voice. The future of the economically more than ideologically important bilateral relations is difficult to assess given the current political instability and possibly social implosion in Venezuela. Cuba's entire reform process has already experienced increasing and unexpected stress in the context of the ups and downs in the normalization process with the U.S. and suffers now again from serious concern over the island's vulnerability to external factors. At present almost 40% of Cuba's trade is with Venezuela, which in spite of the impact on the island economy is by no means comparable to previous periods of economic dependency upon the U.S. or the Soviet Union. During the last decade the estimated total yearly income from commercial relations and services between Cuba and Venezuela were estimated at \$5-6 billion depending partly on the price of oil. Since 2014 the economic crisis in Venezuela has severely reduced benefits of that close economic and ideological relationship. Therefore a possible "Venezuelan shock" might have similar, but by no means identical, consequences to the historical Soviet shock in 1991, when Cuba's economy contracted by about 35% and a so-called "special period" started, that lasted until 1994, with serious cuts in social spending and severe suffering for the population. Cuban economists estimate now that "only" about 20% of gross national product depends on favorable external economic conditions, meaning that this time the shock might be not as severe as then.

It is not only the economic fallout that Cuba has to fear from the serious decline of governability in Venezuela, but the political bond with the *chavista* regime will also have to be re-evaluated. Given such uncertain scenarios, a “plan B”, referring to Brazil, has in the last years often been mentioned in Havana. However, recent political and economic developments in Brazil have meanwhile led to favoring a “plan C”, in this case, China, its third trade partner and in some way also an often mentioned possible model for a changing development strategy. To what extent such a “fall back plan” will be able to contribute to cushioning a possible Venezuelan shock for the Cuban economy will only become apparent over time. But in any case, the secret hope in Havana in the last two years, that the “real plan B” would be to count on the emerging strong economic relations with the U.S. might also have to be shelved since the policy reversal in June 2017 by the Trump administration.

Reintegrating with the “global North”?

The reintegration of Cuba into the Latin American community and its successful presidency of CELAC, which is the EU’s central regional partner,¹⁶ have given Cuba a new incentive to finally institutionalize its relations with the EU. Up to now Cuba was the only Latin American country without any kind of formal bilateral EU- agreement. At the same time it was also the only Latin American country for which the EU had established in 1996 a “common position”, which conditioned formal relations on democratic political reforms and was therefore seen by Havana as a form of interference in its sovereign internal affairs¹⁸. The common position came about after the shooting down of two small U.S. aircraft with four Cubans exiles on board by the Cuban armed forces in 1996. Before this incident the two sides had already held advanced discussions about a cooperation agreement.¹⁹ The reforms under way in Cuba have led in February 2014 to the EU decision to make a new effort to find a mutually acceptable agreement with Cuba that will facilitate trade and investment and institutionalize a dialogue on human rights which was signed as a “Political Dialogue and Cooperation Agreement” in December 2016, followed by the formal cancellation of the common position by the European Parliament in July 2017. The recent, unprecedented, visit by the High Representative

for the Common Foreign and Security Policy of the EU has underlined the importance of Cuba for the EU after the beginning of the normalization process of its relations with the U.S. and demonstrated the interest of the EU in not losing its current economic position in Cuba.

Cuba had been able to establish sound bilateral relations with many EU member states and has concluded bilateral cooperation agreements with 19 of them even before the new agreement with the EU was reached, which is economically quite important for Cuba, since it is the island's main foreign investor (about 60%) and its second-largest trading partner (about 40%), while about one-third of all tourists come from EU member states. EU development cooperation with Cuba has averaged about €20 million per year and will increase considerably with the new agreement especially regarding sustainable development and technology transfer. The Cuban position with regard to the European intention to support market-oriented reforms and human rights with the agreement has been very clear: change in Cuba will never come about through external pressure – a conviction that the government has consistently maintained in all its foreign policy positions. It appears, therefore, that for both sides the new agreement will not so much be about economic benefits, but rather political gains, given that the EU wanted to formalize its relations with Cuba before a possible lifting of the U.S. embargo and Cuba has thereby now demonstrated to the U.S. its diplomatic capacity to achieve formal acceptance of its economic model and governmental structure. Indirectly the successful negotiation process between Cuba and the EU has therefore contributed also to the change in the original U.S. position. The historical triangulation between EU and U.S. policies in relations with Cuba might now get a new twist in case the EU and Cuba will be able to agree on certain multilateral issues – climate change, global health, plurality of development models etc. – which the current U.S. administration do not approve. The EU might turn out in general as an easier partner for Cuba's economic transition process, if it moves in the direction of a mixed economy with strong state capitalist characteristics.

The relationship between the U.S. and Cuba has been called “traumatic” on both sides and carries a heavy historical baggage not only because of the way in which Cuba's pre-revolutionary semi-colonial status related to the U.S. but also because of the revolution itself, the

U.S.-supported invasion attempt in 1961 and the missiles crisis in 1962. Due to all these events and the influx into the U.S. of a large number of Cuban refugees since 1959, the island has become more a “domestic” than a foreign policy issue for the U.S. The trade embargo imposed in 1962²⁰ has been used by the Cuban government as the main reason for impeding economic development and has certainly also contributed to very difficult U.S. relations with some Latin American and EU countries. The clearly failed U.S. efforts over more than 50 years to change Cuba’s economic model and the country’s political regime has led to strong demands, even from within the U.S. itself, to change this policy. In 2009 the Obama administration had eliminated already some travel restrictions for Cuban-Americans and had also extended some travel possibilities for other U.S. citizens with the “people-to-people” concept, so that the number of U.S. visitors to Cuba has climbed to over 400,000 a year recently. It had also lifted the cap on remittances for family members of the Cuban-American community and since then cash and gift transfers to Cuban families have reached at least an estimated \$ 2 billion per year.

All recent U.S. polls have demonstrated that these measures have been seen as sufficient and that a major policy change towards Cuba is continuously supported by a majority of the U.S. population. In 2014 two of those polls indicated that 56% of the U.S. population was in favor of dropping the embargo, while even 52% of Cuban-Americans in Florida shared this view and 68% were in favor of the U.S. establishing diplomatic relations with Havana. This major change in public opinion, which also reflects a generational change among the Cuban-American community, had certainly facilitated the decision of the Obama administration to normalize the relations with Cuba.

The ability of the Obama administration to overcome the severe opposition in Congress to overturning the Helms-Burton Act and lifting the embargo was always very uncertain given the general unwillingness of the Republican-controlled Congress to cooperate with this president, especially on such a divisive issue. Many analysts in Havana are convinced that for strictly domestic U.S. reasons, that are less related to voter opinion and more to massive campaign financing to candidates of both Democrats and Republicans from Cuban-Americans, it is very unlikely that a lifting of the U.S. embargo can be expected in the near

future in spite of the diplomatic normalization process and the strong increase of U.S. business interests in trading with and investing in Cuba. But even without the consent of the US Congress the Obama administration was able through “executive orders or privileges” to profoundly change the relations between the two countries between 2014 and 2016, especially in their economic and financial dimension.

The election of President Trump has been the most serious challenge for the modernization process of the Cuban model and possibly for the political transition process planned for 2018 as well. The historical visit to Havana of President Obama in March 2016 had been seen by the Cuban government as the beginning of a difficult but at least economically promising relationship after decades of denial of accepting Cuba as a possible partner for trade, investment and general bilateral cooperation from the U.S. government. The expected new relationship was also considered by many Cubans as well as Cuban-Americans as a perspective to facilitate future changes in Cuba. The turnabout of Trump’s new policy towards Cuba can be best characterized as a half-measure,²¹ to satisfy at one hand the Cuban-American hardliners in reversing many effects of President Obamas policies, but also to keep enough opportunities opened for U.S. business interests in Cuba. The effects might not only turn out quite negative for the Cuban private sector, which is very dependent on tourism and external financing, but also might reduce bilateral cooperation regarding the 23 agreements reached so far, especially on issues of importance to the U.S. government like migration, drug control and military- to- military contacts²². It can hardly be excluded that Trumps preference for domestic political considerations might hurt important U.S foreign policy interests related to hemispheric and global security problems. Russia’s “strategic partnership” with Cuba and China’s growing influence – both providing economic and military assistance– has been an open preoccupation for various U.S. administrations and Trump’s current policy initiatives could possibly open even wider geopolitical options for both of Cuba partners.

The challenge of this external part of the process of change which the Cuban government has to face consists of the urgent need of adapting the original roadmap of the internal transformation process until 2018 to the entirely different and rapidly changing external conditions. Gi-

ven the very different expectations within Cuban society as well as in the U.S., not only with regard to the pace of change but also to its final outcome, a more complicated transition process has to be anticipated as the next phase of Cuban history.

NOTES

1. See: Andrés Serbin (2015). “Cuba: mirando hacia el futuro”, *Anuario CEIPAZ 2015-2016*, Madrid, CEIPAZ, pp. 209-228, here 219-221.
2. For the development of this process see: Susan Eckstein (2014). “Cubans without Borders: From the Buildup to the Breakdown of a Socially Constructed Wall across the Florida Straits” en Catherine Krull, edit., *Cuba in a Global Context*, Gainesville, University Press of Florida, pp. 287-301.
3. For a general overview, including a critical evaluation of the reforms of Raúl Castro, see: Carmelo Mesa-Lago (2015). “Las reformas estructurales de Raúl Castro: análisis y evaluación de sus efectos macro y micro”, in Velia Cecilia Bobes, (ed.), *Cuba: ¿Ajuste o transición? Impacto de la reforma en el contexto del restablecimiento de las relaciones con Estados Unidos*, México, FLACSO, pp. 21-45.
4. For a better understanding of Raúl Castro thinking, see Hal Klepak (2010). *Raúl Castro, estrategia de la defensa revolucionaria de Cuba*. Buenos Aires, Capital Intelectual.
5. See, Rafael Rojas (2015). “La democracia postergada. Pluralismo civil y autoritarismo político en Cuba”, in Velia Cecilia Bobes, (ed.). *Cuba: ¿Ajuste o transición? Impacto de la reforma en el contexto del restablecimiento de las relaciones con Estados Unidos*, México, FLACSO, pp. 145-161, here p. 146.
6. See: Carmelo Mesa-Lago (2014). *Institutional Changes of Cuba’s Economic-Social Reforms. State and Market Roles, Progress, Hurdles, Comparisons, Monitoring and Effects*, Washington, D.C., Brookings, August, here p. 7.

7. See: Richard Feinberg and Ted Picone (eds.) *Cuba's Economic Change in Comparative Perspective*. Washington, D.C., Brookings, 2014.
8. Mauricio Font and David Jancsics "From Planning to Market: A Framework for Cuba", *Bulletin of Latin American Research*, 35 (2) 2016, pp. 147-164.
9. For details, see: Carmelo Mesa-Lago "Normalización de relaciones entre EEUU y Cuba: causas, prioridades, progresos, obstáculos, efectos y peligros", Documento de Trabajo, N° 6/2015, Madrid, Real Instituto Elcano, 2015, here pp. 17-19.
10. See: Carmelo Mesa-Lago and Jorge Pérez-López *Cuba Under Raúl Castro. Assessing the Reforms*, Boulder/London, Lynne Rienner, 2013, here pp. 90-91.
11. For an analysis of the negative effects of the recent reforms see: Katrin Hansing and Uwe Optenhögel, "Cuba: las desigualdades se tornan visibles. Consecuencias de la economía de escasez y reformas", *Nueva Sociedad* N° 255, 2015, pp. 4-18.
12. See: Juan Triana Cordovi, and Ricardo Torres Pérez, "Policies for Economic Growth: Cuba's New Era", in *Cuba's Economic Change in Comparative Perspective*, N° 2, Brookings, October 2013, here p. 28.
13. There has been a great deal of discussion in the media in the U.S. about the share of economic influence of the military in Cuba. For details see: William M. LeoGrande, "Does the Cuban Military Really Control Sixty Percent of the Economy?" www.huffingtonpost.com, June 28, 2017.
14. See: Federico Merke *The New Cuba Moment: Can Latin American States Help Spark Reform?*, Washington, D.C., Carnegie, September 28, 2015, here p.4.
15. For details see: Andrés Serbin "La política exterior de Cuba en un mundo multipolar", en *Anuario CEIPAZ 2012-2013*, Madrid, CEIPAZ, 2012, pp. 187-219, here pp. 194-203.
16. For an evaluation of the inter institutional relations see: Wolf Grabendorff, "Realidad y ficción en las relaciones entre la CELAC y la Unión Europea", in Adrián Bonilla Soria and Grace Jaramillo, (eds.), *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y el Caribe*, San José, FLACSO/CAF, 2014, pp. 175-192.

17. See Bert Hoffmann (2015). “Kuba-USA: Wandel durch Annäherung“ *GIGA-Focus Lateinamerika* N° 2, Hamburg, GIGA, here p. 3.
18. For previous negotiations problems between the EU and Cuba, see Wolf Grabendorff (1994). “Relaciones entre la Comunidad Europea y Cuba”, in Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, (ed.) *Cuba, apertura económica y relaciones con Europa*, Madrid, IRELA, pp. 175-205.
19. For a detailed history of the U.S. sanctions against Cuba, see: William M. LeoGrande (2015). “A Policy Long Past Its Expiration Date: US Economic Sanctions Against Cuba”, *Social Research: An International Quarterly*, vol. 82, N° 4, Johns Hopkins University Press, Winter, pp. 939-966.
20. See William M. LeoGrande (2017). “Trump Has Set U.S.-Cuba Relations Back Decades”, *Foreign Policy*, June, 22.
21. For details see: Hal Klepak “Reflections on U.S.-Cuba Military-to-Military Contacts”, *Strategic Forum* 295, National Defense University, pp. 1-16.

BIBLIOGRAPHY

- Aguirre, Mariano (2016). “Cuba ante la presidencia de Donald Trump”, *Radio Francia Internacional*. 04-12-2016. www.es.rfi.fr.
- Alzugaray Treto, Carlos (2015). “Cuba y Estados Unidos: algunas claves de un viraje radical”, *Nueva Sociedad*, N° 255:19-24.
- Alzugaray Treto, Carlos (2011). “Cuba-Estados Unidos: ¿es posible una relación distinta?”, *Temas*, N° 67:131-136.
- Blanco, Juan Antonio (2012). “Cuba en el siglo XXI. Escenarios actuales, cambios inevitables, futuros posibles”, *Nueva Sociedad*, N° 242: 56-69.
- Bobes, Velia Cecilia (ed.) (2015). *Cuba: ¿Ajuste o transición? Impacto de la reforma en el contexto del restablecimiento de las relaciones con Estados Unidos*. México D.F.: FLACSO.
- Brundenius, Claes and Torres Pérez, Ricardo (eds.) (2014). *No More Free Lunch. Reflections on the Cuban Economic Reform Process and Challenges for Transformation*. Heidelberg: Springer.

- Chaguaceda, Armando (2012). “Las reformas de Raúl Castro: evaluación de horizontes y contenidos alternativos”, *Comentario Internacional*, Nº 12: 15-23.
- Crahan, Margaret E. and Castro Mariño, Soraya M. (eds.) (2016). *Cuba-US Relations: Normalization and its Challenges*. New York: Institute of Latin American Studies, Columbia University.
- Domínguez, Jorge I. (2017). “Can Donald Trump and Raúl Castro Make a Good Deal?”. *The New York Times*, Jan. 10. 2017.
- Dominguez, Jorge I.; Pérez Villanueva, Omar Everleny; Espina Prieto, Mayra y Barbería, Lorena (coords.) (2013) *Desarrollo económico y social en Cuba. Reformas emprendidas y desafíos en el siglo XXI*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Eckstein, Susan, (2014). “Cubans without Borders: From the Buildup to the Breakdown of a Socially Constructed Wall across the Florida Straits” in Krull, Catherine (ed.) *Cuba in a Global Context*, Gainesville: University Press of Florida: 287-301.
- Feinberg, Richard E. (2011). “Cuba as Beneficiary of International Development Assistance”, *Pensamiento Propio*, Nº 34: 85-108.
- Feinberg, Richard E. and Piccone, Ted, (eds.) (2014). *Cuba's Economic Change in Comparative Perspective*. Washington, D.C.: Brookings.
- Fernández Ríos, Olga (2014). “Cuba's Socialist Transition: Economic Adjustment and Socialpolitical Challenges”, *Latin American Perspectives* 41 (4): 48-63.
- Font, Mauricio and Jancsics, David (2016). “From Planning to Market: A Framework for Cuba”, *Bulletin of Latin American Research*, 35 (2): 147-164.
- González Mederos, Lenier (2017). “Cuba: economía, política y sociedad a las puertas de 2018”, *Nueva Sociedad*, Opinión mayo.
- Grabendorff, Wolf (2014). “Realidad y ficción en las relaciones entre la CELAC y la Unión Europea”, en Bonilla Soria, Adrián y Jaramillo, Grace (eds.) *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y el Caribe*, San José: FLACSO/CAF: 175-192.
- Grabendorff, Wolf (1994). “Relaciones entre la Comunidad Europea y Cuba”, en Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (ed.) *Cuba, apertura económica y relaciones con Europa*, Madrid: IRELA: 175-205.

- Hansing, Katrin y Optenhögel, Uwe (2015). “Cuba: las desigualdades se tornan visibles. Consecuencias de la economía de escasez y reformas”, *Nueva Sociedad* N° 255: 4-18.
- Hoffmann, Bert (2015). “Kuba-USA: Wandel durch Annäherung” *GIGA-Focus Lateinamerika* N° 2.
- Hufbauer, Gary Clyde and Kotschwar, Barbara (2014). *Economic Normalization with Cuba: A Roadmap for US Policy Makers*, Washington, D.C.: Petersen Institute for International Economics.
- Klepak, Hal (2016). “Reflections on U.S.-Cuba Military to Military Contacts”, *Strategic Forum* N° 295. National Defense University.
- Klepak, Hal (2010). *Raul Castro, estrategia de la defensa revolucionaria de Cuba*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Krull, Catherine (ed.) (2014). *Cuba in a Global Context*, Gainesville: University Press of Florida.
- LeoGrande, William M. (2017) “Does the Cuban Military Really Control Sixty Percent of the Economy?” June 28, 2017, www.huffingtonpost.com/entry/59530bee460f0783fd985d8.
- LeoGrande, William M. (2017a). “Trump has Set U.S.-Cuba Relations Back Decades”, *Foreign Policy*, June 22, 2017.
- LeoGrande, William M. (2015). “A Policy Long Past Its Expiration Date: US Economic Sanctions Against Cuba”, *Social Research: An International Quarterly* 82 (4): 939-966.
- Maihold, Günther (2014). “Vom Sonderfall zur Normalisierung. Kuba und die Europäische Union suchen erneut den Dialog”, *SWP-Aktuell* N° 34.
- Maihold, Günther und Villarreal Muñoz, Verónica (2017). “Kubas Weg in den Post-Castrismus”, *SWP-Aktuell* N° 4.
- Mazzina, Constanza y González Cambel, Manuela (2017). “Cuba: Puente entre China y América Latina”. *Revista Asia América Latina* 1 (3): 11-31.
- Merke, Federico (2015). *The New Cuba Moment: Can Latin American States Help Spark Reform?*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Mesa-Lago, Carmelo (2017). “El legado de Fidel: balance económico social en 2016”, *Nueva Sociedad*, Opinión, enero.

- Mesa-Lago, Carmelo (2015). “Las reformas estructurales de Raúl Castro: análisis y evaluación de sus efectos macro y micro”, en Bobes, Velia Cecilia (ed.) *Cuba: ¿Ajuste o transición? Impacto de la reforma en el contexto del restablecimiento de las relaciones con Estados Unidos*, México D.F.: FLACSO: 21-45.
- Mesa-Lago, Carmelo (2015a). “Normalización de relaciones entre EEUU y Cuba: causas, prioridades, progresos, obstáculos, efectos y peligros”, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo, N° 6/.
- Mesa-Lago, Carmelo (2014). *Institutional Changes of Cuba's Economic-Social Reforms. State and Market Roles, Progress, Hurdles, Comparisons, Monitoring and Effects*, Washington, D.C.: Brookings.
- Mesa-Lago, Carmelo and Pérez-López, Jorge (2013). *Cuba Under Raúl Castro. Assessing the Reforms*, Boulder/London: Lynne Rienner.
- Perera Gómez, Eduardo (2010). “La Unión Europea y su papel en las relaciones Estados Unidos-Cuba”, *Temas* N° 62-63: 68-72.
- Pérez de Villanueva, Omar Everleny y Torres Pérez, Ricardo (comps.) (2013). *Cuba: la ruta necesaria del cambio económico*, La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Piccone, Ted and Trinkunas, Harold (2014). *The Cuba-Venezuela Alliance: The Beginning of the End?*, Washington D.C.: Brookings.
- Piñeiro Harnacker, Camila (2014). “Nonstate Enterprises in Cuba: Building Socialism?”, *Latin American Perspectives* 41 (4):113-128.
- Pulido Llano, Gabriela, Ayala, Mario y Consuegra Sanfiel, Alberto (eds.) (2016). *Mirando a Cuba hoy: reformas y configuraciones en una nueva etapa*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Rojas, Rafael (2015). “La democracia postergada. Pluralismo civil y autoritarismo político en Cuba”, en Bobes, Velia Cecilia (ed.) *Cuba: ¿Ajuste o transición? Impacto de la reforma en el contexto del restablecimiento de las relaciones con Estados Unidos*, México D.F.: FLACSO: 145-161.
- Sánchez Egozcue, Jorge Mario (2011). “Complicado vs. Absurdo, ensayando ideas para desmontar el *impasse* entre Cuba y los Estados Unidos”, *Pensamiento Propio*, N° 34: 15-28.
- Serbin, Andrés (coord.) (2016). *¿Fin del ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos*. Buenos Aires: CRIES.

- Serbin, Andrés (2015). “Cuba: mirando hacia el futuro”, *Anuario CEIPAZ 2015-2016*: 209-229.
- Serbin, Andrés (2012). “La política exterior de Cuba en un mundo multipolar”, en *Anuario CEIPAZ 2012-2013*: 187-219.
- Spadoni, Paolo (2014). *Cuba's Socialist Economy Today: Navigating Challenges and Change*, Boulder/London: Lynne Rienner.
- Suárez Salazar, Luis (2014). “Updating Cuban Socialism: A Utopian Critique”, en *Latin American Perspectives* 41 (4):13-27.
- Torres Pérez, Ricardo (2014). “Transformations in the Cuban Economic Model: Context, General Proposal and Challenges”, *Latin American Perspectives* 41 (4): 74-90.
- Triana Cordovi, Juan and Torres Pérez, Ricardo (2013). “Policies for Economic Growth: Cuba's New Era”, *Cuba's Economic Change in Comparative Perspective*, N° 2, Brookings.
- Varas, Augusto (2015). *Cuba: Change and Continuity*, Oslo: Norwegian Peace Building Resource Centre. www.peacebuilding.no

ABSTRACT

Cuba: The Challenges of Change

Cuba has experienced regularly international interventions of different forms due to geopolitical and economic foreign interests. The construction and survival of a post-revolutionary economic and social model depended on the support or rejection of the superpowers during the Cold War. Almost 60 years after the Revolution its economy is still dependent on external factors and foreign financing. Cuba has now a double challenge: implementing an economic and political reform process and achieving its return to the hemispheric community.

RESUMEN

Cuba: El desafío del cambio

Por intereses geopolíticos y económicos, Cuba padeció la constante intervención internacional. La construcción y la supervivencia de un

modelo económico y social post-revolucionario, dependieron del apoyo o “del rechazo” de los países protagonistas durante la Guerra Fría, y casi 60 años después de la Revolución, su economía está condicionada por factores y financiamiento externos. Cuba tiene ahora un doble desafío: alcanzar una reforma económica y política y lograr su reinserción en la comunidad hemisférica.

SUMMARIO

Cuba: Os desafios da mudança

Por interesses geopolíticos e econômicos, Cuba padeceu a constante intervenção internacional. A construção e a sobrevivência de um modelo econômico e social pós-revolucionário dependeram do apoio ou do “desamparo” dos países protagonistas durante a guerra fria. Quase 60 anos depois da revolução, sua economia está condicionada por fatores e financiamento externos. Cuba tem agora um duplo desafio: promover uma reforma econômica e política e conseguir sua reinserção na comunidade hemisférica.



El proceso de actualización del modelo económico y social de Cuba

Ricardo Torres

Introducción

La reforma cubana es seguida con gran atención, dentro y fuera del país. No deja de sorprender que un país del tamaño y la potencia económica de Cuba tenga tantas representaciones diplomáticas en su suelo y sus correspondientes en el exterior. En los últimos cinco años, la Isla debe haber sido uno de los países más visitados por jefes de estado o de gobierno, procedentes de los más insospechados parajes del mundo.

Sin embargo, posiblemente el más atento espectador de este proceso sea el propio pueblo cubano. La interpretación más pragmática de la realidad cubana y el reconocimiento de los límites del modelo constituyen aciertos de la gestión raulista. Sin embargo, la tarea de reformar el modelo desde su propia lógica, se ha revelado

extraordinariamente compleja para una burocracia que desconoce las reglas de juego del mundo exterior esencialmente capitalista, y se halla crecientemente desconectada de su propia realidad.

Los números no lo pueden describir todo pero son muy reveladores. Los grandes objetivos declarados de la reforma están por hacerse realidad. Este artículo analiza lo que se ha dado en llamar “actualización”, sobre la base del reconocimiento explícito de la importancia estratégica que reviste para la supervivencia del “modelo”.

El trabajo está estructurado en seis secciones. Después de la introducción se esbozan los elementos que condujeron al inicio de las transformaciones en un ya lejano 2007, siempre acotadas a lo “económico”. En el tercer epígrafe se documentan los propósitos declarados de la reforma y su agrupamiento temático. En la sección siguiente se discuten los principales resultados, de acuerdo a las propias áreas de intervención principales; por su importancia se reservó el quinto epígrafe para analizar los aspectos económicos internacionales relacionados con la transformación. Finalmente, se abordan en perspectiva las tensiones y desafíos del proceso.

La necesidad de un nuevo modelo para Cuba

En 1989, el Estado cubano controlaba directamente una proporción abrumadora de las empresas y activos en la economía. El 90% de los trabajadores estaba empleado en el sector público; y esencialmente todos los factores e insumos se asignaban de acuerdo a los criterios establecidos por el gobierno a través de los diversos entes de la planificación central.

En ese esquema, el Estado captaba con facilidad las rentas que se generaban, la mayor parte de estas en el comercio exterior, y estos recursos luego se redistribuían de acuerdo a diversas prioridades, tanto productivas como sociales. El control del empleo y los ingresos permitía ejercer una influencia determinante en los niveles de consumo y la distribución de la riqueza. El pleno empleo y un bajo diferencial salarial eran componentes centrales de ese modelo, que propició niveles de equidad comparables a los de naciones avanzadas

con sólidos estados de bienestar. Las políticas sociales universales eran dominantes y casi nunca se establecían criterios de diferenciación para el acceso a servicios públicos y subsidios.

Los logros sociales de esa atapa son indiscutibles, y son aún más impresionantes teniendo en cuenta un desempeño bastante más discreto en la esfera económica. La compensación externa que suponía la Unión Soviética y el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) fueron factores claves en la aparente solución de la contradicción antes mencionada. Como es bien conocido, ese modelo hizo aguas desde los inicios de la década de los noventa.

Un diagnóstico que se hizo popular en aquellos momentos ubicó al origen de la crisis en factores externos y pronosticó que la recuperación de los niveles de actividad económica devolvería al país casi automáticamente a la sociedad pre-crisis. No obstante, con la crisis cambiaron elementos mucho más esenciales que el Producto Interno Bruto. La estrategia anticrisis ha tenido efectos duraderos sobre las estructuras sociales. Cuba ha emergido como un país muy diferente al que existía en 1989.

El crecimiento de la economía no se ha correspondido con una recuperación equivalente del bienestar en todos los hogares. Aunque la economía se diversificó respecto a su estructura sectorial tradicional, resalta la escasez de actividades verdaderamente dinámicas en el panorama productivo. En ese contexto, creció una exuberante economía informal, que se ceba tanto en las limitaciones del control administrativo, como en la ineficiencia de la distribución y las escaseces recurrentes.

De otro lado, la depresión de los salarios reales, inicialmente concebida como símbolo de la repartición equitativa de los costos de la crisis y el ajuste subsiguiente, llegó para quedarse. En ese proceso, se ha venido resquebrajando el valor del empleo público, ahora sinónimo de estrechez e incapacidad para ascender en la pirámide social. Ante esta situación, las familias fueron diseñando y poniendo en práctica un conjunto de estrategias para asegurar la viabilidad del hogar. Algunas de las soluciones observadas rayan en lo obscuro, pero son en última instancia consecuencia del impacto que tuvieron que enfrentar.

En su discurso durante la conmemoración del 26 de julio de 2007 en Camagüey, el presidente Raúl Castro sugirió que las grandes extensiones de tierra cultivable cubiertas de marabú que observó durante su viaje a la provincia le proporcionaron una evidencia incontestable acerca de la urgencia de promover cambios “estructurales y de concepto” en el modelo cubano. De cierta forma, las tierras ociosas repletas de esta planta que se extiende como una plaga constituyen una poderosa metáfora real que informa muy bien sobre las debilidades estructurales existentes: en un país donde la sustitución de importaciones ha sido una consigna repetida hasta el cansancio, donde las quejas sobre el acceso y la disponibilidad de alimentos son frecuentes, y que gasta miles de millones de dólares en importaciones destinadas a cubrir las necesidades alimentarias; una proporción demasiado alta de la tierra disponible no se destina al cultivo. Ese sinsentido aplicado a la economía en su conjunto retrata a un país que descansa sobre una amplia dotación de factores productivos, incluyendo un precioso capital humano, pero no tiene los recursos institucionales para aprovecharlos eficientemente.

Ahí muy bien se podría ubicar la causa esencial de la decisión estratégica que tomó el gobierno cubano hacia fines de la primera década del siglo XXI, en esos momentos aupado por la aguda crisis financiera que sufrió la nación entre 2009 y 2010. La contradicción entre pobre desempeño económico, pésima reputación entre los acreedores internacionales por un lado; y aspiraciones sociales solo reservadas a un exclusivo club de naciones avanzadas no podría ser ignorada indefinidamente. Una buena salud económica no solo se constituía en condición necesaria para dar respuesta a los reclamos de la población, sino también para salvaguardar las “conquistas” sociales y la estabilidad misma del sistema socioeconómico.

Los ejes de un nuevo modelo

Lo que se ha dado en llamar la actualización del modelo económico cubano comienza oficialmente con la adopción de los Lineamientos en abril de 2011 (PCC, 2011). No obstante, desde 2007 se comenzaron a observar algunos cambios en la política económica del gobierno, en aquel entonces fundamentalmente concentrados en la agricultura.

Conviene señalar que la transformación del “modelo” forma parte de un proceso de mayor alcance, que desborda el ámbito estrictamente económico. Ya en la segunda década del siglo XXI, este se puede entender como un intento por adaptarlo a un mundo cuyas reglas y correlación de fuerzas no se alinean automáticamente con los objetivos primarios del proceso cubano.

Al margen de las medidas estrictamente económicas, ya antes del VI Congreso del Partido Comunista se habían ido introduciendo modificaciones de amplio impacto en la vida cotidiana. Se permitió la adquisición de teléfonos celulares y la entrada de los ciudadanos nacionales a los hoteles en 2008, el acceso limitado a internet en 2009 y la liberalización de la venta de materiales de construcción en 2010. A partir del VI Congreso, se permitió la compraventa de casas y autos en 2011, la liberalización de los viajes al extranjero en 2013 y nuevas normas aduanales para la importación de bienes del extranjero en 2014. Junto a estas medidas, la iniciativa de Obama de 2009 y 2011, que facilitó las visitas de familiares procedentes de EEUU y el envío de remesas, a la par que abrió la posibilidad de viajes de norteamericanos por motivos académicos, culturales o religiosos, junto con los paquetes de medidas de flexibilización adoptadas por los EEUU desde 2014, y la normalización de relaciones diplomáticas en julio de 2015, han contribuido a generar una propuesta de amplio alcance.

Al menos en el papel se consensuaron un grupo de cambios de fondo que debían contribuir a modificar la dinámica interna del sistema, entre ellos se pueden destacar:

1. Reconfiguración de la estructura de propiedad. Esto incluiría una mayor presencia de formas no estatales como las cooperativas y trabajadores por cuenta propia en ciertos sectores, junto a una mayor participación de capital foráneo en diversas modalidades. Asimismo, se preveía concebir un entorno regulatorio más amigable para la empresa estatal.
2. Propiciar un cambio en la estructura del consumo a favor del consumo privado, con la intención de alinear más coherentemente los incentivos hacia el trabajo. Esto debería lograrse no solo mediante los propios cambios en la estructura de

propiedad, sino modificando gradualmente las condiciones y requisitos de acceso a un grupo de prestaciones sociales. En ese contexto, se reduciría levemente el peso del Estado en la economía.

3. Integración más funcional con la economía mundial. Adicionalmente a las tradicionales aspiraciones (nunca alcanzadas) de aumentar el volumen exportador, diversificar la oferta y sustituir importaciones; se decidió acertadamente mejorar los vínculos con los mercados financieros y acreedores externos fundamentales. Esto tendría el beneficio añadido de facilitar la atracción de inversión extranjera.

Estas tres áreas se examinan específicamente en las dos secciones siguientes.

La puesta en marcha de la “actualización”

El modelo económico cubano de los últimos 50 años se ha distinguido por una extrema cautela en lo relativo al involucramiento del sector privado en la actividad productiva, especialmente del capital nacional. Una de las características distintivas del proceso institucional en Cuba después de 1959, fue la rápida transformación de la estructura de propiedad heredada del período precedente.

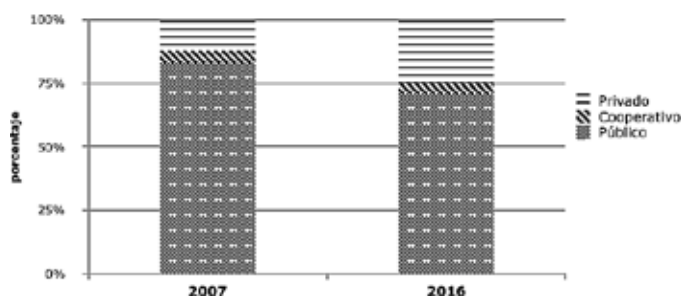
La profunda crisis económica de principios de los noventa puso en la agenda la necesidad de cambiar ciertas reglas de juego, incrementar la eficiencia y permitir nuevas formas de propiedad en la economía. Ello creó las condiciones para el primer gran reacomodo en el sistema de propiedad, que requirió un mandato explícito del Congreso del Partido Comunista y una reforma constitucional desde la Asamblea Nacional.

Como resultado de ese primer paso, se abrieron camino un número reducido, pero simbólicamente importante, de “cuentapropistas”, lo que se correspondería en otros contextos con la pequeña propiedad privada. Este dinamismo inicial languideció desde finales de la propia década del noventa en la medida en que no hubo continuación en los cambios, revirtiéndose muchos de ellos.

Empezando por las reformas en la estructura de propiedad de la tierra hacia 2007 en busca de un nuevo modelo agrícola, y la posterior flexibilización de condiciones para la operación del “trabajo por cuenta propia” en septiembre de 2010, se han creado las condiciones para que el tamaño del sector no estatal sea, a la altura de 2016, el mayor desde los inicios de la década de 1960. Los niveles actuales llegan al 27,5% de los ocupados (Figura 1), todavía con un ligero predominio de las actividades agrícolas. Si bien los empleados en estas últimas se redujeron en 2016.

Habría que apuntar que esta dinámica se superpone con otra que deberá ser objeto de atención en el corto plazo. Desde el 2011, la tasa de actividad económica¹ se ha reducido en 10,9 puntos porcentuales (pasó desde 76,1 a 65,2 en 2016). Si bien no se conocen estudios o datos más detallados sobre este fenómeno, esta tendencia sugiere un aumento notable de la actividad informal, lo que es un fenómeno bastante típico de otras economías latinoamericanas. Aunque las causas en el caso cubano serían algo diferentes, en definitiva esto apunta hacia una incapacidad estructural de generar empleos formales atractivos para la fuerza de trabajo.

Figura 1
Estructura del empleo por tipo de propiedad en Cuba
(porcentajes en años seleccionados)



Fuente: (ONEI varios años).

La cifra anterior es el resultado de una combinación de procesos simultáneos: entrega de tierras en usufructo a propietarios individuales y cooperativas agrícolas, apertura al “trabajo por cuenta

propia” con sucesivas ampliaciones de las actividades en que este segmento puede operar, y constitución de cooperativas fuera del sector agropecuario. En el caso del “cuentapropismo”, la cifra de licencias se ha cuadruplicado en siete años, aunque como cabía esperar, el ritmo de crecimiento se ha ralentizado en los últimos períodos. Dado que el objetivo declarado de la reforma cubana es el logro de la viabilidad económica del sistema, no el establecimiento de una economía de mercado funcional², por ahora la privatización masiva de activos estatales no es un componente de la política económica.

Sin embargo, la estructura de los datos no permite apreciar adecuadamente otras dimensiones del fenómeno. Se conoce que la economía informal y el pluriempleo son fenómenos comunes en el mercado laboral cubano. Los individuos arbitran entre las diferencias de remuneración y asignan su tiempo en función de la maximización del ingreso real. Las estadísticas basadas en el conteo de empleados no informan sobre la asignación del tiempo. Esto no logra captar la superposición que se da cuando, por ejemplo, un empleado del sector público dedica varias horas a la semana a comercializar productos importados en equipajes personales. La contabilidad de ese puesto de trabajo se asigna sobre la base del registro formal, mientras que en función de las horas trabajadas efectivamente y más importante aún, el ingreso correspondiente, este caso debería ser considerado un empleado informal. Esto es relevante en tanto estas cifras pueden subestimar notablemente el papel que tiene el sector no estatal en el ingreso de las familias, en la conformación de las preferencias de los individuos, sus decisiones en el mercado laboral y el efecto real de las políticas públicas de empleo.

Un crecimiento significativo de la productividad y la eficiencia medias en la economía no parece alcanzable en el caso cubano sin cambios radicales en el sector público, especialmente en la empresa estatal, que se mantiene como dominante en la estructura del empleo y el producto. Asimismo, en estas etapas iniciales, la inexistencia de un entorno funcional a los negocios en las finanzas (mercados de capital), tecnología (investigadores, institutos de investigación), asesoría legal y técnica; dificulta su surgimiento y crecimiento. Lo mismo puede decirse del marco legal, que requiere unas normas e instituciones que no maduran a corto plazo. El mercado requiere de reglas que

sólo un Estado moderno -aquel que adopta una posición reguladora y supervisora del funcionamiento de los mercados- puede dictar, de forma de incentivar su desarrollo sin abandonar los controles y contrapesos necesarios.

Un entorno con alta incertidumbre para el sector no estatal contribuye a la búsqueda de rentas y la exigencia de altas tasas de rendimiento a los proyectos, para garantizar el retorno del capital en el menor plazo posible, lo que se acentúa cuando no existe el apoyo de un sistema financiero profundo y maduro. Otro elemento está relacionado con las tremendas barreras que tienen estos negocios para crecer y hacerse cada vez más sofisticados, lo que se relaciona tanto con la naturaleza misma de los sectores donde operan como con la imposibilidad de acceder, por una parte, a servicios empresariales avanzados y, por otra, a penetrar ciertos mercados, incluido el externo. Diversos estudios en América Latina (Banco Interamericano de Desarrollo, 2010), documentan una relación directa entre el tamaño de las empresas y la productividad media. Uno de los problemas estructurales que enfrenta el continente es que tiene demasiadas empresas pequeñas y medianas que no logran crecer, lo que implica un lastre para el crecimiento de la productividad en largo plazo, sobre todo si se tiene en cuenta que este segmento constituye una parte significativa de la ocupación total.

Si bien los datos informan que la estructura de los ocupados ha cambiado notablemente, estos no hallan correspondencia en una variación apreciable en el mecanismo de asignación de recursos en la economía. La posibilidad real de operar en el sector no estatal está estructurada esencialmente en los ámbitos legal, administrativo y regulatorio, pero no en el económico. Los flujos de factores y suministros se mantienen funcionando bajo los esquemas del modelo anterior. Esto se puede apreciar en el acceso al crédito en el sistema bancario cubano (León y Pajón, 2015), la compra de bienes de capital (medios de transporte, tractores, equipos de refrigeración, y otros), los canales para aprovisionamiento, y otros muchos. En todos los casos, el sector no estatal queda como un actor de segunda categoría. Estos déficits frecuentemente se saldan con una proliferación de la informalidad y en muchos casos también de las ilegalidades y el delito. Además de limitar severamente su desarrollo saludable,

se producen impactos en la economía y sociedad en su conjunto, teniendo en cuenta el tamaño del sector y los segmentos donde opera. En un contexto de cierta incertidumbre monetaria, algunas de estas distorsiones han contribuido a sostener un proceso de redolarización parcial soportada en circuitos informales que operan enteramente en dólares, muchos de ellos vinculados a canales de suministros e inversiones de pequeña escala financiadas desde el exterior.

En el ámbito del sector público, comenzó una recomposición, todavía limitada, del gasto presupuestario, atendiendo a varios objetivos interrelacionados. Entre ellos, liberar recursos para apoyar la actividad productiva y la inversión en infraestructura, mantener el déficit público en límites manejables, y lograr una mayor racionalidad en el gasto social. Las cifras que aporta la Tabla 1 reflejan la evolución en algunos de estos capítulos. Correspondientemente, se aprecia un aumento del consumo privado.

Tabla 1
Gasto público y consumo privado en Cuba
(porcentaje del PIB nominal)

	2010	2016
Gastos totales	70	66
Educación	13	9
Salud y Asistencia Social	11	12
Consumo privado	50	56*

Fuente: (ONEI varios años). * corresponde a 2015.

No obstante, a partir del cambio en el mecanismo de financiamiento del déficit público, desde el 2016 se observa un relajamiento en los criterios para mantener el equilibrio en las cuentas fiscales. El resultado es que el crecimiento del déficit fiscal en estos dos años apunta hacia un mayor activismo de la política fiscal, aparentemente con el objetivo de proteger ciertas partidas de alta sensibilidad.

Sin embargo, en un contexto de creciente desigualdad, los gastos del Estado que llegan a todos los ciudadanos por igual a través del

denominado “consumo social”, tienen un efecto mucho menor en la percepción de equidad y en la movilización del trabajo. La apuesta del gobierno ha sido que un aumento del consumo privado mediante una mejoría condicional de los salarios reales en el sector público puede ser más efectivo para recuperar el valor del trabajo y por tanto la productividad.

Las transformaciones antes descritas han tenido lugar en un contexto macroeconómico donde se han logrado preservar los equilibrios fundamentales. Tanto la inflación, como el tipo de cambio en el mercado abierto y el déficit fiscal han mostrado una trayectoria suave, sin cambios explosivos. No obstante, no se avanzó lo necesario en la transición monetaria y cambiaria, que es posiblemente el factor de mayor distorsión existente en la actualidad, con impactos claros en la evaluación de la salud y fortaleza de las cuentas públicas, y los métodos para medir la inflación real. Mientras que las cifras muestran un aumento muy moderado de los precios al consumidor, estos han mostrado un comportamiento desfavorable en ámbitos de alta sensibilidad como los alimentos, y algunos servicios al hogar. Esto supone un impacto desfavorable proporcionalmente mayor para las familias de bajos ingresos. El desafío en este ámbito es mayúsculo, porque cualquier cambio en el arreglo monetario-cambiario actual supondría una presión adicional para sostener la relativa estabilidad macroeconómica lograda hasta el momento. La ecuación se complica adicionalmente dado que el sector externo no exhibe un recorrido que contribuya a relajar las presiones sobre la oferta y demanda de divisas. Este asunto se discute en la sección siguiente.

Relacionamiento externo: comercio e inversión extranjera directa (IED)

Tal y como se apuntó anteriormente, el impulso que requiere la economía cubana depende en gran medida de la capacidad de integrarse de forma efectiva a la economía internacional. En muchos sentidos, Cuba se ha venido abriendo al mundo desde la década de los noventa, aunque probablemente a un ritmo que no le ha permitido aprovechar suficientemente ciertas oportunidades.

Un repaso a las fluctuaciones del ciclo económico cubano revela que a corto plazo, la dinámica del producto se relaciona directamente con la situación externa. En general, el resultado ha sido desfavorable pues las debilidades del modelo económico impiden tomar total ventaja en la época de las “vacas gordas”, mientras que el país sufre en toda su crudeza el deterioro del contexto internacional. Esto se apreció claramente entre 2009-2010, cuando la situación financiera externa se volvió insostenible, forzando una suspensión temporal de ciertas obligaciones, a la vez que forzó la implementación de un plan de medidas de ajuste.

Precisamente, uno de los ámbitos de mayor activismo por parte del gobierno tuvo que ver con la reestructuración de la deuda externa y el relanzamiento de la inversión extranjera, incluyendo iniciativas como la de la Zona Especial del Mariel. Sin embargo, las exportaciones quedaron retrasadas en ese empeño. En la Tabla 2 se aprecia claramente que la sostenibilidad del programa de reprogramación de pagos actual no está garantizada en el mediano plazo.

Tabla 2
Apertura de la economía cubana
(porcentaje del PIB nominal)

	2010	2016
Exportaciones	24	16
Importaciones	19	13
Saldo comercial	5,2	2,1

Fuente: Cálculos del autor sobre la base de (UNCTAD 2017).

Los pobres resultados del sector exportador cubano, estrechamente vinculados con la estructura productiva y comercial cubanas, generan una presión extrema sobre las importaciones. Las exportaciones de bienes se redujeron un 30% en 2016, retro trayéndolas a niveles de 2005. Por su parte, las compras externas de bienes regresaron a niveles de 2009.

Este ciclo genera dos cuellos de botella significativos. Por una parte, la contención de las importaciones hace inviable el camino hacia una senda de alto crecimiento, y refuerza algunos de los vicios clásicos del modelo, como las escaseces recurrentes y el contrabando interno y externo. Todo ello complica sobremanera el manejo de la situación doméstica y supone la subutilización de capacidades instaladas y afectaciones notables a la eficiencia.

De otro lado, la capacidad de pago está llevándose al límite. Sin datos precisos, Cuba podría estar dedicando al servicio de la deuda entre un 30-35% de sus ingresos corrientes por exportaciones, lo que es una cifra muy elevada de acuerdo a los estándares internacionales. Si las ventas externas continúan disminuyendo, como parece ser el caso para 2016, el país se aboca hacia una nueva crisis económica. Desde la sesión de la Asamblea Nacional en julio de 2016, se han venido reconociendo las dificultades con los pagos a algunos de sus proveedores, lo que repercute negativamente en la mejoría de la credibilidad externa.

Una mirada a la estructura de las exportaciones revela que los productos más destacados muestran debilidades estructurales de diverso tipo que hacen improbable un despegue de las ventas externas a corto plazo. Dentro de los bienes, la mayoría exhibe significativas restricciones de oferta (minería, tabaco, azúcar) y bajas cotizaciones en los mercados externos. Otro grupo como los medicamentos enfrentan las fuertes barreras a la entrada en mercados solventes y la recesión en países como Venezuela y Brasil. Sin el establecimiento de alianzas internacionales con empresas grandes, será muy difícil aumentar la escala productiva actual en este sector. Los derivados del petróleo sufren doblemente el declive venezolano y el colapso del precio de los hidrocarburos. Los servicios médicos también han permanecido muy concentrados en Venezuela y en menor medida Brasil, dos naciones que atraviesan una contracción económica de varios períodos.

A principios de 2017, se podría afirmar que el único gran sector exportador que muestra un desempeño robusto es el turismo internacional³, aunque también sufre sus propios problemas. Este despegue está gobernado en gran medida por factores externos lejos del control directo de las autoridades cubanas, específicamente

el efecto de los anuncios realizados por los gobiernos cubano y estadounidense en diciembre de 2014 y el derrumbe de los destinos turísticos de Oriente Medio y norte de África debido a la inestabilidad política y el terrorismo. No obstante, la infraestructura en tierra no estaba preparada para asimilar los volúmenes observados en 2015 y 2016. Y esto se extiende al tráfico aeroportuario⁴, el transporte en tierra, capacidades hoteleras en ciudades con gran demanda, entre otros muchos.

A estas fuentes se podrían añadir las remesas, sobre las que se realizan varias estimaciones con grandes variaciones en los montos, pero con un denominador común: crecimiento después de sendos paquetes flexibilizadores aprobados por Obama en 2009 y 2011.

El análisis precedente sugiere que el incremento del volumen de las nomenclaturas actuales como por sí solo, no le permitirá a la nación mejorar su capacidad exportadora. Dicho de otra manera, el aumento del volumen en las exportaciones tradicionales no es suficiente para cerrar la brecha de competitividad externa que padece el país. Habrá que acudir a una estrategia mixta que integre, por una parte, un fuerte componente de ampliación de las capacidades productivas en sectores que tienen un potencial exportador demostrado, y por otra, la incorporación de productos nuevos, más dinámicos en el comercio mundial y con mayor complejidad tecnológica y arrastre productivo. Esto es especialmente importante en el futuro cercano a partir de que, de acuerdo a las previsiones actuales sobre la economía mundial, se avizora un período en el que el dinamismo del intercambio internacional será menor que en épocas anteriores. Esto se traduce en que las oportunidades para crecer en volúmenes deberán ser menores, con lo que el desempeño global estará más sujeto a identificar los nichos específicos donde se pueda producir y vender a precios competitivos aquello que el mercado demanda.

Todas estas debilidades se conectan con los fallos en la atracción de inversión extranjera. Una política exitosa en relación al capital foráneo, coherente con el nuevo marco regulatorio cubano, hubiera permitido relajar significativamente la restricción externa y diversificar las ventas externas, creando mejores condiciones para mantener los progresos logrados. De acuerdo a los propios propósitos de las leyes cubanas, tanto las metas de entrada de capital extranjero

(2-2,5 mil millones de USD anuales) como su orientación prioritaria a actividades que generan exportaciones podrían haber permitido desatar un círculo virtuoso en este ámbito. En países como Costa Rica, la IED ha financiado en varios periodos hasta un 90% del déficit en balanza de pagos.

Aun cuando Cuba adoptó una ley de inversiones extranjeras tan temprano como en 1995, el rol de la IED ha estado muy por debajo de las necesidades y de lo que han obtenido otros países en el mismo lapso (Tabla 3). Como componente esencial y promisorio en las condiciones actuales, se hace imprescindible concebir una nueva estrategia para la atracción de IED.

Tabla 3
Inversión extranjera directa en economías seleccionadas
(1990-2015)

	IED acumulada per cápita (USD por habitante en 2015)	Flujos de IED anuales (% del PIB)	FBK (% del PIB)	IED (% de la FBKF)	Tasa de crecimiento del PIB
Chile	12 368	6,0	24	27	5,0
Costa Rica	6 470	4,7	21	23	4,5
Cuba*	500	0,6	11	6,5**	2,0
República Dominicana	2 902	3,2	24	14	5,3
Irlanda	184 755	10,0	22	49	5,3
Nueva Zelanda	14 760	2,2	22	10	2,8
Singapur	193 088	15,9	30	57	6,0
Uruguay	6 338	2,8	18	16	3,2
Viet Nam	1 100	6,0	29	23	6,9

*Fuente: Cálculos del autor sobre la base de (UNCTAD, 2017) y (Pérez, 2014). *No existen publicaciones sistemáticas y comparables respecto a*

la IED en Cuba. Estos datos se han construido sobre la base de reportes de prensa y publicaciones de académicos cubanos y extranjeros. Las cifras corresponden al cierre de 2014

***Dato correspondiente al estimado para 2017, a partir de la información ofrecida a los diputados en la Sesión de la Asamblea Nacional de diciembre de 2016.*

La muestra seleccionada, que incluye países de diversos tamaños, niveles de desarrollo y estructuras económicas, refuerza la noción de que con estos números, la Isla no podrá ascender en el camino del desarrollo. Y esta situación no cambió demasiado después de los acontecimientos de diciembre de 2014. A pesar del renovado e inusitado interés por Cuba, ni las empresas norteamericanas (que tienen que sortear una espesa madeja de prohibiciones, rencores y desconfianza) ni las del resto del mundo, han podido tomar demasiada ventaja del nuevo escenario.

Tensiones y urgencias en un nuevo contexto internacional

A pesar de las contradicciones discutidas anteriormente, se puede afirmar que este es el proceso más profundo de transformaciones desde el triunfo mismo de la Revolución Cubana. En el período considerado (2007-2016) el crecimiento promedio anual del PIB se situó en el 2,4%, una cifra que es inferior a lo logrado en el lapso 1994-2016, y también se ubica por debajo de lo alcanzado entre 1994 y 2006. En todo caso, estamos hablando de cifras muy modestas que no suponen un mejoramiento del desempeño agregado histórico.

Transcurridos 10 años desde que se comenzó a hablar de la necesidad de introducir “cambios estructurales y de concepto”, una evaluación a grandes rasgos de los aspectos económicos de la transformación arroja lo siguiente:

1. El desempeño económico global, medido por el crecimiento promedio anual del PIB, no mejoró apreciablemente. En 2016,

Cuba registró el primer decrecimiento del PIB real en 23 años (-0,9%).

2. Se ha preservado el equilibrio macroeconómico básico, pero sin resolver definitivamente el factor de distorsión por antonomasia que es el arreglo monetario y cambiario actual. A la par, surgen nuevos desbalances en el orden fiscal y reaparece la dolarización soportada en circuitos informales de circulación de dólares.
3. Las transformaciones en la estructura de propiedad no hallan correspondencia en un cambio similar en los flujos asociados al mecanismo doméstico de asignación de recursos. Esto supone alta ineficiencia en la asignación de factores y sesgos rentistas en algunas actividades emergentes.
4. El consumo privado creció más rápido, pero se reparte de manera más desigual. Y en todo caso, lo hace a un ritmo que no llega a cerrar las brechas anteriores, y se mantiene el retraso en las compensaciones dentro de la mayor parte del sector público.
5. Mejoró el enlace financiero internacional del país, pero sobre todo basado en pago de deudas con gran costo económico y dudosa sostenibilidad. Sin embargo, aspectos de fondo como la entrada de capital extranjero, y el acceso a fondos concesionales de bancos de desarrollo permanecen retrasados⁵. Esto plantea dudas sobre la sostenibilidad de este proceso.
6. La exposición a la situación económica en socios como Venezuela, pero también Brasil, se mantuvo alta, e incidió directamente en los malos resultados de 2016.

Lo anterior permite afirmar que los objetivos estratégicos de la reforma económica están pendientes. La necesidad de transformación es mayor, y tendrá que ser alcanzada en un escenario menos favorable. La economía cubana tiene que crecer para propiciar una mejoría en las condiciones de vida de amplios sectores de la sociedad cubana. Y esto es consistente con varios aspectos que frecuentemente aparecen en el discurso público, como el aumento del consumo privado, mejoría en la calidad de los servicios sociales, la atención a grupos vulnerables, o el avance en asuntos sensibles como vivienda,

transporte y alimentación. Pero ese salto solo se conseguirá sobre la base de un cambio estructural profundo.

El anclaje sectorial contemporáneo revela profundos desbalances. Por ejemplo, el enorme retraso en productividad y competitividad externa de la agricultura, un modelo de desarrollo turístico que empodera a los actores internacionales, la sostenida pérdida de capacidades en la manufactura, o el pobre despliegue de servicios especializados a la empresa. Cuba exhibe una economía terciarizada asociada a pocos sectores con escasa competitividad internacional, infraestructura inadecuada y bajos ingresos.

Un elemento de gran trascendencia hacia el futuro es el relacionamiento con la economía internacional. El despegue del turismo internacional, la inversión extranjera, la cercanía de la emigración cubana e Internet constituyen factores de gran incidencia en la creciente interacción con el resto del mundo. Las remesas se convirtieron en una fuente apreciable de ingresos en divisas. Hoy llegan a Cuba más personas que nunca antes en la historia. Más cubanos viajan al exterior por cualquier razón que en algún momento del pasado. Un número creciente de empresas mantiene operaciones en el país, tanto comerciales como de inversión. El acceso a Internet sigue siendo limitado, pero ha crecido apreciablemente desde 2011. Todo ello supone que el flujo de información desde y hacia Cuba ha aumentado exponencialmente desde 1989. Ese intercambio ajusta modos de pensar y actuar que no siempre transcurren de acuerdo a lo que se considera el paradigma preferido.

Estamos hablando de una sociedad heterogénea, con creciente estratificación, y visiblemente transnacionalizada⁶. La transformación es de gran magnitud y varios elementos apuntan a que puede acelerarse en los próximos años. A pesar de ello, es bastante común que los enfoques para entender esta realidad no guarden la debida correspondencia. La actualización del paradigma de progreso no ha tenido lugar todavía. En el esfuerzo de desarrollo actual las capacidades endógenas a menudo quedan relegadas a un segundo plano. El capital foráneo disfruta de mayores garantías y oportunidades que el naciente sector privado doméstico. Las nuevas fuentes de empleo fuera del sector público no se corresponden con la inversión en educación realizada en cinco décadas. En el mantenimiento de

un objetivo de igualdad impracticable en nuestras circunstancias se mantiene un modelo de garantías sociales que muy bien exacerba la desigualdad, en tanto ciudadanos en condiciones muy diferentes reciben el mismo apoyo público. Internet es parte indisoluble de las sociedades contemporáneas. Retrasar su despliegue equivale en las actuales circunstancias a limitar severamente el desarrollo de las fuerzas productivas.

Cuba necesita un nuevo equilibrio bajo un modelo diferente, algunos de cuyos contornos generales han emergido de los nuevos documentos propuestos por el VII Congreso del Partido. La eliminación de las sanciones estadounidenses y las necesidades de la reproducción económica en una pequeña economía abierta empujarán a Cuba inevitablemente hacia una mayor influencia de las relaciones de mercado en la economía interna. Sin embargo, bien aprovechadas, estas pueden contribuir decisivamente a proporcionar muchas oportunidades de incremento del bienestar al pueblo cubano, pero también harían un aporte notable a la fortaleza del Estado.

Hay dos vías principales. De un lado, un Estado que entregue mayores cuotas de bienestar será uno más legítimo, justo en el momento en el cual la generación histórica será relevada en el poder, elevando la necesidad de incorporar nuevas fuentes de legitimación. En segundo lugar, una economía en crecimiento, y se podría añadir con políticas activas que promuevan activamente la distribución equitativa de los frutos de ese progreso, estará en mejores condiciones de lograr un mayor impacto en la inclusión de los sectores más vulnerables y garantizar el acceso y la calidad de los servicios sociales, que se han resentido debido a la crisis. Este deseable proceso de fortalecimiento estructural del Estado cubano lo pondría en mejores condiciones para garantizar que los intereses del país y su pueblo sean tenidos en cuenta en el acercamiento a la economía mundial.

Es muy difícil, si no imposible, establecer el alcance de estas transformaciones una vez que el mercado, la propiedad privada (incluyendo extranjera) y el binomio comercio-finanzas internacionales desempeñen un rol más importante en la economía cubana. Sin embargo, el retraso de las fuerzas productivas y sus efectos en el bienestar y los mismos servicios sociales representa una amenaza mayor a corto y mediano plazo. Una de las consecuencias

inmediatas es la pérdida del principal activo del país: su fuerza de trabajo calificada, sin cuya contribución es imposible concebir una sociedad próspera y sostenible.

Se pueden contar algunas certezas. La inmensa mayoría de los factores estructurales que explican la conformación y evolución del modelo cubano hasta el presente, se han modificado radicalmente o están en vías de serlo en muy pocos años. Entre ellos se encontrarían: dirección política basada en el carisma y la legitimidad que otorga la historia; la existencia de socios externos capaces de proveer un marco excepcional de apoyo económico y político; relativa homogeneidad de la población cubana a partir de reducidas disparidades de ingreso, composición demográfica y formación político-ideológica; y aislamiento económico relativo del resto del mundo como consecuencia del bloqueo norteamericano y el propio modelo económico.

El VII Congreso del Partido Comunista de Cuba refrendó la continuidad de los cambios anunciados cinco años antes, aunque no todas las expectativas fueron satisfechas. La tarea más ardua comienza ahora y dos elementos de gran calibre gravitan sobre el futuro cercano. Por una parte, el presidente Raúl Castro dejará la presidencia a un sucesor en febrero de 2018, terminando efectivamente con 59 años de gobierno distintivos por el peso del carisma y la historia en el ejercicio de la política. Para el nuevo líder, la tarea de continuar estas transformaciones se anticipa muy compleja. En segundo lugar, la economía ha entrado en 2016 en otro ciclo recesivo, una vez más originada esencialmente en las dificultades del mayor socio comercial de Cuba, en este caso Venezuela. Si acaso, esto confirma que no ha se hecho suficiente desde 2011.

Las perspectivas a corto plazo se han ensombrecido para Cuba. La meta de crecimiento establecida por el gobierno para 2017 en un 2% es alcanzable, pero sigue siendo optimista, cuando el PIB se ha expandido solo un 1,1% en el primer semestre. El escenario internacional se ha vuelto mucho menos favorable. El abandono de la posición común en la Unión Europea es un logro apreciable. Pero soplan otros vientos en América Latina y Estados Unidos. El descarrilamiento del acercamiento a este país, el nuevo entorno latinoamericano, y los pobres resultados a lo interno, pueden

propiciar el reforzamiento de las relaciones con potencias emergentes antagónicas al Vecino del Norte, y el primer candidato es China. Un aspecto interesante tiene que ver con el manejo a futuro de la integración a la economía mundial en la medida en que maduren procesos como la inversión extranjera y el acercamiento a organismos financieros internacionales.

La política económica del gobierno en 2017 se ha ubicado por debajo de lo requerido para reactivar la economía. De hecho, en el verano se anunció la suspensión temporal del otorgamiento de licencias en las categorías más importantes, junto a una revisión del mercado regulatorio para el sector privado y cooperativo que apunta hacia cambios más restrictivos. Este abre una discusión sobre el compromiso de implementar pragmáticamente incluso lo consensuado en la denominada “Conceptualización” (PCC-Conceptualización- 2016).

Cuba tiene que trabajar seria y audazmente en su agenda de transformación doméstica. La Isla tiene que aprovechar el capital diplomático que posee en varios aliados y regiones cercanas. Si Cuba muestra que está decidida a avanzar resueltamente en la búsqueda de un modelo de progreso, es muy probable que vaya a encontrar resortes en instituciones, gobiernos y empresas extranjeras dispuestos a tomar un riesgo calculado, cada uno por motivos diferentes. Además, esto tendría el valor adicional incalculable de sepultar definitivamente el embargo norteamericano.

NOTAS

1. El cociente entre la población económicamente activa (PEA, ocupados más desempleados formales) y la población en edad laboral.
2. Algunas posiciones establecen una causalidad entre uno y otro. No se pretende aquí zanjar esta discusión. Solo se hace referencia a los propósitos establecidos por el gobierno cubano y que se recogen, de una forma u otra en los documentos centrales del VII Congreso del Partido.

3. Los datos al cierre del primer trimestre de 2017 informan de un aumento de los arribos muy cercano al 15% interanual. Para tener una idea de lo que esto significa en términos de volumen, si se asume que en el 2016 visitaron la Isla 4 millones de turistas (los datos definitivos oficiales no están disponibles), y que este ritmo se mantiene a lo largo del año, la cifra de visitantes estaría alrededor de 4,5 millones. Esto supone una presión adicional notable para una infraestructura que ya se resiente de este “boom inesperado”.
4. Un estudio realizado por Expedia da cuenta que el aeropuerto internacional José Martí reportó el mayor incremento de pasajeros interanuales en 2016 (53%) en todo el mundo.
5. El 27 de abril de 2017, una gran variedad de medios de prensa informaron sobre el la aprobación del ingreso de Cuba al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). El visto bueno final fue anunciado en la 57 Asamblea de Gobernadores del ente regional, reunida en la Ciudad de Guatemala. El presidente ejecutivo del BCIE estableció que la incorporación de Cuba como nuevo socio extra regional cumple con la voluntad política de los estados miembros de fortalecer las relaciones económicas y la integración con el Caribe. Cuba se incorpora por primera vez a un organismo de este tipo desde que integró el banco del Consejo de Ayuda Mutua Económica, algo que debe haber tenido lugar en la década del setenta.
6. Se refiere esencialmente al hecho de que la vitalidad de varios sectores claves y fuentes de ingreso de las familias dependen en gran medida de la captación de rentas externas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Banco Interamericano de Desarrollo (2010). *La era de la productividad: cómo transformar la economía desde sus cimientos*. Editado por Carmen Pagés. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- León, Jessica, y David Jesús Pajón (2015). “Política crediticia en Cuba: evolución reciente y efectos sobre el sector no estatal”. En *Miradas a la Economía Cubana. Análisis del sector no estatal*, de Omar Everleny Pérez y Ricardo Torres, 103-114. La Habana: Editorial Caminos.

- ONEI. *Anuario Estadístico de Cuba*. La Habana: Oficina Nacional de Estadísticas e Información, varios años.
- PCC (2011). *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*. La Habana: VI Congreso del Partido Comunista de Cuba.
- PCC-Conceptualización (2016). "Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista". Documento del VII Congreso del PCC, La Habana.
- Pérez, Omar Everleny (2014). "La inversión extranjera directa en Cuba: necesidad de su relanzamiento". *Economía y Desarrollo* vol.152 no.2 La Habana jul.-dic. 2014.
- UNCTAD. *UNCTADStat*. 25 de agosto de 2017. <http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx> (último acceso: 20 de agosto de 2014).

RESUMEN

El proceso de actualización del modelo económico y social de Cuba

La reforma económica cubana bajo el gobierno de Raúl Castro ha generado un gran debate dentro y fuera de Cuba. Algunas de las iniciativas de este proceso han sido pioneras para el modelo cubano después del triunfo de la Revolución. Cuando se aproxima a una década de lanzada oficialmente, los resultados son mixtos, y en 2017 se han puesto en práctica algunos cambios que introducen dudas sobre la trayectoria futura. Este trabajo trata de hacer un balance de este proceso y discute el estado de la reforma a la altura de 2017. Se concluye que si bien el país ha cambiado en aspectos de gran trascendencia, los resultados económicos no son halagüenos y el consenso necesario para transformaciones ulteriores no está garantizado.

ABSTRACT

The Process of "Actualización" of the Cuban Economic and Social Model

The Cuban economic reform implemented under Raúl Castro's administration has spurred great debate both within Cuba and abroad. Some

of the initiatives of this process have been pioneering for the Cuban model after the triumph of the Revolution. After almost a decade of its official launch, results are mixed and in 2017 some changes were implemented, raising concerns about its future direction. The purpose of this study is to take stock of the process and assess the status of the reform as of 2017. The article concludes that although major aspects of the country have changed, the economic results are not promising and the consensus needed for further transformations is not guaranteed.

SUMMARY

O processo de atualização do modelo econômico e social de Cuba

A reforma econômica cubana promovida pelo governo de Raúl Castro gerou um grande debate dentro e fora de Cuba. Algumas das iniciativas deste processo foram pioneiras para o modelo cubano depois do triunfo da revolução. Lançada oficialmente há quase uma década, seus resultados são bastante variados. Além disso, em 2017 foram implementadas algumas mudanças que lançam dúvidas sobre a trajetória futura. Este trabalho procura fazer um balanço deste processo e discute o estado da reforma em 2017. Conclui que, embora o país tenha mudado em aspectos de grande relevância, os resultados econômicos não são animadores e o consenso necessário para transformações posteriores não está garantido.



La política exterior cubana y la actualización del modelo económico en un entorno cambiante

Antonio Romero

El presente capítulo tiene como objetivo básico realizar un análisis de las tendencias que han prevalecido en la política exterior cubana en años recientes, vinculando las mismas con el proceso de actualización del modelo económico y social, que como se sabe, se inaugura oficialmente en abril del 2011. En efecto, en el VI Congreso del PCC, se aprobaron los “*Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*”, los cuales constituyen –grosso modo– la “hoja de ruta” de las transformaciones en términos estructurales, de política económica e institucionales que han tenido lugar en el país en los últimos tiempos¹.

El trabajo está estructurado en cinco epígrafes. En el primero se resumen algunos antecedentes de la política exterior de Cuba en los últimos tiempos, e inmediatamente después se discute el impacto del proceso de actualización del modelo económico y social sobre la política exterior cubana en años recientes. El tercer epígrafe está dedicado a la inserción global de Cuba, analizando en especial las relaciones del país con los principales centros del sistema internacional. Después se sintetiza el “reposicionamiento” de Cuba en temas de la agenda regional y global. La última parte del trabajo presenta algunos de los desafíos más importantes para la política exterior cubana en el corto-mediano plazo. Al final se sintetizan las principales ideas recogidas en este documento, en el resumen y las conclusiones.

Antecedentes de la política exterior de Cuba

La Revolución Cubana de 1959 inauguró una fase sin precedentes en las relaciones internacionales del país. No sólo el gobierno revolucionario y su proyección externa implicaron una ruptura significativa con la política exterior de los gobiernos republicanos (1902 – 1958), sino que rompieron el molde acerca de cómo estados pequeños, y relativamente pobres, debían y podían comportarse en la política mundial.

A partir de esa etapa, se fue confirmando que prácticamente no existía ningún asunto esencial de las relaciones internacionales contemporáneas, ni sobre problemas globales que afectaban a la humanidad, en los que las posiciones cubanas no fueran consideradas, tanto por su peso político propio, como por la capacidad demostrada de su muy efectiva diplomacia, para convocar o concertar a otros relevantes actores internacionales.

Elemento sobresaliente de la política exterior post-1959 de Cuba ha sido su componente de “colaboración”. De hecho, desde el propio triunfo de la Revolución, Cuba se fue convirtiendo en un país con muy alto nivel de participación en acciones, proyectos y programas de cooperación, fundamentalmente a favor de otras naciones en desarrollo, lo que se conoce como “cooperación Sur-Sur”. En consecuencia, esta dimensión específica de la política exterior cubana explica también, parte importante de sus éxitos.

Sin embargo, cualquier recuento histórico de la política externa y de la inserción internacional de Cuba en las últimas décadas, debe considerar que el colapso del sistema socialista mundial y el fin de la Guerra Fría, tuvo un impacto negativo trascendente no sólo para la reproducción económica (y social) del socialismo cubano, sino también para su política exterior. Tal y como reconoce un destacado especialista, el fin del Socialismo en Europa del Este, implicó que por primera vez Cuba perdiera su conexión a “una fuente de poder internacional” (Fernández, D. 2008).

Ello tenía también importantes implicaciones en términos de seguridad. No obstante ello, pese a múltiples dificultades, debe reconocerse que las autoridades de Cuba fueron capaces de avanzar significativamente en la rearticulación de las relaciones externas (políticas y económicas) en las que naciones de Europa Occidental y también de América Latina y el Caribe comenzaron a jugar un importante papel. De igual forma, desde principios de la década de 1990, Cuba tuvo una activa participación en relevantes foros multilaterales (ONU, Grupo de los 77, Movimiento No Alineado, OMC, UNCTAD, etc) donde incluso llegó a ostentar posiciones relevantes; y posteriormente en varios regionales, que evidenciaban una creciente articulación de Cuba con el entorno externo. Lo anterior no reflejaba en absoluto un supuesto “aislamiento internacional” de La Habana en tiempos post-Guerra Fría.

En general, los principios básicos que han regido la política exterior cubana desde el propio triunfo de la Revolución, como el anti-imperialismo, la lucha por un cambio en la estructura del sistema multilateral y la democratización del sistema de las Naciones Unidas, la priorización de las relaciones con países del Sur y la solidaridad internacional; continúan estando en la base del accionar diplomático de Cuba en las presentes condiciones.

Estos principios constituyen –en cierta forma– un factor decisivo que coadyuva al éxito que casi todos los observadores internacionales atribuyen a la política exterior de Cuba. Por otra parte, el alto nivel profesional de los diplomáticos cubanos, y también su sofisticada capacidad institucional han sido elementos explicativos de la protagónica y reconocida presencia internacional de Cuba.

Impacto del proceso de actualización del modelo económico y social sobre la política exterior

Los cambios en el modelo económico y social y los importantes desafíos en términos de desarrollo en condiciones de la globalización que actualmente enfrenta la sociedad cubana, han tenido implicaciones directas - y al mismo tiempo han obligado a ciertas modificaciones - en la política exterior del país.

Como se ha señalado anteriormente, la política exterior de Cuba, basada en principios que en general mantienen vigencia hasta el día de hoy, también expresa los “intereses” de la nación. En este sentido, se perciben algunas modificaciones en los últimos tiempos, que dan cuenta del nuevo contexto nacional e internacional.

En primer lugar, la ecuación base determinada por la dualidad “principios-intereses” de la política exterior, en años recientes comienza a otorgar una mayor ponderación al componente de “intereses” en una visión de mediano y largo-plazo. Ello es resultado del reconocimiento por parte de las autoridades nacionales, de los límites que el entorno internacional dominante impone al país, y al mismo tiempo de que la solución de muchos de los desafíos económicos y sociales que enfrenta Cuba en la actualidad, requieren de la cooperación de fuentes y actores externos.

En segundo lugar, el componente económico-comercial (incluyendo el turismo y los flujos de inversión) ha adquirido una importancia fundamental en la estrategia de la política exterior cubana, a partir de las prioridades definidas por la implementación de los Lineamientos de la Política Económica y Social con vistas a la actualización del modelo económico del país. Por ello, ha sido recurrente en los últimos años el intento por ampliar, profundizar y diversificar las relaciones económicas de Cuba con el resto del mundo. Esto se ha reflejado en un aumento perceptible en la ponderación de las cuestiones económicas en los esfuerzos de proyección externa desplegados por las autoridades cubanas en años recientes.

En tercer lugar, los mismos compromisos asumidos con contrapartes extranjeras —como por ejemplo los derivados de la renegociación de la deuda externa, y por tanto el inicio de los pagos por concepto de su

servicio— están ejerciendo presión sobre la política y economía doméstica, que en estas nuevas condiciones tiene que generar altos niveles de excedente para cumplimentar dichos compromisos internacionales.

En relación a lo anterior, resulta interesante la dialéctica que se da entre cambios/restricciones internas y política exterior. El gobierno cubano reconocía que restablecer la confianza en el país por parte de la comunidad internacional era un requisito indispensable para el acceso de la nación a fuentes externas de financiamiento, elemento central para la restructuración de la planta productiva doméstica, incorporada en la visión de los Lineamientos de la Política Económica y Social. En función de ello, se decidió enfrentar el proceso de renegociación de la deuda externa acumulada, y por ende, la restructuración de pagos a los acreedores. En este contexto, Cuba tiene actualmente la posibilidad de acceder a fuentes externas de financiamiento, pero ello implica que cumpla con sus pagos a los acreedores. Lograr el cumplimiento en tiempo de los crecientes pagos por concepto del servicio de la deuda, exige una respuesta productiva que deberá incorporar mayores avances en términos de cambios en la política y en los mecanismos de gestión de la economía nacional, de tal forma que se propicie una mayor nivel de descentralización y autonomía empresarial, junto a una más amplia diversificación de la estructura de propiedad.

Fortalecimiento de la inserción global de Cuba: las relaciones con los principales centros del sistema internacional

En la actualidad hay un consenso creciente en el sentido de que la política exterior cubana ha registrado éxitos importantes en los últimos tiempos, los cuales resultan funcionales al proceso de transformación económica, social e institucional en marcha en el país. Dichos éxitos se manifiestan en disímiles dimensiones: i) mejoramiento y consolidación de relaciones con los actores centrales del sistema internacional; ii) una creciente participación de Cuba en organismos regionales e internacionales; iii) avances en las relaciones financieras externas del país; y iv) el inicio de un proceso de diversificación de las relaciones económicas (comerciales y financieras) internacionales con vistas a reducir la vulnerabilidad externa del país, la que en gran medida está

asociada al alto grado de concentración geográfica de los intercambios económicos transfronterizos de Cuba.

Respecto a las relaciones de Cuba con los principales actores del sistema internacional, debe destacarse la notable mejoría de los vínculos con la Unión Europea, la profundización de las relaciones con Canadá, y el dinamismo de las interacciones con Japón, China y Rusia. Sin lugar a dudas, el proceso más dinámico y publicitado en los últimos años es el relativo al restablecimiento de relaciones diplomáticas con los Estados Unidos y la concreción de importantes acuerdos con vistas a la paulatina normalización de los vínculos bilaterales Cuba-EUA; que sin embargo está hoy día sometidos a un alto grado de incertidumbre a partir de la llegada al poder de la administración Trump.

Relaciones con la Unión Europea

El 12 de diciembre de 2016 la Unión Europea (UE) y Cuba firmaron un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación² que al mismo tiempo rescindía la llamada “Posición Común” que la UE había mantenido por dos décadas respecto a sus relaciones con Cuba³.

La firma del acuerdo europeo-cubano se produjo tras largas negociaciones, y el mismo implicó un paso histórico, en tanto marca una nueva fase en los vínculos bilaterales entre la Unión Europea y Cuba⁴. La naturaleza del acuerdo es de la variante “mixta”, y por tanto debe ser ratificado por el Parlamento Europeo y los poderes legislativos de los 28 integrantes del bloque. No obstante lo anterior, desde su firma la mayor parte del texto se aplica de manera provisional

Como recordaba el canciller cubano Bruno Rodríguez en su discurso en Bruselas tras la firma del acuerdo, en el año 2008 - durante la presidencia francesa de la UE - hubo un viraje en la postura del bloque hacia Cuba y recommenzó el acercamiento entre ambas partes que había sido interrumpido en 1996. Así, en 2014 se inició un proceso que tuvo siete rondas de negociaciones y que en marzo del 2016 se dio por concluido. De todas formas, debe tenerse en cuenta que en los últimos ocho años Cuba había retomado los vínculos con varios estados miembros de la UE. Antes de la firma del acuerdo, el país había formalizado el diálogo político con 24 de los 28 países que componen la organización del viejo continente⁵; y además, había reiniciado la cooperación con 22 de ellos⁶.

La UE es el segundo socio económico (con gran relevancia en el plano comercial, pero también desde el punto de vista de las inversiones) de Cuba, único país de Latinoamérica con el que el bloque comunitario no tenía aún un acuerdo bilateral.

La firma del acuerdo con la UE es considerado como un importante logro de Cuba en el escenario internacional, luego del inicio de la distensión de las relaciones con Estados Unidos y la renegociación de su deuda con los acreedores del Club de París en diciembre 2015.

Relaciones con Canadá

Cuba y Canadá celebraron en junio de 2016 el 71 aniversario del establecimiento de sus relaciones diplomáticas⁷. Según el embajador canadiense en La Habana, “... el gobierno canadiense ha mantenido una posición de respeto en todas las épocas y desea seguir colaborando con Cuba en el futuro”. Canadá se destaca desde hace ya más de dos décadas como uno de los principios socios económicos externos de Cuba: la nación norteamericana se ha ubicado siempre entre los cinco primeros socios comerciales de Cuba en los últimos años, y es el principal mercado emisor de turistas a la isla⁸, registrándose en 2016 un total de 1.3 millones de visitantes canadienses; empresas canadienses tienen importantes intereses en el mercado cubano y algunas de ellas se encuentran entre los principales inversionistas⁹, y hay un creciente intercambio en el terreno académico y cultural. También debe recordarse que el gobierno canadiense colaboró con Cuba y Estados Unidos en el proceso de negociaciones de las dos partes que desembocaron en los anuncios históricos del 17 de diciembre de 2014.

El alto nivel actual de las relaciones Cuba-Canadá tuvo su constatación simbólica más evidente en la visita del Primer Ministro Justin Trudeau a La Habana en noviembre del año pasado¹⁰. Durante la conferencia magistral que ofreció en el Aula Magna de la Universidad de La Habana, el Sr. Trudeau señaló que era objetivo de su gobierno continuar con la relación cercana basada en el respeto y el diálogo con Cuba¹¹. Además de los temas económico-comerciales, en las conversaciones oficiales durante esta visita de alto nivel se destacó por la parte canadiense como áreas para promover la cooperación bilateral el cambio climático, la igualdad de género y la seguridad regional.

Relaciones con Japón

Tras la visita a Cuba del Primer Ministro Shinzo Abe, en septiembre de 2016, se alcanzaron importantes acuerdos que abrieron una nueva etapa en los vínculos entre Japón y Cuba. En esa ocasión, los Gobiernos de ambos países anunciaron un acuerdo para la reestructuración de la deuda cubana según el cual Tokio condonaría el 65% de la deuda de US\$ 1.781 millones en los próximos 18 meses. Mediante el acuerdo, La Habana pagaría US\$ 606 millones de su deuda con Japón, de los cuales US\$ 249 millones serían destinados a un fondo para apoyar negocios e inversiones de empresas japonesas en la isla. Las máximas autoridades de Cuba ratificaron que su gobierno otorgaba prioridad al desarrollo y expansión de sus vínculos con Japón, incluyendo de manera decisiva la participación de inversionistas japoneses en la economía cubana.

En ocasión de la visita del Premier Abe a La Habana, se firmó también un acuerdo que oficializó la entrega de un donativo del Gobierno japonés para la instalación de equipos médicos en los principales hospitales cubanos. Este gesto, aunque calificado como expresión de ayuda al desarrollo, podría ser una señal para exportaciones posteriores de tecnología médica, ya que también se prevé la construcción de un centro de formación para médicos cubanos con tecnología japonesa. Adicionalmente, se estableció un mecanismo de diálogo entre las dos cancillerías, con vistas a acelerar la cooperación tanto bilateral como multilateral, con terceros países; y además se discutieron algunos temas relacionados, por ejemplo, con seguridad internacional y terrorismo, la no proliferación nuclear, así como los problemas alrededor del mar este y sur de China; para lo cual el Primer Ministro de Japón solicitó la comprensión y colaboración de Cuba.

La visita de Abe también podría abrir puertas en la isla a muchas empresas japonesas. Mitsubishi ya abrió una oficina en La Habana el pasado mes de julio. “Buscamos nuevas posibilidades de negocio para proyectos de infraestructuras y de comercio”, dijo entonces Mitsuyuki Takada, director de Estrategias Globales de Mitsubishi. Durante la visita del primer ministro japonés se acordó asimismo la celebración de varias conferencias o reuniones público-privadas para el mejoramiento de las relaciones económicas. Se lanzó igualmente la idea de celebrar una conferencia sobre la infraestructura en 2018, con la participación del sector privado y el ejecutivo de Japón, junto con varios sectores

empresariales de Cuba; mientras que Japón anunció la invitación a cien jóvenes cubanos a lo largo de los próximos tres años, para el desarrollo de relaciones de intercambio académico, cultural y científico-técnico de todo tipo con instituciones niponas.

Sin embargo, el impulso de los vínculos bilaterales en años recientes, realmente se inició con la visita del ministro de relaciones exteriores de Japón a la isla, el Sr. Fumio Kishida en mayo del 2015. Durante un foro de negocios realizado en ocasión de la visita del Canciller de Japón a La Habana, se informó que Japón ya estaba explorando oportunidades de intercambio con Cuba mediante el establecimiento de subcomités binacionales divididos en tres áreas: i) inversiones y comercio; ii) turismo; y iii) ciencia, tecnología y medioambiente. Además, atendiendo a solicitud cubana, se valoró la conveniencia de instituir otro subcomité para abordar posibilidades en el sector de energía. Como parte de los acuerdos adoptados por los cancilleres de los dos países, en noviembre 2015 se puso en marcha el Comité Conjunto público-privado cubano-japonés.

En fecha más reciente, el 10 de marzo de 2017 se firmaron el Canje de Notas que oficializó dos donativos del Gobierno de Japón al de la República de Cuba destinados a proyectos de mejoramiento de los equipos agrícolas para desarrollar la tecnología de producción de semillas de arroz y la donación de camiones recolectores de desechos, para contribuir al mejoramiento de los problemas medioambientales del país.

El 25 de mayo de 2017, Masaru Watanabe, embajador de Japón en Cuba, señalaba en la apertura oficial de la Tercera Jornada de la Cultura Nipona en Cuba, que actualmente existen unas 20 empresas japonesas ya instaladas en la Isla y el pasado año unas 400 estuvieron interesadas en buscar oportunidades de cooperación económica en diferentes áreas, porque según refirió, Cuba está de moda y se ha dado a conocer al mundo. Watanabe dijo, además, que en el 2015 creció en un 80 por ciento el número de visitantes nipones a la nación cubana, y en el 2016 en un 60 por ciento.

Relaciones con China y Rusia

Los vínculos de Cuba con China –según las autoridades cubanas– son estratégicos y multifacéticos en el plano político, y se están diversifican-

do y profundizando en el terreno económico y de cooperación¹². Los dos países establecieron relaciones diplomáticas el 28 de septiembre de 1960, siendo Cuba la primera nación de América Latina que reconoció a la República Popular China. China es hoy la segunda contraparte comercial de Cuba y su participación en múltiples esferas del desarrollo y la economía nacional la confirman como socio estratégico.

La Comisión Mixta Intergubernamental para las Relaciones Económicas y Comerciales ha desempeñado un rol fundamental en la promoción, ejecución y desarrollo de diversos proyectos conjuntos. Dicha comisión intergubernamental ha identificado un grupo de programas de mucho impacto en el desarrollo económico y social de Cuba para el quinquenio 2016- 2020.

En el ámbito de las inversiones recíprocas recientes destacan, entre otros: i) la empresa mixta Biotec Pharmaceutical, especializada en la investigación, producción y venta de anticuerpos monoclonales usados en el diagnóstico y el tratamiento del cáncer, así como en el desarrollo, producción, registro y comercialización de vacunas y proteínas terapéuticas recombinantes, con tecnología cubana; ii) la entidad mixta Gran Kaimán, asociación entre el Grupo Electrónico de Cuba y la corporación de telecomunicaciones Gran Dragón de China, que produce equipamientos para el mercado nacional y el de América Latina; iii) los contratos para la perforación de petróleo de pozos de hasta 9000 metros de profundidad en aguas cubanas, iv) la muy fluida cooperación tecnológica e industrial en materia de televisión digital; y v) el contrato, en ejecución, para la modernización del puerto de Santiago de Cuba, a cargo de la empresa China Communications Construction Company Limited.

En julio del 2014, tuvo lugar una visita oficial del presidente chino Xi Jinping a La Habana, durante la cual se suscribieron 29 acuerdos que amplían el alcance de las relaciones económicas y comerciales entre ambos países. En esta ocasión se firmó un acuerdo de crédito para la compra de equipamiento con destino al desarrollo de las telecomunicaciones en el archipiélago. A partir de esta visita de alto nivel, se suscribió un Memorando de Entendimiento entre el Grupo Empresarial Palmares y Beijing Enterprises Group para la constitución de la empresa mixta Bellomonte S.A., dedicada a la construcción y explotación de un complejo inmobiliario asociado a un campo de golf en La Habana.

Además, se refrendaron cartas de intención para el establecimiento en la Zona Especial de Desarrollo Mariel de dos empresas mixtas, una dirigida a la producción y comercialización de biofarmacéuticos, y la otra, para vacunas contra el cáncer.

Elemento significativo, y expresión del avance en las relaciones recíprocas, ha sido que desde el 28 de septiembre de 2015, la aerolínea Air China inauguró un vuelo continuo entre La Habana y Beijing –con escala en Montreal– y con una frecuencia de tres vuelos semanales.

Por su parte, las relaciones entre Cuba y Rusia están asentadas en históricos lazos de amistad y cooperación, cuya base se fundamenta en la Declaración de principios de las relaciones mutuas entre la Federación de Rusia y la República de Cuba de 1996 y el Memorándum sobre principios de cooperación estratégica de 2009. En 2012 se firmó el Programa de Cooperación económico-comercial y científico-técnica entre los Gobiernos de Rusia y Cuba hasta 2020, que establece las principales direcciones de interacción en estas esferas a mediano plazo. La Comisión Intergubernamental cubano-rusa de cooperación económico-comercial y científico-técnica ha sido el foro esencial de negociaciones bilaterales entre los dos países¹³.

Además del importante flujo de comercio recíproco, se ha observado un significativo flujo de turistas rusos que han visitado Cuba en los últimos tiempos y también existen relevantes proyectos de inversión en marcha. Entre estos proyectos, sobresalen: i) la construcción de cuatro bloques energéticos de 200 megavatios de potencia en dos centrales eléctricas cubanas, tras la firma del acuerdo correspondiente el 22 de octubre de 2015 y su entrada en vigor el 12 de mayo de 2016; ii) la compañía rusa Zarubezhneft lleva a cabo desde 2011 labores conjuntas con la empresa estatal cubana CUPET para incrementar la extracción del yacimiento de petróleo de Boca de Jaruco; iii) en 2011 Gazprom Neft se sumó al proyecto de la compañía malasia Petronas para desarrollar investigaciones geológicas en cuatro bloques ubicados en la zona económica exclusiva de la plataforma continental del Golfo de México; iv) la modernización y ampliación de la industria del acero y las fundiciones de la planta metalúrgica Antillana de Acero “José Martí”¹⁴, v) los acuerdos desde 2005 con la empresa Ilyushin Finance Co para el suministro a la isla de aviones rusos, incluyendo varios Tu-204 en sus versiones de pasajeros y carga y los Il-96-300 de

pasajeros¹⁵; vi) los proyectos de cooperación inicializados en la esfera del transporte para la creación de un centro de transporte en la isla; y vii) el convenio de cooperación entre las empresas Heber Biotec y Pharmaco, que permite el ingreso al mercado ruso de medicamentos cubanos novedosos.

Debe recordarse que el 25 de octubre de 2013 se firmó el acuerdo entre los Gobiernos de los dos países para solventar el tema de la deuda cubana con Moscú¹⁶, mediante el cual Rusia condonó el 90 % de la deuda acumulada, lo que solucionó uno de los principales obstáculos que existían para el relanzamiento de las relaciones recíprocas.

El presidente de Rusia, Vladimir Putin, llegó a La Habana, el 11 julio de 2014, con el objetivo de reimpulsar el comercio y los proyectos de inversión conjuntos. Putin reconoció que el principal objetivo de su agenda era expandir las relaciones económicas, y “recuperar el terreno perdido” con Cuba a partir de la desaparición de la Unión Soviética. Como resultado de ello, en abril de 2015 Rusia y Cuba acordaron ampliar su cooperación técnica militar, lo que implica el apoyo de Moscú a la modernización del complejo militar industrial de la isla. Como parte de ello, en noviembre de 2015 en La Habana se celebró el primer seminario ruso-cubano sobre cooperación tecnológica en la esfera de defensa, tras el cual Rusia recibió una serie de solicitudes que comenzaron a ser estudiadas por empresas competentes rusas.

Relaciones con los Estados Unidos

Atención especial en este acápite merece la dinámica actual –y perspectiva– de las relaciones bilaterales con los Estados Unidos. Como se ha dicho, existen serias diferencias entre Cuba y los Estados Unidos, la cuales tienen raíces históricas, y además el conjunto de sanciones económicas, comerciales y financieras que da cuenta del denominado “bloqueo” está presente y sólo podría ser eliminado mediante una acción congresional. De todas formas, en los últimos dos años (2015 – 2016), a partir de la decisión de restablecer las relaciones diplomáticas bilaterales, se había tejido un entramado importante de acuerdos, contactos e interacciones entre los dos países, que expresaban un panorama perceptiblemente distinto al que caracterizó las relaciones en el largo período de más de 50 años entre 1962 y 2014. Como lo resumió el embajador cubano en Washington¹⁷ “Se han registrado

avances considerables aunque todavía quedan obstáculos de consideración.(...) Nunca antes en nuestra historia común ambos países habían negociado durante dos años consecutivos sobre una diversidad tal de temas, como se ha hecho entre enero del 2015 y enero del 2017. Hasta hoy contamos con 22 memorandos de entendimiento firmados y en aplicación...”.

Para que se tenga una idea de lo que lo anterior representa: i) 284 mil estadounidenses y 329 mil cubanos americanos viajaron a Cuba en el 2016, lo que implicó un aumento del 34 % de los viajeros que se movieron desde EUA hacia Cuba, respecto al período anterior; ii) a partir del mes septiembre de 2016 comenzaron vuelos directos, con tarifas más bajas y con mayor predictibilidad en el servicio, y sólo entre septiembre a diciembre del 2016 diez aeropuertos cubanos recibieron 1833 vuelos directos de ocho aerolíneas estadounidenses; iii) también viajaron hacia Estados Unidos 223 mil cubanos a visitar sus familias o por otras razones y regresaron a la Isla; iv) cuatro líneas de cruceros tienen permisos otorgados para realizar recorridos a distintos puertos cubanos; v) buena cantidad de los pasajeros que fueron a Cuba pudieron utilizar los servicios de *roaming* que ya tienen firmados los principales proveedores de servicio telefónico en Estados Unidos; vi) en el 2016 visitaron Cuba 229 delegaciones empresariales estadounidenses con 2428 miembros; y vii) se habían concluido hasta mediados de enero de 2017, 23 acuerdos comerciales y habían varios más a punto de finalizarse.

En el listado anterior debe resaltarse –por su impacto político– el hecho de que a escasos ocho días de la toma de posesión del nuevo presidente de los Estados Unidos, las autoridades de ambos países habían firmado un nuevo acuerdo migratorio que modificó radicalmente la forma en que se regulaba el flujo de cubanos hacia el Norte (con implicaciones importantes a nivel regional). Según declaración oficial, con este acuerdo se lograba que el movimiento de personas entre las dos naciones fuera de forma ordenada, legal y segura. Cuatro días después, se suscribía el Memorando de Entendimiento en Aplicación y Cumplimiento de la Ley, estableciendo canales estables de cooperación entre numerosas agencias federales estadounidenses y sus contrapartes en Cuba.

Punto culminante en este nuevo escenario de relaciones entre EUA y Cuba lo constituyó la visita del Presidente Barack Obama a La Habana

(marzo del 2016), acompañado de una delegación de 39 miembros del Congreso de ambos partidos; la que constituyó la mayor delegación del congreso que viajara en muchos años a cualquier país. También se habían recibido en Cuba múltiples delegaciones oficiales de alto nivel –incluyendo 6 secretarios de estado– la Administradora de Pequeños Negocios, el Coordinador para Propiedad Intelectual, el Representante para Negociaciones Comerciales, seis gobernadores y un vicegobernador; la Asociación de Alcaldes de Estados Unidos, encabezada por su presidenta, etc. En total, 25 delegaciones oficiales (6 de alto nivel) de Cuba visitaron Washington y 47 delegaciones oficiales (13 de alto nivel) de EE UU visitaron La Habana. Adicionalmente, mil 667 periodistas estadounidenses visitaron Cuba, y muchos otros viajaron desde terceros países; e incontables fueron los intercambios producidos entre universidades, instituciones científicas y organizaciones religiosas.

Sin embargo, este panorama alentador sufrió una perceptible reversión el 16 de junio de 2017, cuando el Presidente Trump anunció en Miami la “nueva política” que su gobierno ha decidido aplicar en sus relaciones con Cuba. En particular, esta nueva política incluye: i) la prohibición de las relaciones económicas, comerciales y financieras de las compañías estadounidenses con empresas cubanas relacionadas con el Ministerio de las Fuerzas Armadas y el Ministerio del Interior; ii) la prohibición de los viajes individuales de los ciudadanos estadounidenses en la categoría de intercambios “pueblo a pueblo” y una mayor vigilancia sobre el resto de los viajeros; iii) la revisión con vistas a asegurar una mayor efectividad de varios programas de apoyo por parte de EUA que, de acuerdo a las autoridades de Cuba, tienen como propósito esencial subvertir el orden constitucional cubano; y iv) la derogación de la Directiva Presidencial emitida por el presidente Barack Obama en octubre del 2016 dirigida a la paulatina normalización de las relaciones bilaterales. Más allá de la discusión respecto a las causas esenciales que están detrás de esta “nueva política”, del alcance real que tienen los cambios anunciados por Trump y de todo lo que se mantiene respecto a lo avanzado en los dos años anteriores en las relaciones bilaterales, sí queda claro que el 16 de junio se ha producido lo que un destacado experto calificó como “cambio de ánimo” en la interacción Cuba-EUA, que pudiera tener efectos contraproducentes para los propios intereses nacionales de Estados Unidos (Dominguez, 2017).

Reposicionamiento de Cuba en temas de la agenda regional: participación en organismos regionales y referentes comerciales y financieros

En el 2008, y por primera vez desde 1959, Cuba logra mantener relaciones diplomáticas con los 33 estados independientes de América Latina y el Caribe. En este resultado debe tenerse en cuenta que el liderazgo político cubano fue capaz de consolidar paulatinamente amplias relaciones con la totalidad de naciones de nuestra región, sin colocarlas en encrucijadas que les provocaran confrontaciones definitivas con los Estados Unidos.

El proceso de creciente vinculación de Cuba con la región de América Latina y el Caribe (ALC) se ha visto reflejado –y favorecido– por la incorporación de la isla a algunos de los esquemas u órganos de integración y cooperación regional existentes en nuestra región (SELA, ALADI, AEC, y ALBA-TCP) y también por el acercamiento y consolidación de las relaciones de Cuba con la CARICOM y el importante papel del país en el proceso de conformación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Simultáneamente, el peso de ALC en la matriz de relaciones económicas externas de Cuba se ha incrementado notoriamente, aunque ello ha estado determinado esencialmente por la alta concentración de relaciones con una sola nación (Venezuela); que comienza a disminuir dadas las dificultades económicas y políticas que ha venido enfrentando esta última. En los últimos meses (2016-inicios 2017), se percibe una creciente conciencia de que debieran explorarse otras vías institucionales y áreas de nuestra región, para diversificar y disminuir la vulnerabilidad externa de Cuba, dado el todavía elevado nivel de concentración de sus relaciones con un grupo muy reducido de países de la región. En especial, se empieza a destacar la necesidad de reconsiderar las opciones no explotadas asociadas a la membresía de Cuba a la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) y al mismo tiempo, tratar de incrementar el peso de países de Centroamérica –y también los del Caribe– en las relaciones económicas externas de Cuba.

Más del 40 % de las exportaciones de bienes de Cuba entre 2010 y 2015 se dirigieron a Latinoamérica, mientras que la región ha sido el origen

prácticamente de más de la mitad de todas las compras externas que ha realizado Cuba hasta el año 2014, aunque se produce una reducción perceptible de esa ponderación (más de 14 puntos porcentuales) en el 2015. En términos del comercio de mercancías, Cuba mantiene un voluminoso déficit en su intercambio externo con los países de ALC; el cual representó (entre 2010 y 2015) aproximadamente el 60 % del saldo negativo total de mercancías del país.

Respecto a las relaciones económico-comerciales de la Comunidad del Caribe (CARICOM) con Cuba, se firmó entre ambas partes un Acuerdo de Comercio y Cooperación Económica el 5 de julio de 2000 –marco normativo para la regulación de las relaciones económico-comerciales recíprocas– el cual estipulaba la posibilidad de más amplias negociaciones a partir del 2001 para convertir este Acuerdo de Alcance Parcial en un Acuerdo de Libre Comercio. El acuerdo suponía la eliminación de las barreras para el comercio y otros compromisos en temas relativos a inversiones, impuestos, promoción y facilitación del comercio, turismo y propiedad intelectual. Los miembros de la OECO, así como Belice y Haití, recibían un tratamiento especial y diferenciado y estaban eximidos de la obligación de conceder acceso preferencial recíproco a Cuba. Sin embargo, la ambición que se observaba en el acuerdo Cuba-CARICOM no se veía acompañada de una efectiva implementación del mismo. Quince años después de firmado, el acuerdo no había entrado en vigor pues no todos los países de CARICOM lo habían ratificado¹⁸. En el marco de la celebración de la V Cumbre Cuba-CARICOM (La Habana, diciembre de 2014) se re-negócié dicho acuerdo y el mismo se aprobó por la Comisión Conjunta Cuba-CARICOM en febrero de 2017¹⁹.

Independientemente del status del acuerdo Cuba-CARICOM, la dimensión comercial (y de inversión) de las relaciones recíprocas desde el 2010 y hasta el año 2015, continuaba mostrando niveles casi insignificantes; y además estaban altamente concentradas. Trinidad y Tobago (51 %) y por otra parte Haití y Jamaica (19.6 %) han sido los principales socios comerciales con Cuba dentro de la CARICOM. En general, el intercambio comercial de bienes de Cuba con la CARICOM, representó escasamente el 1,12 % de las transacciones totales con el exterior (mercancías) del país en el año 2010, y en el 2015, dicha proporción equivalía a sólo el 1,31 % del total.

Obviamente, aparte de la CARICOM, las transacciones comerciales de Cuba con la República Dominicana destacan por su relevancia, aunque este país no clasifica dentro de los 20 socios comerciales más importantes para la economía cubana.

De todas formas, al igual que en el caso del intercambio externo total cubano, dicho déficit en el comercio de bienes cubano con Latinoamérica y el Caribe ha sido compensado por el superávit en términos del comercio de servicios de Cuba con los países de la región. Aunque no hay información detallada al respecto, todo indica que los ingresos por la exportación de servicios profesionales son un elemento muy importante en las relaciones externas que Cuba mantiene con varios países en desarrollo, sobre todo con los de Latinoamérica, en especial Venezuela y Brasil.

En este análisis de la relaciones de Cuba con Latinoamérica, debe considerarse también que en los últimos tres años, Cuba ha organizado exitosamente cinco conferencias de Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno a nivel regional: i) II Cumbre de la CELAC (enero de 2014), ii) Cumbre extraordinaria del ALBA sobre la cooperación internacional para el enfrentamiento al ébola (20 de octubre de 2014), iii) V Cumbre Cuba-CARICOM (8 de diciembre de 2014), iv) Cumbre del ALBA en su X Aniversario (14 de diciembre de 2014), y v) VII Cumbre de la AEC (3-4 de junio de 2016).

Teniendo en cuenta la limitada capacidad del país para generar ahorro interno que garantice un crecimiento sostenido, muchos analistas han planteado la importancia de explorar las posibilidades de incorporación de Cuba a organismos financieros de alcance global, y en particular a las instituciones financieras internacionales (IFI). Si bien todo indica que no están dadas las condiciones políticas para promover un acercamiento del país a las instituciones multilaterales (FMI y Banco Mundial), se observan indicios que apuntan a un probable privilegio de las relaciones del país con entidades latinoamericanas. En efecto, se constata en los últimos años una fluida y creciente relación con la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina. En marzo de 2016, se firmó un acuerdo de cooperación entre la CAF y el Banco Central de Cuba, al tiempo que se fortalecen las relaciones de asistencia técnica de esa entidad regional con la Universidad de La Habana. Como parte de la propuesta de ampliar y diversificar las relaciones económicas

con Centroamérica y el Caribe, a principios de mayo/2017 Cuba se convirtió en nuevo socio del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y también es probable en el corto-mediano plazo un mayor acercamiento del país al Banco de Desarrollo del Caribe (CDB, siglas en inglés).

Además es de destacar la muy importante contribución de Cuba a la solución de conflictos regionales, como el de Colombia. En efecto Cuba fue país garante y sede del proceso de negociaciones con vistas a poner fin al conflicto armado en esa nación sudamericana, contribuyendo de manera decisiva al acuerdo entre las FARC-EP y el gobierno de Colombia. De igual forma, Cuba participa hoy en las negociaciones con vistas al logro de un acuerdo de fin de hostilidades definitivo entre el ELN y el gobierno colombiano.

Por último debe tenerse en cuenta, que de manera discreta, Cuba ha venido actuando como “*honest broker*” en la búsqueda de soluciones a ciertas diferencias y/o bloqueos por parte de países latinoamericanos y caribeños en algunas negociaciones y/o conflictos internacionales. En particular se destaca la contribución cubana a la conclusión satisfactoria de la XIV Conferencia Ministerial de la OMC en Doha y la aprobación del Acuerdo sobre Facilitación de Comercio, al término exitoso de la Cumbre sobre Cambio Climático de París, y en el plano regional además de lo señalado anteriormente sobre el proceso de paz colombiano; el apoyo cubano al diálogo entre Haití y República Dominicana; y más recientemente a la búsqueda de canales de comunicación más distendidos entre Venezuela y Guyana.

Desafíos de la política exterior de Cuba en el corto-mediano plazo

Considerando los diversos elementos esbozados en los epígrafes anteriores, algunos de los principales desafíos de la política exterior cubana a corto-mediano plazo, pudieran sintetizarse en los siguientes:

1. ¿Cómo continuar articulando una política exterior independiente y con sello anti-hegemónica; que en cierta medida ha determinado hasta ahora el carácter distintivo de la diplomacia cubana, en medio de un

paulatino –aunque complejo e incierto sobre todo a partir de la llegada al poder de la administración Trump tal y como quedó demostrado el pasado 19 de junio– proceso de acercamiento y/o mantenimiento de relaciones diplomáticas con los Estados Unidos?

2. Como parte del proceso de transformaciones económicas que tiene lugar, las autoridades cubanas han reconocido dentro de los Lineamientos de la Política Económica y Social, la necesidad de someter a revisión las prácticas y proyectos de cooperación internacional ofrecidas por el país. El Lineamiento No. 11 señalaba que –siempre que sea posible– debe lograrse la compensación de los costos implicados en las acciones de cooperación externa proveniente de instituciones cubanas. De hecho, ya comienza a hablarse de que en el futuro inmediato la tendencia predominante de la colaboración cubana será la “cooperación compensada”, entendida esta como aquella en la que el país beneficiario –o una tercera parte– asumiría una proporción importante de los costos implicados en las acciones de cooperación. ¿Cómo adelantar la necesaria transformación de la política de cooperación externa del país acorde a lo plasmado en los lineamientos, y al mismo tiempo hacer frente de manera exitosa –desde el punto de vista político-diplomático– aunque sobre la base de una respuesta “caso a caso”, a las legítimas preocupaciones manifestadas por algunos gobiernos de naciones en desarrollo –sobre todo del Caribe– acerca de los impactos negativos que tendría la modificación en las pautas de la cooperación externa de Cuba para sus países?

3. ¿Cómo contrarrestar –con una nueva narrativa en su política exterior– ciertas visiones que se han venido imponiendo en el debate a nivel regional acerca de los probables impactos negativos que la reestructuración económica, social e institucional del país (y más aún, el proceso de restablecimiento de relaciones con los Estados Unidos) tendrían sobre otras naciones latinoamericanas (“*grancaribeñas*”)? Ello quizás obligaría a examinar variantes novedosas de proyectos conjuntos –que pudieran explorar ventajas de “complementariedad”– para encauzar en esta nueva etapa los relacionamientos económicos de Cuba con países de nuestra área geográfica más inmediata.

4. ¿Cómo hacer frente en medio de fuertes restricciones de recursos (materiales y humanos) a una activa participación en foros de negociación y debates a nivel internacional, a lo que se añade la muy densa

red de intercambios, negociaciones y consultas permanentes que ha supuesto y pudiera suponer a futuro el proceso de normalización de relaciones con los Estados Unidos; y también los que se deriven de la necesaria diversificación de los vínculos económicos del país?

5. ¿Qué espacios de cooperación a nivel multilateral pudieran o debieran incrementarse por parte de Cuba, sobre todo ahora en que el país mantiene –a pesar de contradicciones importantes y retrocesos coyunturales– relaciones diplomáticas con los EUA? La demostrada capacidad y el reconocimiento de Cuba para lidiar con importantes problemas a nivel regional e internacional (desde la mediación para la terminación del conflicto armado en Colombia y el enfrentamiento al tráfico ilegal de drogas, hasta la lucha contra el ébola) pudieran ser componentes importantes de la agenda de política exterior cubana, que ahora con relaciones diplomáticas formales con los Estados Unidos, pudiera potenciarse.

Resumen y conclusiones

1. A partir del triunfo de la Revolución Cubana en enero de 1959 se inicia una fase sin precedentes en las relaciones internacionales del país, rompiendo con el molde tradicional acerca de cómo estados pequeños y pobres debían y podían comportarse en la política mundial. Elemento sobresaliente de la política exterior post-1959 de Cuba ha sido su componente de “cooperación al desarrollo” que ha beneficiado a decenas de países subdesarrollados.

2. El colapso del sistema socialista mundial y el fin de la Guerra Fría, tuvo un impacto negativo trascendente no sólo para la reproducción económica (y social) del socialismo cubano, sino también para su política exterior. Por primera vez Cuba perdió su conexión a “una fuente de poder internacional”. Pese a múltiples dificultades, desde principios de la última década del siglo pasado, las autoridades de Cuba fueron capaces de avanzar en la rearticulación de las relaciones externas en las que naciones de Europa Occidental y también de América Latina y el Caribe comenzaron a jugar un importante papel.

3. Los cambios en el modelo económico y social y los desafíos en términos de desarrollo en condiciones de globalización que actualmente enfrenta la sociedad cubana, han tenido implicaciones directas –y al mismo tiempo obligan a ciertas modificaciones– en la política exterior del país. En este sentido, el componente económico-comercial ha adquirido importancia fundamental en la estrategia de política exterior de Cuba.

4. En la actualidad hay un consenso creciente en el sentido de que la política exterior cubana ha registrado éxitos importantes en los últimos tiempos, los cuales resultan funcionales al proceso de transformación económica, social e institucional en marcha en el país. Dichos éxitos se manifiestan en disímiles dimensiones: i) mejoramiento y consolidación de relaciones con los actores centrales del sistema internacional; ii) una creciente participación de Cuba en organismos regionales e internacionales; iii) avances en las relaciones financieras externas del país; y iv) el inicio de un proceso de diversificación de las relaciones económicas (comerciales y financieras) internacionales con vistas a reducir la vulnerabilidad externa del país.

5. Se registra un proceso de creciente vinculación de Cuba con la región de América Latina y el Caribe (ALC), el cual se ha visto reflejado –y favorecido– por la incorporación de la isla a algunos de los esquemas u órganos de integración y cooperación regional existentes en nuestra región y también por el acercamiento y consolidación de las relaciones de Cuba con la CARICOM y el importante papel del país en el proceso de conformación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). El peso de ALC en la matriz de relaciones económicas externas de Cuba se ha incrementado, aunque ello ha estado determinado por la alta concentración de relaciones con una sola nación (Venezuela); que comienza a disminuir dadas las dificultades económicas y políticas que ha venido enfrentando esta última.. En los últimos tiempos se percibe una creciente conciencia de que debieran explorarse otras vías institucionales y áreas de nuestra región, para diversificar y disminuir la vulnerabilidad externa de Cuba dado el elevado nivel de concentración de sus relaciones económica externas.

6. Actualmente la política exterior cubana enfrenta importantes desafíos asociados a: i) los impactos del complejo proceso –ahora incierto a partir de la llegada al poder de la administración Trump– de restable-

cimiento de las relaciones diplomáticas con los EUA, ii) la necesaria transformación de la política de cooperación internacional del país, iii) las fuertes restricciones de recursos (materiales y humanos) que pudieran limitar una activa participación en foros de negociación y debates a nivel internacional; y iv) la necesidad de contrarrestar ciertas visiones interesadas que se han venido imponiendo en el debate acerca de los probables impactos negativos que la reestructuración del país y el restablecimiento de sus relaciones con los Estados Unidos, tendrían sobre otras naciones latinoamericanas y caribeñas.

NOTAS

1. Debe tenerse en cuenta que en el VII Congreso del PCC (La Habana, abril de 2016) se discutió lo avanzando en cuanto a implementación de los Lineamientos, y se realizaron ajustes en los mismos. Después de un proceso de discusión popular, se aprobó por el Partido y luego por la Asamblea Nacional del Poder Popular (junio/2017) la nueva versión de los Lineamientos de la Política Económica y Social, que deberán implementarse en el período 2017-2021. Igualmente se aprobaron otros documentos rectores: la Conceptualización del Modelo de Desarrollo Cubano y las Bases para la Estrategia de Desarrollo a largo plazo de la nación.
2. El nombre oficial es “Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre Cuba, por una parte, y la Unión Europea y sus Estados Miembros, por la otra”.
3. Decisión unilateral de la UE adoptada hace 20 años atrás, en noviembre de 1996, en gran medida impulsada por la diplomacia española del entonces Presidente José Ma. Aznar que privilegiaba el aislamiento internacional de Cuba.
4. Expresado por Federica Mogherini durante su visita a Cuba en marzo de 2016 en la sede del MINREX.
5. Solo restaban Dinamarca, Malta, Lituania y Estonia.
6. Exceptuando los cuatro anteriores más Letonia y Bulgaria.
7. Las relaciones oficiales entre ambos países se establecieron en 1945, siendo Cuba el primer país de América Latina donde Canadá abrió un puesto diplomático.

8. Posición que ostenta desde el año 1998.
9. En particular se destaca el papel de Sherritt, cuya presencia comenzó en 1991 en el níquel y actualmente presta servicios además en la producción de petróleo, la generación de energía eléctrica, la agricultura, turismo y el transporte.
10. Cuba fue el primer país de América Latina y el Caribe visitado oficialmente por el Primer Ministro Trudeau.
11. Reseña de la conferencia del Primer Ministro canadiense en Granma, 16 de noviembre de 2016, p. 4.
12. Declaración de Ricardo Cabrisas Ruiz, Vicepresidente del Consejo de Ministros de Cuba, a la agencia Prensa Latina, La Habana, 23 julio de 2015.
13. La reunión más reciente de esta Comisión se celebró en La Habana en octubre de 2016, presididas por el viceprimer ministro ruso, Dmitri Rogozin, y el vicepresidente del Consejo de Ministros de Cuba, Raúl Cabrisas.
14. Con tales fines Rusia ofreció a Cuba un crédito de 100 millones de dólares.
15. Cuba ha recibido en los últimos años 14 naves aéreas, suministradas en el marco del programa gubernamental ruso de apoyo financiero a la exportación de productos industriales de alta tecnología.
16. Dicho acuerdo fue oficialmente validado en julio de 2014 por la Duma (parlamento) rusa, y por ende, entró en vigor a partir de esa fecha.
17. José Ramón Cabañas, embajador de Cuba en Washington, durante discurso en la recepción ofrecida por el aniversario del triunfo de la Revolución Cubana (Washington, 26 de enero/2017).
18. Hasta diciembre de 2014 sólo habían ratificado el acuerdo con Cuba, Barbados, Guyana, Jamaica, Trinidad and Tobago, St. Kitts and Nevis, y St. Vicente y Granadinas.
19. El llamado 2do Protocolo al Acuerdo de Comercio y Cooperación Económica fue firmado en la V Conferencia Ministerial Cuba-CARICOM que tuvo lugar el 10 y 11 de marzo/2017 en La Habana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Braveboy-Wagner, Jacqueline A (2009). "International Relations", en Hillman, Richard S. & Thomas J. D'Agostino (ed), *Understanding the Contemporary Caribbean*, Second Edition, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Bryan, Anthony (1997). "Trading Places: The Caribbean faces Europe and the Americas in the Twenty-first Century". *Occasional Paper 27*, Miami: University of Miami North-South Center.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2015). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2015* (LC/G.2634-P), Santiago de Chile, 2015.
- Domínguez, Jorge I. (2017). "Trump quiere negociar con La Habana. ¿Le saldrá el tiro por la culata?", en *The New York Times* (en español), 19 de junio.
- Erisman, H. Michael, and J. M. Kirk, (Eds.) (2006). *Redefining Cuban Foreign Policy: the impact of the "Special Period"*. Gainesville, University Press of Florida.
- Girvan, Norman (2001). "Reinterpreting the Caribbean", en Linndahl, Folke and Brian Meeks (eds.) *New Caribbean Thought*, Kingston, Jamaica: University of West Indies Press.
- Hillman, Richard S. & Thomas J. D'Agostino (Eds.) (2009). *Understanding the Contemporary Caribbean*. Second Edition, Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Insanally, Rudy (2012). *Multilateral Diplomacy for Small States: the Art of Letting Others Have Your Way*. Guyenterprise Advertising Agency, Guyana.
- 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.
- Marimón Torres, Nestor y Martínez Cruz, Evelyn (2011). "Cooperación técnica entre Cuba y la OPS/OMS. Su historia y futuro". [Revista en línea]. Disponible: <http://bvs.sld.cu/revistas/infnd/n809/infnd1309.htm>

- Marimón Torres, Néstor y Martínez Cruz, Evelyn (2010). “Evolución de la colaboración médica cubana en 100 años del Ministerio de Salud Pública”, en *Revista Cubana de Salud Pública*; La Habana, pp. 254-262.
- Mariñez, Pablo A (2002). “Política Exterior de República Dominicana”, en *Revista Mexicana del Caribe*, Vol. VII, Num. 14, pp. 7 – 79. Universidad de Quintana Roo.
- Martínez, Milagros y Jacqueline Laguardia (Comp) (2011). *El Caribe en el Siglo XXI: coyunturas, perspectivas y desafíos*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Mora, Frank O. & Jeanne A. K. Hey (Eds) (2003). *Latin American and Caribbean Foreign Policy*. New York: Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- ONEI (2016). *Anuario Estadístico de Cuba*, 2015. Edición 2016. ONEI-MEP, La Habana.
- Rosenau, James (1966). “Pre-Theories and Theories of Foreign Policies”, in Farrell, Barry R. (Ed) *Approaches to Comparative and International Politics*. Evanston, Illinois, Northwestern University Press, pp. 95 – 149.
- SELA (2012). Informe sobre el proceso de Integración Regional 2011 – 2012. SP/CL/XXXVIII.O/Di No. 23 – 12, Caracas, octubre.
- Suárez Salazar, Luis (2000). *El siglo XXI. Posibilidades y desafíos para la Revolución Cubana*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.

ANEXO No. 1. Instrumentos bilaterales adoptados entre Cuba y EUA a partir del 17/12/2014		
NO	TÍTULO	FECHA
1.	Memorando de Entendimiento sobre cooperación para la conservación y manejo de Áreas Marinas Protegidas.	18/11/2015
2.	Declaración Conjunta entre la República de Cuba y los Estados Unidos de América para la cooperación en el campo de la protección ambiental.	24/11/2015

3	Programa de colaboración en enseñanza del idioma inglés	15/01/2016
4	Memorando de Entendimiento entre el gobierno de la República de Cuba y el gobierno de los Estados Unidos de América para el establecimiento de vuelos regulares.	16/02/2016
5	Plan piloto para la transportación directa del correo entre Cuba y los Estados Unidos.	11/03/2016
6	Memorando de Entendimiento entre el Servicio Nacional del Océano, de la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica, del Departamento de Comercio de los Estados Unidos y la Oficina Nacional de Hidrografía y Geodesia de Cuba sobre la cooperación en áreas de hidrografía y geodesia y servicios relacionados de interés mutuo, para mejorar la seguridad de la navegación marítima.	18/03/2016
7	Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Agricultura de la República de Cuba y el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América para la cooperación en la agricultura y esferas afines.	21/03/2016
8	Memorando de Entendimiento entre el Ministerio del Interior – Aduana General de la República de Cuba y el Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos de América para la cooperación en la esfera de la seguridad de los viajeros y el comercio.	05/05/2016
9	Memorando de Entendimiento entre el Ministerio de Salud Pública de la República de Cuba y el Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos de América en materia de salud.	13/06/2016
10	Arreglo y procedimientos para el despliegue de Oficiales de Seguridad de a Bordo (IFSO).	05/07/2016
11	Arreglo para la cooperación operacional entre la República de Cuba y los Estados Unidos de América con el objetivo de enfrentar el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.	21/07/2016

12	Memorando de entendimiento en el área de cáncer entre el Ministerio de Salud Pública de la República de Cuba y el Departamento de Salud y Servicios Humanos de los Estados Unidos de América.	20/10/2016
13	Memorando de entendimiento sobre la cooperación e intercambio en el área de la conservación de la fauna silvestre y las áreas terrestres nacionales protegidas.	20/12/2016
14	Memorando de entendimiento sobre la cooperación en el intercambio de información sobre registros sísmicos e informaciones geológicas afines.	20/12/2016
15	Memorando de entendimiento sobre la cooperación para el intercambio de información y la investigación en materia de meteorología y clima.	21/12/2016
16	Acuerdo de Cooperación entre los Estados de Unidos de América y la República de Cuba sobre la preparación y la respuesta a la contaminación causada por derrames de hidrocarburos y otras sustancias nocivas y potencialmente peligrosas en el Golfo de México y el Estrecho de la Florida.	09/01/2017
17	Declaración conjunta Cuba-Estados Unidos sobre política migratoria.	12/01/2017
18	Memorando de Entendimiento para la Cooperación en materia de Aplicación y Cumplimiento de la Ley.	16/01/2017
19	Acuerdo entre la República de Cuba y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre búsqueda y salvamento aeronáutico y marítimo.	18/01/2017
20	Tratado entre la República de Cuba y los Estados Unidos de América sobre la delimitación de la Plataforma Continental en el Polígono Oriental del Golfo de México más allá de las 200 millas náuticas.	18/01/2017

21	Acuerdo de Hermanamiento entre el Parque Nacional de los Everglades, Servicio de Parques Nacionales, del Departamento del Interior Estados Unidos de América y el Parque Nacional Ciénaga de Zapata, Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente de la República de Cuba.	18/01/2017
22	Memorando de entendimiento para la cooperación entre las Direcciones de Sanidad Animal y Sanidad Vegetal del Ministerio de la Agricultura de la República de Cuba y el Servicio de Inspección Sanitaria Animal y Vegetal del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos de América.	19/01/2017

Fuente: CUBAMINREX.

RESUMEN

La política exterior cubana y la actualización del modelo económico en un entorno cambiante

Este artículo realiza un análisis de las tendencias que han prevalecido en la política exterior cubana en años recientes, vinculando las mismas con el proceso de actualización del modelo económico y social, inaugurado en abril del 2011. El trabajo concluye que la política exterior cubana ha registrado éxitos importantes en los últimos tiempos, los cuales resultan funcionales al proceso de transformación económica, social e institucional en marcha en el país. No obstante, actualmente la política exterior cubana enfrenta importantes desafíos asociados a: i) los impactos del complejo proceso –incierto a partir de la llegada al poder de la administración Trump– de restablecimiento de las relaciones diplomáticas con los EUA, ii) la necesaria transformación de la política de cooperación internacional del país, iii) las fuertes restricciones de recursos que pudieran limitar una activa participación en foros de negociación y debates a nivel internacional; y iv) la necesidad de contrarrestar ciertas visiones interesadas acerca de probables impactos negativos que la reestructuración del país y el restablecimiento de sus relaciones con EUA, tendrían sobre otras naciones latinoamericanas y caribeñas.

ABSTRACT

Cuban Foreign Policy and the "Actualización" of the Economic Model in a Changing Environment

This article examines the prevailing trends in Cuban foreign policy in recent years, linking them to the process of updating of the economic and social model launched in April 2011. The study concludes that Cuban foreign policy has scored major successes in recent times, which have proved to be functional to the economic, social and institutional transformation process under way in the country. However, Cuban foreign policy is currently facing important challenges associated with: (i) the impacts of the complex process –rendered uncertain since the beginning of the Trump administration– of normalization of diplomatic relations with the United States; (ii) the required transformation of the international cooperation policy of the country; (iii) a strong limitation of resources that could restrict Cuba's active participation in international negotiation and discussion fora; and (iv) the need to challenge certain views that sustain that the restructuring of the country and the normalization of relations with the US may have potential negative impacts on other Latin American and Caribbean nations.

SUMMARIO

A política exterior cubana e a atualização do modelo econômico num cenário de mudanças

Este capítulo faz uma análise das tendências que prevaleceram na política exterior cubana nos anos recentes, vinculando-as com o processo de atualização do modelo econômico e social, inaugurado em abril de 2011. O trabalho conclui que a política exterior cubana registrou êxitos importantes nos últimos tempos, os quais resultam funcionais ao processo de transformação econômica, social e institucional em andamento no país. Não obstante, a política exterior cubana enfrenta atualmente desafios importantes associados a: 1) os impactos do complexo processo –incerto a partir da chegada ao poder do presidente Trump– de restabelecimento das relações diplomáticas com os EUA; 2) a necessária transformação da política de cooperação internacional do país; 3) as fortes restrições de recursos que poderiam limitar uma ativa participação em foros de negociação e debates no plano interna-

cional; e 4) a necessidade de fazer frente a certas visões interessadas acerca de prováveis impactos negativos que a reestruturação do país e o restabelecimento de suas relações com EUA teriam sobre outras nações latino-americanas e caribenhas.



When Cuba Went Regional: Latin American Post-Liberal Regionalism and Cuban Foreign Policy*

Andrés Serbin

Introduction

This chapter addresses a series of questions: since Raúl Castro succession of his brother as the head of the Cuban government in 2008, was or is Latin America relevant for Cuba and vice-versa? Particularly important in this regard is the issue related to Cuba's links with the new wave of regionalism in Latin America at the beginning of the century and, vice-versa, the influence of this regionalism on recent Cuban political and economic evolution. In this regard, our main argument is that the development of the so-called post-liberal or post-hegemonic regionalism within a propitious context of an economic international environment and a significant shift in LAC politics with the electoral accession to

*A preliminary version of this chapter was prepared for a forthcoming collective volume, edited by John Kirk and Michael Erisman.

power of center-left, left-wing and populist movements and parties were intertwined and created the conditions for the establishment of a new pattern of relationships between Latin American countries and Cuba, moving from the initially Cuban Communist Party strong involvement in “exporting the Revolution” to a more cooperative role of the Cuban government –eventually as a facilitator and an “honest broker” in conflict situations in the region (Alzugaray, 2015:193) and as a provider of professional services. This new pattern helped to reinstate Cuba not only as a full member of the LAC and hemispheric community but also to develop a new relationship with the United States. This new relationship was launched when both President Barack Obama and President Raúl Castro announced, on December 17 2014, the re-establishment of diplomatic relations between the two countries; Obama’s administration approved several Executive orders to improve these relations, and reached its peak, when President Obama visited La Habana in March 2016. However, the election of Donald Trump as President of the United States was perceived with anxiety by La Habana and his decision of announcing a new Cuban policy on June 16, 2017 –without a broader framework of a hemispheric policy– and reversing several measures of the Obama administration was received with dismay and cautious rejection by the Cuban government, already affected by the Venezuelan crisis and the change of the political landscape in Latin America which tended to reactivate Cuban isolation in the region.

Within this framework, however, some of the questions that remain unsolved are related to the role that Cuba played in the building of the new Latin American regionalism and on the influence of its development on changes in Cuba. To answer these questions, this chapter is structured in three sections. The first section analyses the development of LAC new regionalism and its importance in terms of its increasing autonomy from the United States, within the changing international landscape. The second part focuses on the current evolution of the relations of several main Latin American nations with Cuba, and their role in the regionalization process. This section takes into account mostly the economically powerful and politically most influential actors of LAC. Finally, the third section analyses Cuba’s contribution to this development as a key political and symbolic reference and as an important player in the hemisphere, and the future evolution of this process in the framework of a new international environment. The

main argument underlying this analysis is that, since the nineties, the development of the new regionalism in LAC and Cuban foreign policy were intertwined processes strongly influenced by Cuba's renewed political links with the region which at the same time brought political and economic support and cooperation to the failing economic Cuban system.

In order to contextualize the changes of Cuban foreign policy in the last decade –after Raúl Castro took full control of the government and the CCP in 2008–, it is necessary to briefly underline some important precedents that contributed to shape the current Cuban foreign policy.

After the collapse of the USSR it became gradually evident for the Cuban military and political elite that Cuba was in need both of new international political allies to counterbalance the US embargo and political pressure, and of economic partners to keep alive the political system. The Cuban economic model evidenced structural problems that urgently needed to be addressed and solved if the existing political system was to survive. The hardships that followed were characterized as the “*Período Especial para Tiempos de Paz*”, but the difficulties confronted at this new stage also marked a gradual change of the pattern of involvement of Cuba in Latin America and the Caribbean. The references to proletarian internationalism and support to the national liberation processes were nuanced (even if the anti-US and anti-imperialist rhetorical narrative was kept), and new emphasis was directed towards the search of peace and to make evident the good will to become part of the process of integration and collaboration with Latin America and the Caribbean which were later reflected in the modifications by the National Assembly of Popular Power of the Constitution of 1976 (Dominguez Guadarrama, 2013:182).

After the 90's, Cuba was in need of a diversified and broader foreign policy to support the Revolution. In a geo-strategically unipolar post-Cold War world it was difficult to find political allies and it was more difficult to find economic partners who were able to help to replace the cooperation previously provided by the USSR. But Cuba was able to count on the political capital acquired in previous years when the export of the revolutionary model and its role as a global player and as a champion of the Third World were important assets that could be used as a basis for a renewed foreign policy.

Cuba used its nationalist and revolutionary credentials to call for the political unification of Latin America and the Caribbean around the anti-imperialist struggle and the cultural revitalization of the idea of Latin America (Alzugaray, 2010: 161-185). Consequently, Cuba was seen as a symbol of a staunch anti-imperialism and a reference for a Latin American socialist model which was supposed to be achieved –in the 70's and 80's– through armed struggle with the assistance of revolutionary Cuba. The support to different left-wing movements and to the armed groups struggling in Latin America against both military dictatorships and feeble democratic governments, alienated at the time, however, most of Cuba's potential Latin American allies. In 1962 Cuba was suspended from the OAS and strongly condemned by a majority of LAC governments represented at the organization. At the beginning of the 70s the exceptions to these condemnations were four recently independent English-speaking Caribbean countries (Jamaica, Trinidad and Tobago, Guyana and Barbados),¹ but the existing diplomatic relations between those countries and Cuba didn't lead to its incorporation to CARICOM,² even if in the 80s some of these countries were trying to establish socialist regimes. The US invasion of Grenada in 1983 was a strong warning to the Caribbean countries not to follow the Cuban revolutionary path.

In the 90s, the regional environment began to change and the rapprochement of Cuba with México (a country that didn't sever its diplomatic relations with Havana in the previous period), Venezuela and even Colombia (the Group of Three – G-3), and improved ties with the Caribbean and several Central American countries (particularly Nicaragua after the arrival of the Sandinistas to power), opened the possibility for a first attempt of Cuba to become a legitimized player in the regional processes since the establishment of SELA (Latin American Economic System) in 1975, with the creation of the Association of Caribbean States (ACS) in 1994, followed, on a more specifically economic dimension, by Cuba's incorporation to ALADI (*Asociación Latinoamericana de Integración*) in 1994-1998. Additionally, since the early 90's Cuba was invited by México and Spain to attend the Ibero-American Summits, a significant breakthrough for Cuba's regional isolation.

However, the changes in Cuba's relations with LAC were still strongly defined by political, ideological and diplomatic ties, and not by trade and economic relations, within the difficult economic situation imposed by the US embargo. Within this context, at the beginning, Canada and some EU members (Spain, the Netherlands) became the most attractive economic partners. The persistence of the relations with Mexico also served at the time for looking for Mexican investments and trade. Later, at the beginning of the 21st Century, with the landing of China in LAC, and the consolidation of Hugo Chavez government in Venezuela, both became the main Cuban trade partners. They were joined by Brazil, particularly after the election of Lula da Silva of the PT to the presidency.³

The ideological and political atmosphere at the end of the century and at the first decade of the 21 century was propitious for the predominantly political feature of the relations with LAC. The “pink tide” and the left turn of some of the elected governments in the region were coincidental with previous strong ties existing with the Cuban revolution, forged during the guerrilla years, and at the Sao Paulo Forum and other venues. Cuba was perceived as an important symbol of LAC resistance to US hegemony and a stalwart of political autonomy in the hemisphere and in the world. The accession of left-wing governments to power through elections in several Latin American countries was associated and propelled by a favorable international economic environment. The demand for commodities generated a “boom” for most of the regional economies and allowed for the implementation of social and development policies aimed at increasing social inclusion and at reducing poverty and inequality.

This was the propitious regional juncture when Raúl Castro became head of state and of the Cuban Communist Party (PCC) in 2008, replacing the ailing Fidel. Within this context, the new regional organizations emerging at the beginning of the century as part of the new wave of post-liberal or post-hegemonic regionalism, excluded the US and Canada, and included Cuba as a full member or as an observer country. Those were the cases of the post-liberal or post-hegemonic regionalism movements crystallized in the creation of both ALBA and CELAC. Additionally, the Cuban government –starting with Fidel Castro (who was invited to attend several presidential inaugurations)

and continuing with Raúl and other high officials –was invited, since the early 90's, to different regional Summits, and even to the MERCOSUR meetings. Both in MERCOSUR and in CARICOM, even if Cuba never adhered as a full member, it was accepted as an observer. At that stage, Cuba became omnipresent in LAC, helped by the close alliance with Hugo Chávez through ALBA-TCP, and the less loud but sustained support of the Brazilian government of Lula da Silva. In fact, the region was instrumental both for strengthening Cuban presence in LAC under its new role of “honest broker” (in Colombia with the starting peace process, and between Colombia and Venezuela during the escalation of tensions between the two nations) and for putting a significant pressure on Obama's administration to accept this presence on the hemispheric level, and eventually, to start to “normalize” US-Cuban relations in December 2014.

In this regard, LAC countries were mostly perceived as political allies in the confrontation with the United States. Cuban participation in most of the new regional mechanisms was mostly of a political (and eventually symbolic) nature. Since the experience with the CARICOM-Cuba Joint Commission, through the creation of the ACS, ALBA-TCP and CELAC, Cuba, following its statist model and its anti-neoliberal stand, didn't sign full free trade agreements with other LAC countries, assuming other types of commitments for trade and cooperation based on fair exchange and solidarity or bi-lateral economic complementarity, but rejecting anything that would imply an acknowledgment of a market economy. In fact, Cuba inspired and supported the struggle by social movements, trade unions and several LAC governments against the FTAA (ALCA, according to its Spanish acronym) promoted by the US, the “Washington consensus” and neoliberal reforms, and the globalization process, as expressions of capitalism and market economies. This position was in line with the new narrative –post-liberal or post-hegemonic⁴– developed by the new regionalism emerging in LAC at the time.

Therefore, ties with Latin America were mostly ideological and political, aimed towards strengthening LACs support to end the US embargo and, eventually and more recently, to access economic cooperation and foreign investments in several sectors after the process of “*actualización económica y social*” started –particularly with Venezuela and Brazil.

Cuba and the New Latin American Regionalism

Since the 1950s, the evolution of Latin American regionalism has been characterized by three distinct stages. The first phase, between the 1960s and 1980s still under a strong US hegemony, was built around the aspiration for greater regional autonomy through the creation of regional markets and regional strategies of industrialization and import substitution. A second phase took shape at the end of the 1980s and the beginning of the 1990s as a neoliberal approach was introduced into the regional processes focused on trade liberalization, economic opening, and the elimination of trade barriers, which was strongly influenced by the so-called “Washington Consensus” and by the Economic Commission of Latin America and the Caribbean’s (ECLAC) concept of “open regionalism.” Trade, investment, and economic issues became dominant in the new regional agenda. However, after the collapse of negotiations on the Free Trade Area of the Americas (FTAA) at the Summit of the Americas in Mar del Plata in 2005, new modalities of regional political cooperation as well as social and economic integration began to emerge –“post-liberal” or “post-hegemonic”– as evidenced by the newly created organizations such as UNASUR, ALBA, and CELAC.

The profound changes that the international system has undergone since the beginning of the century have been reflected in the region. After the end of the Cold War and especially after September 11, 2001, the United States reoriented its strategic priorities and generally paid less attention to Latin America (apart from its closest neighbors, Mexico, Central America, and the Caribbean). This weakened U.S. relations with the region as well as with the inter-American system, put under pressure by the critical Bolivarian governments. The euro crisis accentuated the decline of the European presence in the area. Links among Latin American states grew, but not through a single and coherent process of regional integration. China, India, Korea, and other Asian countries increased their presence in the region as Japan did earlier, but –with the exception of China– they limited their ties mostly to the economic realm. Other actors such as Russia and Iran were also establishing closer ties with the region, benefiting from the “geopolitical vacuum” created by the partial withdrawal of the United States in the region.

Nevertheless, after the 2008 crisis the U.S. economy has mostly recovered from its financial crisis; notwithstanding “Brexit” the euro-zone is not in immediate danger, and –despite an economic slowdown– China has avoided a hard landing of its economy and has increased its presence in LAC. Nonetheless, the international system, although it may appear more stable, shows greater signs of multipolarity and polycentrism. Thus, Latin American countries, particularly in South America, exhibited greater autonomy from the United States, a process in which closer economic ties with China played a significant role.

Within this framework, in the last decade different regional organizations have been created in Latin America, based on varying political, economic, and ideological approaches that characterize this greater autonomy from the United States and the resurgence of the Bolivarian vision of a Community of Latin American and Caribbean Nations (Serbin, 2010).

In 2004, Cuba and Venezuela formed the Bolivarian Alternative for the Peoples of Our America –which was later renamed as the Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America (ALBA)– as an organization of South-South cooperation and assistance, with a strong anti-U.S. rhetoric. In May 2008, the Union of South American Nations (UNASUR) was founded in Brasília, encompassing 12 South American states, including Guyana and Suriname. In February 2010 in Cancún, the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC) was formed with the participation of all Latin American and Caribbean governments, creating an inter-American organization that excluded the United States and Canada, just like ALBA and UNASUR. CELAC took on the role of the Rio Group, which served as a forum for political coordination and consultation since the 1980s. The Rio Group had a significant impact in preventing and resolving some conflicts in the region, while CELAC assumed a more extra-regional role and has developed a series of extra-regional dialogue initiatives with actors such as the EU, China, India, and Russia. The creation of the Latin American System (SELA) in the mid-seventies, and of the Association of Caribbean States (AEC) in the mid-nineties, excluding the United States, paved the way for this process. SELA was eventually considered to become the economic body of CELAC, which never happened. Finally, it is worth to mention the creation of the Pacific Alliance –founded in

2012 by Colombia, Chile, Peru, and Mexico— which has started out fundamentally as a revitalized free trade agreement between these four countries. The Pacific Alliance members stand to gain from the Trans-Pacific Partnership (TPP) signed in October 2015, even if US participation was cancelled by the incoming Trump administration.

Nevertheless, the dominant trend of political coordination and increasing autonomy from the United States (more or less cautious or stridently radical) prevailed in the region for the last two decades, notwithstanding the persistent fragmentation and the lack of consolidated institutions, particularly regarding the roles of ALBA, UNASUR, MERCOSUR and CELAC. Within this context, Cuba increasingly was invited to attend regional summits and high level meetings and became a frequent and active participant at the most relevant political coordination summits and events. Treaties and cooperation agreements of different kinds were signed between Cuba and different Latin American countries during this period, and Cuba became one of the founders of CELAC. The culmination of this process was the II Summit of CELAC held under Cuban pro-tempore Presidency in La Habana in January 2014, with the participation of LAC Presidents and Head of States, and the attendance of the SG of the OAS. This was a smooth process of gradual Cuban inclusion into the LAC community, eventually punctuated by declarations of support to the Cuban government and the denunciation of the US embargo on the island at different international forums (Romero, 2015: 107-133). This process of increasing Cuban governmental involvement in the LAC region in recent years has several relevant precedents (Serbin, 2011: 229-267), but one of the most important steps was taken when Presidents Fidel Castro from Cuba and Hugo Chávez from Venezuela decided to create the Bolivarian Alternative of the Peoples of Our America (ALBA)-Trade Treaty of the Peoples (TCP) in 2004, the main regional integration and cooperation organization in which Cuba participated at the beginning of the century, and an important and alternative regional political mechanism to promote both economic relations and political and ideological identity and coordination among its members. There exists abundant literature on the role played by Cuba in fostering this organization and the close relationship established with the Bolivarian Republic of Venezuela, but it also important to note that this process was simultaneously associated with and contributed to an increasing Cuban involvement in other regional

schemes. Starting with its participation at the Ibero-American Summits in the 90's, Cuba attended the meetings in Brazil and México of the Summits of Latin America and the Caribbean on Integration and Development (CALC, according to its Spanish acronym) which paved the way for the creation of CELAC. The emergence and development of all of these organizations, particularly ALBA, UNASUR and CELAC, is primarily due to the leadership of a few LAC countries (Briceño, 2015: 189-190). With the exception of the Pacific Alliance members, most of them not only prioritized the role of the state in economy, politics, and development, and an inter-governmental approach (often strongly inter-presidential) but they have also introduced a new regional agenda that prioritizes new issues through the framework of primarily or exclusively intergovernmental initiatives, with relevant importance given to the summits of heads of state and a lesser role for other actors. This presidentialist approach –and the emphasis on the role of the State and on governmental agreements– was keen to the Cuban existing political system. Another relevant topic on the regional agenda was South-South cooperation, also in line with Cuban international orientation.

Despite the convergences on a general thematic agenda –which included not only political agreements and social issues but also energy, finance, infrastructure and security–, there were multiple perspectives in the region associated with the distinct interests, priorities and visions of different countries⁷ and a unified vision didn't take shape with regards to global transformations and challenges and the role of the region in the economic international system. Regional fragmentation and diversified foreign policy objectives persisted through this phase of the new regionalism and Cuba was not an exception in simultaneously pursuing its own national interests and participating at several new born regional organizations. What was particularly noteworthy was the fact that there were no questioning of the Cuban political system and the path followed through the “*actualización del modelo*” to preserve the predominance of a centralized economy.

The predominant regional trend at the time towards increasing autonomy (in a variety of degrees and modalities of contestation) from the United States and diversification of international relations in a multipolar international system clearly reflected similar trends expressed by Cuban foreign policy, particularly since the nineties. Similarly, the

anti-US, anti-neoliberalism and anti-globalization approach promoted by social movements during their struggle against FTAA and shared by the Cuban government permeated—with different degrees and nuances—most of these initiatives. There is no way of establishing neat relations between the two processes, but it is clear that the increasing Cuban presence in the Latin American and Caribbean community contributed to translate some of these topics to the agenda and the spirit of the regional organizations born with the new wave of regionalism that lasted until the regional political map started to change and the international environment became more hostile (Grabendorff, 2015).

The role of the key Latin American and Caribbean countries

Since the mid-nineties and particularly at the beginning of the 21st century, three primary leading actors emerged in the region—Venezuela, Brazil, and Mexico (Serbin, 2009)—with different capacities and regional reach, and with distinct patterns of relations with Cuba. One might also add to these three players the weight of Argentina's strategic association with Brazil (which was not without its own tensions and rivalries) and the sympathies with the Cuban government of the Kirchner-Fernández administrations, and the emerging role of Colombia as the third economy of the region going simultaneously through peace negotiations between the government and the FARC and ELN guerrillas. However, the weight of these two latter actors as leaders of regional processes during the last 20 years was much lesser than that of the three nations mentioned initially. The current changing political geography of Latin America will eventually show if any of these two will be able to become in the future a regional leader on its own in a new international environment and, particularly, after the election of Donald Trump.

Affirmations about the rise of Brazil in the international system at the beginning of the 21st century have become part of conventional wisdom in academic and diplomatic discourse—as well as in international economic forums—as a specific phenomenon that was part of the rise of emerging countries in a world economy fueled by the commodities boom for a decade. The magnitude of this process and the regional

implications for South America, Latin America, and the inter-American system remain unclear, particularly due to the ambiguous global and regional roles that Brazil seeks to play and that changed significantly after the impeachment of Brazilian President Dilma Rousseff in 2016 (Vigevani and Araguskoku, 2016; Gomes Saraiva, 2016). However, the impact of the economic and political weight of Brazil in the region and in the global scene is an important factor to consider. Within the hemisphere, since the nineties, Brazil tended to focus its energies on South America but also on the Caribbean and Africa, whereas the United States tended to center on North America and Central America, and more recently on the Pacific Rim countries. While Brazil and the United States maintain, modify, or deepen their policies toward the rest of the hemisphere and specific sub-regions, other LAC countries also seek to influence a hemispheric dynamic that was undergoing significant political, economic, institutional, and ideological transformations. The “strategic void” initially left by the United States in Latin America in the 1990s, with its repercussions and its impact on the current evolution of the Organization of American States (OAS), was partially filled by Brazil’s growing leadership and its promotion of a South American space with greater autonomy. This promotion is linked both to the creation of the MERCOSUR in the early nineties, and to the establishment of UNASUR in 2008 as a follow up of the efforts to counterbalance the FTAA promoted by the United States and to foster the creation of SAFTA (South American Free Trade Area, promoted by Brazil in the 90’s) and CALC. The world’s seventh largest economy, Brazil –notwithstanding its current political crisis– is the most important power in South America and, at that time, became an increasingly important actor at the global level, particularly with the creation of the BRICS. Within this framework, during the last two decades, Brazil developed a cautious but sustained diplomacy oriented toward strengthening its regional and global leadership⁶ progressively consolidating its influence in South America despite the reluctance of some countries in the region. Brazil therefore was carrying out its own policy of projecting power regionally and globally, with the creation of a constellation of different sub-regional platforms (MERCOSUR, UNASUR, more recently CELAC) and the participation at extra-regional organizations as part of its international strategy (BRICS, IBSA, and its participation in the G20). At the time, its objectives were oriented towards regional stability and development as well as the creation of

international coalitions, combining “benign leadership” with a strategy of incremental concentric circles, inter-governmentalism, weak regional institutionalization, and restricted commitments to supply the resources and pay the costs of regional integration, which, however, enabled Brazilian power projection in Latin America and Africa (Costa Vaz, 2012: 176; Llenderozas, 2014: 129-149). The South American unipolarity that Brazil promoted generated two kinds of reactions from its neighbors: reticence towards its increased power and regional projection, or adherence to its project in line with their own national interests. In contrast to Venezuela, although they challenged some of Washington’s policies, the Brazilian governments of Lula and Dilma Rousseff did not take openly antagonistic positions toward the United States, even in circumstances as complex as the case of electronic espionage against President Dilma Rousseff’s government in 2012. At the same time, since 2007, Brazil developed a strategic association with the EU, which aimed to contribute to advance EU-MERCOSUR negotiations on a free trade agreement which is currently in process.

For Brazil, two trends reached a tipping point in 2010: China surpassed the United States as Brazil’s primary trading partner,⁷ and Brazil exported more commodities than manufactured goods for the first time since 1978. However, the decrease of international commodities prices, the “re-primarization” of the economy and slower economic growth affected Brazil’s international visibility and clout in the coming years, while being strongly conditioned by the evolution of its domestic political situation with the crisis that led to the impeachment of President Dilma Rousseff and the appointment of current President Michel Temer. As a result, a scenario in which Brazil is the leader of a region that speaks with a unified voice in the world is growing ever more distant.

Within this context, the close ties between the PT governments and the Cuban government, were one important piece to play in building Brazil’s projection on the regional level and beyond South America, as the Brazilian governments not only supported Cuban position regarding the condemnation of the US embargo but also invested in Cuban “*proceso de actualización*” through the building of the Mariel port, and an initial attempt of Petrobras to join the Cuban CUPET and foreign oil companies in the exploration of the Gulf of Mexico deep water resources, among other economic and cooperation initiatives.

On the diplomatic level, bi-lateral visits of high officials (including the respective Heads of State) increased during the PT period in power. As President, Lula visited Cuba four times, and Dilma Rouseff two –the last visit in 2014 to inaugurate the port of Mariel and to attend the II CELAC Summit in La Habana–, while Raúl Castro visited Brazil three times since 2008. Both ex-presidents from Brazil flew to La Habana to attend Fidel’s funeral in December 2016. After leaving office Lula visited again Cuba apparently to favor Odebrecht, the Brazilian building company that is currently involved in corruption scandals all over Latin America. With funding from BNDES –the Brazilian development bank currently also suspected of paying bribes to several regional governments–, Odebrecht was the main company responsible for the building of the Mariel seaport equipped to handle “post-Panamax” vessels that will benefit from the expansion of the Panamá Canal. The subtle and cautious support and leadership of the PT Brazilian government, and Lula da Silva in particular,⁸ was a key factor in this process. Brazil was able to manage both the support to Cuba and the condemnation of the US embargo with the continuity of fluent relations with Washington, notwithstanding some ups and downs. However, Brazil’s policies toward Cuba were more economic than political (Merke, 2015:9). Since 2003, when Lula launched the Brazilian-Cuban alliance, Brazil became an important trade partner for Cuba. Between 2003 and 2013, Brazil’s bilateral trade with Cuba grew 580 percent and Brazil became the third Cuban trade partner after Venezuela and China (Nitsch Bressan, 2016: 322). Nevertheless, the current recession and political crisis reduced Brazil’s capacity to continue on this path and to increase its cooperation and trade with Cuba. The recent Petrobras and Odebrecht corruption scandals, involving Brazilian officials, are making this path more difficult. With the conservative Michel Temer as President the program *Mais Médicos* implemented with Cuban doctors was reviewed. In July 2016, it was announced that 1672 Cuban doctors contracts will end in August, and this number could grow to 4000 professionals with cancelled contracts, mostly explained as due to “political reasons”.⁹ In sum, within a difficult international economic environment and the transformation of the political map in Latin America, the recession and the political changes in Brazil are affecting the relations –both economic and political– with Cuba. Brazil’s recent support of the suspension of Venezuela –a close ally of Cuba– from MERCOSUR is not helping to improve the current relations. However, previous to its current crisis

and recession, it was clear that the PT governments supported the economic reforms implemented in Cuba under the umbrella of the “*proceso de actualización*”, both because of the economic stakes that it could imply for Brazil and because the PT approach understood the need of an economy that combined central planning with the opening to the private sector.

Since January 1959, Mexico’s diplomacy towards the Cuban Revolution was characterized by ups and downs, strongly conditioned by the priorities imposed by its relations with the United States. Mexico, without taking on an explicit role of regional leadership, finds itself among the ten largest economies in the world with a government that seeks to reposition the country on the regional and global levels. However, Mexico’s leadership has historically not been consistent or sustained in the region, primarily exercising its influence on economic issues and in global forums. At the regional level, it has been limited in taking on a leadership role, principally because of its close relationship with the United States and its membership of NAFTA. It is perennially torn between its ties with North America and its ability to be part (and have some influence) on the Latin American community. Mexico aspires to overcome its bi-regional identity by promoting a foreign policy based on multiple goals: strengthening its Latin American credentials; boosting its declining regional influence, especially in South America because of its exclusion from organizations like UNASUR; diversifying its international presence; and adjusting its external posture with the attributes of a middle power, but without the aspirations of a clear regional power. Despite its limited presence in Latin America, Mexico is beginning to resume its hemispheric role, beyond its ties with North America, as illustrated by its more proactive foreign policy and the role it has in the creation of CELAC, with the exclusion of its NAFTA partners, as well as by rebuilding its ties with Cuba and becoming a founding member of the Pacific Alliance. Mexico, which for many decades has played the role of a diplomatic bridge between Washington and Havana, also faces a troubled domestic front due to the escalation of organized-crime-related violence and political instability (Merke, 2015:3).

Most important, however, is how Cuban officials initially perceived the triumph of Enrique Peña Nieto in the 2012 Mexican presidential

election as the victory of a man determined to bring back the Washington Consensus as the dominant ideology in the region. From Cuba's perspective, Mexico was still too closely aligned with Washington to serve as a diplomatic partner. Peña Nieto acknowledges this and has therefore opted to put aside discussions on democracy and human rights (preferring them to be discussed at the United Nations) and to concentrate instead on Mexican trade and investment opportunities in Cuba (Merke, 2015:3).

The first meeting between Raúl Castro and Peña Nieto happened in Chile during the I CELAC Summit in 2013, followed by the condoning of the Cuban debt of 487 million USD to México by the new government of PRI, and a visit in January 2014 of Peña Nieto to Havana (where he met with Fidel Castro), reciprocated in November 2015 by an official visit of Raúl Castro to Mexico. In 2013 bilateral trade reached 386 million USD, while Mexican investments in the island reached in 2015 730 million USD. According to the WTO, México became at the time the seventh destiny for Cuban exports, while the island increased a 28,6 % its imports from México (Benitez Manaut, 2016:191-207).

The reestablishment of diplomatic relations between Cuba and the United States in December 2014 acted as an “accelerator” of Cuban-Mexican relations (Benitez Manaut, 2016: 2020). The re-launching of Cuban-Mexican relations was related to the official Mexican position of support, since 2013, to the “*modelo de actualización*” implemented in the island.¹⁰ However, on the economic level, those relations are still limited, even if some investments and trade involves Mexican companies such as CEMEX, Industria Molinera de La Habana, Aeromexico and Interjet, and, in 2016, there were 31 Mexican investment projects planned to land in the island. After Venezuela and Brazil, México is the third Cuban Latin American trade partner, but in a ranking of countries trading with Cuba, in 2011, Mexico was the sixth one after Venezuela, China, Spain, Brazil and Canada. The free zone of Mariel currently includes the establishment of two Mexican companies – Devos Caribe (painting and coating) and Richmeat of Cuba (beef products),¹¹ but the tourist and energy sectors offers also opportunities, while addressing migration and drug-trafficking are key on the bi-lateral agenda. However, after the election of Trump the new US policy towards Cuba and the reformulation of US-Mexican relations

can influence the future possibilities for the improvement of Cuban-Mexican economic relations. The review of the NAFTA agreement can affect both this relation and the relations of Mexico with the rest of the Caribbean and it is highly possible that the historical triangle of US-Mexican-Cuban relations will prevail and condition the evolution of Cuban-Mexican links. Meanwhile, economic reforms in Cuba open the opportunity to increase Mexican economic interests in the island, as shown by the active presence of several Mexican companies.

At the beginning of the century, momentarily, **Venezuela** under the presidency of Hugo Chávez also emerged as a strong contender for regional leadership, moving beyond its traditional influence in Central America and the Caribbean to the rest of the continent (Serbin, 2010).

Although Venezuela was never before one of the major players in South America, over the last 18 years it promoted strategies that—with nuances—eventually diverged from Brazil's (notwithstanding the close ideological ties between Chavez's government and the PT governments), using its oil wealth to build international alliances. Chávez cultivated and bought the loyalty of countries that were within Brazil's sphere of influence, such as Bolivia and Ecuador, in addition to several Central American and Caribbean countries. Although in the long run a foreign policy based on oil wealth is subject to the whims of the international price of a barrel of oil, during the Chavez' tenure Venezuela was torn between being an ally or an obstacle to Brazil's ability to control its neighborhood. The Bolivarian Republic of Venezuela is an actor whose foreign policy over the last 18 years has been over-extended, subsidized by the high price of oil and characterized by a highly charged ideology, but under Chavez was aspiring to become a regional leader on its own. Venezuela also resorted to the creation of regional organizations to increase its influence. Since the creation of ALBA in close association with Cuba, in 2004, the Bolivarian government has sustained it through oil assistance and by incorporating countries with similar anti-hegemonic and anti-U.S. attitudes in the Caribbean, Central America, and South America. Originally, Chavez designed ALBA to be the “core” of the process of building a Latin American Community of Nations following the ideas of Simón Bolívar, but keeping ALBA alive was not an obstacle for the Venezuelan government to request to become a full member of MERCOSUR in

2012 and eventually to contribute to the creation of UNASUR and CELAC. However, currently it is losing the influence that was driven by Chávez's leadership. Under President Nicolás Maduro, Venezuela lost its weight as a regional leader due to the drop in the international oil prices, its economic problems as well as the inherent difficulties involved in replacing a charismatic leader such as Chávez. Nevertheless, Venezuela's regional influence on the intergovernmental, political, and social levels did not vanish completely as shown by the difficulties of the OAS to apply the Inter-American Democratic Charter to the Maduro's government during the current political and humanitarian crisis, but is strongly contested by its neighbors and regional organizations such as the same OAS and MERCOSUR. However, it maintains a two-pronged foreign policy based on a soft-balancing strategy designed to weaken the U.S. hegemonic presence as well as a growing militarization of its bureaucracy and its domestic social and political affairs (Serbin and Serbin Pont, 2014: 287-325). Similarly, while Cuba continues to be a close ally of Venezuela, the economic reforms in the island until recently were going in a slightly different direction compared with the growing statist policy of the Bolivarian government (Serbin Pont, 2016: 167-190).

Nevertheless, Venezuela played an important role in the crusade for Cuba's inclusion in the LAC community, particularly since the establishment of ALBA, generally associated with inflammatory anti-US rhetoric. Venezuela was a key regional player in the regional policy toward Cuba. With the election of Chávez to the presidency of Venezuela in 1998, the South American country gave unconditional support to the Castro regime, support that has continued in the post-Chávez era. Economically, Cuba depended on Venezuela as its main trade partner. Venezuela provided cheap oil supplies to Cuba in return for teachers, doctors, and intelligence advisers. Politically, Caracas relied on Havana as its intimate political adviser and bulwark of anti-imperialist socialism, but the political and economic crisis that followed the election of Nicolás Maduro after the death of Chavez are clearly hindering Venezuela's capacity to maintain the economic support to Cuba. In July 2016, Raúl Castro announced that the fall in Venezuelan oil supplies and Venezuelan internal problems were going to affect Cuban economy. According to several sources, for 2016 Venezuela reduced in 40% the shipment of oil to Cuba—from an estimated of more than

105.000 barrels a day it dropped in 2016 to 77.000, and the provision of crude oil to the Cienfuegos refinery (managed by a joint Cuban-Venezuelan company) was drastically reduced until it finally stopped the production (Mesa-Lago, 2016).

In 2014, the main recipients of Cuban exports were Venezuela, the Netherlands, Canada, China, and Spain, and the main exporters to Cuba were Venezuela, China, Spain, Brazil and the United States, which shows a high level of concentration of Cuban trade with a reduced group of countries. Besides the fact that the main Cuban trade partners are China and Venezuela, economic relations improved with Latin America during this century –in 2003 the trade exchange with LAC countries represented 33,4% of the total exchange, but in 2012 it reached a 61,2%. According to a 2014 report, Cuban exports to the region grew from 21,7 to 28,6%, while imports from the region went from 31,3% to 48,8%. In 2012 the main destinies for Cuban products in the region were Venezuela and Brazil (46,4 % of exports to the region which with the exports to Argentina and México reached 53,1%), being service exports of qualified labor –particularly health services– one of the main components of the exports, as in the cases of Venezuela and Brazil (Rodríguez, 2014). By large, Venezuela was the leading Cuban Latin American partner since the beginning of the century and the main supporter of Cuban economy.

Within the framework of the recent evolution of these main actors, Latin American nations have been deepening the relations with Cuba since the mid-nineties, both on a bi-lateral level and within the existing and the emerging multilateral and inter-governmental organizations such SELA, the Rio Group, ALBA, UNASUR and CELAC.

Nevertheless, the decision taken by the Panamanian government to invite Cuba to the VII Summit of the Americas in 2015 was the crystallization of the regional process of including Cuba in the hemispheric community as a full actor, notwithstanding the existence of several voices that echoed its distrust regarding Cuban democracy and human rights performance, and the limited reach and slow pace of the economic reforms in the island.

Even if the US-Cuban bilateral talks were initiated in December 2014 by a year-long and secret facilitation of the Vatican and Canada, one

of the key pending questions is if LAC governments played any role in contributing to this dialogue, within the framework of increasing autonomy from the United States, the development of post-neoliberal regionalism and the changing Hemispheric relations.¹² To answer this question, it is important to insist on two important factors that played into this process –the changing landscape of regional governance in the region after the end of the Cold War and S 11 with the gradual strategic disengagement of the US from the region, and the cautious performance of some of the key Latin American and Caribbean countries in influencing US positions towards Cuba.

The two factors are inter-wined, as the emerging new Latin American regionalism was closely linked to the leading roles played by Brazil, Venezuela, and México in this process. But a third –additional factor– should not be underestimated: since the seventies, beginning with the closer ties established with the CARICOM countries, to the nineties when, after the collapse of the Soviet Union, the country was admitted to ALADI, Cuba developed a consistent strategy of broadening and deepening its relations with Latin America within its “concentric circles” foreign policy strategy, particularly after the gradual accession to power by akin left-wing or populist parties and movements, most of which were sympathetic to Cuba’s revolution and members of the LAC left-parties Sao Paulo Forum. The seasoned and skilled Cuban diplomacy was a crucial actor both in the process of developing closer ties with Latin American and Caribbean countries and in preparing the ground for the US- Cuban bilateral talks.

However, there is no way of measuring the real influence of LAC countries on the process of the re-establishment of bilateral relations between Cuba and the United States in terms of the specific role performed by individual governments and countries. What remains clear is that most of them supported the cancellation of Cuba’s suspension from the OAS in 2009, and created an adequate environment through the statements and declarations of regional organizations to pressure the United States for the full re-incorporation of Cuba to the hemispheric community, as illustrated by the preparation of the VII Summit of the Americas held in Panamá in April 2015. In any case, even if the bilateral talks that started in December 2014 were the result of sovereign decisions by both the US and the Cuban administrations,

the regional environment through its changes since the beginning of the century was propitious for the initiation of this process and, even if marginally and not through direct intervention, pressure or facilitation, clearly influenced it.

Within this context, Cuba's direct or implicit participation in the evolution and expansion of the so called post-liberal or post-hegemonic regionalism since the nineties is crucial to understand the closer ties forged with LAC after the end of the Cold War and the never officially announced end of the policy of exporting Cuban Revolution to the region. Cuba persisted as the main symbolic reference in the highly anti-US and anti-hegemonic rhetoric of the development of the new regionalism, while knitting closer links on a bi-lateral level with most of the relevant players in the region which, at the same time, were some of the leading promoters of this new wave of regionalism.

Cuba and Latin America and the Caribbean: the current situation and possible scenarios of evolution

On December 17th2014, Presidents Barack Obama and Raúl Castro announced, the beginning of bilateral talks in order to start the re-establishment of diplomatic relations. Even if most of the LAC governments continue to denounce, in regional and international forums, the US embargo on Cuba, since the V Summit of the Americas held in Port of Spain in 2009 with the attendance of President Obama and the promise of an opening and a different approach to US-Latin American relations, expectations were on the rise regarding Cuba's return to the Inter-American system. The VI Summit of the Americas held in Cartagena de Indias in 2012, confirmed this trend and the increasing pressure by LAC states to include Cuba. The June 2009 OAS General Assembly decision to withdraw the 1962 suspension of Cuba, reinforced this trend and showed that most of the Latin American and Caribbean governments –and not only those aligned with ALBA– were keen to a rapid reincorporation of Cuba to the Hemispheric community.

Within this context, in 2016 Cuba remained as a signatory of the ALADI agreements; a full member of the Latin American Economic System (SELA) and of the Association of Caribbean States (ACS),

and an active founding member of ALBA-TCP and CELAC (SELA 2013), but persisted in its reluctance to sign free trade agreement with its neighbors, even if it was an observer at CARICOM and MERCOSUR. In the case of UNASUR—as a South American exclusive political club, Cuba received repeatedly its support on the demand of ending the US embargo and on the positive role that Havana played in the Colombian peace process.

On the domestic front, after the approval of the “*lineamientos de política económica y social del Partido y de la Revolución*” during the VI Cuban Communist Party Congress on April 2011—which was preceded by an extensive discussion of the draft documents—the Cuban government fostered a series of reforms. The final document stated the prevalence of an economic system based on the predominance of “the socialist property of the people of the fundamental means of production”, allowing however for the establishment of a private sector, private entrepreneurs and cooperatives. A series of reforms followed the issuing of the “*lineamientos*” and a new non-state economic sector started to develop. As analyzed in detail in other contributions the reforms affected several sectors, but a slow pace was the distinctive trait for most of them (Serbin, 2013: 177-207; Mesa-Lago, 2016:53-67).

The VII Cuban Communist Party Congress, held in April 2016, was not preceded by a debate or a discussion of draft documents among grassroots and party organizations and approved a diluted document on the advance of the reforms, but Raúl Castro announced that he will step down as the Head of Government in 2018 and that he will only keep his position as First Secretary of the Party until 2021. Nevertheless, already in January 2016 it was clear that the reforms were advancing on a very slow pace showing the reluctance of some sectors of the political elite and the party bureaucracy to proceed with the expected changes. The original “*Lineamientos*” were updated and approved by the Plenary of the PCC Central Committee and by the National Assembly of Popular Power and circulated, in July 2017, as a new document – “*Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*” – with a strong emphasis on the “*dirección planificada del desarrollo económico y social*”. As stated in the document: “*Los objetivos estratégicos de la actualización del Modelo son: garantizar la irreversibilidad y continuidad de nuestro socialismo*

afianzando los principios que lo sustentan, el desarrollo económico y la elevación del nivel y calidad de vida con equidad” .

Within the framework of the reforms intended to be implemented under the “*modelo de actualización económica y social*” by Raúl Castro, the need for foreign investment (Pérez Villanueva, 2017) and international cooperation was evident since its beginning. After the passage of a new foreign investment law in March 2014 and the approval of 83 investment projects worth more than 1,5 billion USD, Cuba is still failing to meet its self-imposed foreign investment target of 2,5 billion USD.¹³ However, additionally to the development of cooperatives and small entrepreneurs (*cuentapropistas*), the delay in the expected flow of foreign investment was parallel to the slow process of reforms. The re-establishment of diplomatic relations with the United States in 2014, helped to the landing in Cuba of several US investments –allowing the establishment of Starwood hotels and Airbnb in tourism, the arrival of US airlines, and the establishment of the Clever agricultural machinery factory in Mariel’s Free Zone (which after a year was closed), but the European investment –even if the “*posición común*” regarding human rights of the UE was finally cancelled– is not arriving as expected, besides the installation at the Mariel Free Zone of French, Spanish, Dutch and other European corporations. And with the exception of Brazilian and Mexican investments¹⁴ and Venezuelan inter-governmental enterprises, the flow of Latin American capitals is not arriving even if in previous years trade with the neighbor countries increased, as most of the region’s countries are currently suffering from the same deprivation of foreign investment.

Even if the tourist sector increased significantly after 17 D, with the arrival of US and Cuban-American tourists, this trend will not contribute to the growth of the economy. While in 2015 the Cuban economy grew 4,4%, on December 27 2016, President Raúl Castro stated that “the reduction in the supply of fuel and financial tensions that become in the second semester”, conducted to a reduction of the GDP in a 0,9%.¹⁵ According to some sources, even if currently flights from the US increased, the remittances grew, and US tourism to the island also is growing significantly, many opportunities were lost after 17 D because of the slow pace of the reforms and the reluctance to open the economy, even if the US embargo was blamed as one of the main obstacles.

Within this context, the current re-configuration of the regional political landscape poses some new and serious challenges to the Cuban government on the regional level. The main Latin American trade and political Cuban partners are in retreat. Venezuela reduced its oil assistance, forcing the Cuban government to establish severe adjustments in the consumption of energy in the island and to acquire additional oil supplies at international oil prices. The Cuban-Venezuelan Cienfuegos refinery was temporarily closed. Brazilian government cut partially the participation of Cuban doctors at the *Mais Medicos* program, with a potential impact on the 500 million USD that it provided for services to the Cuban government, while it reduced Cuban imports and the Odebrecht scandal expanded. México will be struggling with a new relationship with US with the arrival of Trump's administration, a process that will probably hinder its interest in Cuba. For Argentina and Colombia, Cuba could represent a symbolic reference but hardly will become an important target for trade or investment. After the Summit of Panama, the recently emerged post-liberal organizations are weakening or are prioritizing other issues than Cuba on their agenda, particularly after the Venezuelan crisis escalated. The regional political environment changed and the new wave of post-liberal/post-hegemonic regionalism that emerged at the beginning of the century is progressively vanishing jointly with the power and influence of the organizations that it created and nurtured. The window of opportunity offered by the re-establishment of Cuban-US relations during the Obama administration—with the sustained support of Latin American and Caribbean countries—to open the economy and attract foreign investment apparently could be lost. The contradictory statements by the new US President torn between the advises of conservative Cuban-Americans to reverse the normalization process and the pressures of US business sectors do not help to anticipate how the relations with Cuba will evolve.

On June 16, 2017, President Donald Trump announced his new Cuba policy in a speech in Miami and signed a new National Security Memorandum which replaced President's Obama Presidential Directive signed in October 2016. The announcement tightened the restrictions on travel to Cuba, banned any transactions that could benefit Cuban military and broadened the list of "prohibited government officials" that could receive remittances, but didn't lead to the break of diplo-

matic relations, to the reintegration of Cuba in the list of countries that support international terrorism or to the cancellation of almost two dozen bilateral agreements on mutual interests signed by President Obama after the announcement of the normalization of the relations between the two countries in December 17, 2014 (LeoGrande, 2017). But some additional setbacks to Obama's measures regarding Cuba are eventually foreseeable and his strategy towards LAC based on the new Cuba-US relationship, the approval of the TPP and the agreements with México and Central America, with the aim of containing China both on a regional and global levels and reasserting US presence in a new political environment through the traditional instruments of trade, security and migration agreements are in the process of being cancelled, reversed or changed. The election of Trump to US presidency, in a different international environment, and the announcement of June 16 arrived as a shock, both for Cuba and for the rest of LAC, at the same time that the death of Fidel Castro closed an important chapter of Cuban influence in LAC, and opened serious questions about the continuity of the special relationship between Cuba and LAC developed at the beginning of the century.

Nevertheless, these two events should be contextualized not only in terms of the birth of a new stage of regional and Inter-American relations but also with regards to the emerging new international environment and the emergence of a new world order. A new global situation with the eventual re-alignment of relevant global players such as China, the US and Russia, and the ambiguities of Donald Trump's administration foreign policy raise the questions about both the survival and sustainability of the "normalization process" between Cuba and the United States, and the future of a Latin American wave of regionalism which was sympathetic with Cuba. The deepening of the Venezuelan crisis and its impact on US-Cuban relations and the region could also threaten previous advancements in the relation between Washington and LAC and eventually contribute to drag La Habana to a new regional isolation.

Within this context, as previously suggested by Feinberg in a recent volume, there could be different scenarios for the process of internal reforms in Cuba. The first one –"inertia and exit"– can show that "the forces of inertia and authoritarian resilience –the one-party monopoly

and bureaucratic control— (can) prove too powerful for those Cubans pushing for profound change”. The second one —“botched transition and decay”— suggests that Cuba “comes to look more like other Caribbean countries, manifesting many of their less desirable traits”, including systemic corruption and organized crime. Finally, the third scenario —“soft landing-sunny 2030”— implies that “by 2030 Cuba will be well on the road toward becoming firmly integrated into the global economy”, with a stable hybrid economy and a vibrant political life (Feinberg, 2016: 202-221). Within the current regional and international environment, additionally to the mentioned internal constraints presented by the three scenarios, on the regional level, it is difficult to envision a new distinctive role for LAC in any of them. After achieving the full re-incorporation of Cuba to the hemispheric community and after helping to re-establish Cuban-US relations, at this new stage LAC as a region will be not able to perform the same role as in the past, both on the political front and in terms of investment and trade. And it is difficult to foresee Cuba playing a similar role in the region as in previous years. Cuba is part of Latin America and the Caribbean and as such it probably will be forced to confront similar challenges and constraints in the foreseeable future trying, at the same time, to make its national interests and priorities to prevail on a drastically different regional and world stage.

NOTES

1. And, for a brief period, Chile, while the Allende government lasted, and Argentina during the short presidency of Cámpora in 1973. México, however, maintained its special links with Cuba.
2. In 1992 Cuba requested observer status at CARICOM. The next year was established a Cuban-CARICOM Joint Commission which paved the way for the Trade and Economic Cooperation Agreement CARICOM-Cuba signed in 2000, and open the possibility for a limited Free Trade Agreement between CARICOM and Cuba with the aim to foster the development of the Association of Caribbean States created in 1994.

3. In 1990 by a joint initiative by Fidel Castro and Luiz Inacio Lula da Silva a first meeting of left-wing parties and organizations was convened. The meeting lead to the consolidation of the Sao Paulo Forum, which contributed to start the process of re-structuring and programmatic redefinition of the Latin American and Caribbean left.
4. For a discussion of the reach of those concepts, see Introduction and first four chapters of Serbin, Andrés; Laneydi Martinez and Haroldo Ramanzini Jr. (eds.) *El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: CRIES, 2012.
5. A clear example of this is the lack of coordination among the three Latin American members of the G20 (Argentina, Brazil, and Mexico) within that group, the existing rift between Mercosur and the Pacific Alliance which the current governments of Chile and Argentina are trying to overcome, and the difficult attempts to unify a common agenda at CELAC to engage with global actors such as the UE, Russia, India and China.
6. Spektor argues that Brazilian policy toward South America is built on two main pillars. First, protecting against threats and preserving Brazil's freedom of action against regional instability, U.S. interference, or the negative effects of globalization. Second, regional activism is a tool through which to increase its power and support Brazil's broader interests in the world. (Spektor, Matías 2010: 25-44)
7. After Argentina as it 's most important partner.
8. Whose links with Fidel started at the time of the arrival of Sandinistas to power in Nicaragua in the 80's and continued after until today. Lula was also instrumental for the inclusion of Cuba in the Río Group in 2009.
9. See www.socialistamorena.com.br/governo-cubano-convoca-medicos... and www.redebrasilatual.com.br
10. www.gob.mx/periodico/articulos/10-datos-sobre-las-relaciones-Mexico-Cuba , November 6 2015.
11. www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/cuba-es/article-112534382.html , November 4 2016.
12. Additionally to the role of government and intergovernmental initiatives, a key role in the building of the previous steps for the beginning

of Cuban-US conversations, was a the development, since 2009, of the *Taller Académico Cuba-Estados Unidos* (TACE), a dialogue between academics and former officials from both countries coordinated by the Latin American think-tank *Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales* (CRIES). See www.cries.org

13. “Cuba falling short of foreign investment goals”, *The Seattle Times*, October 31 2016, www.seattletimes.com/us-companies-see-grim-outlook-in-Cuba-despite-obama-opening
14. “La economía cubana se estanca, mientras el gobierno Cierra puertas a negocios con EEUU”, en *El Nuevo Herald* (Miami), November 1 2016, www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/Cuba-es/article11190772.html
15. AFP “Cuban economy in recession for 2016: Castro”, in *The Independent*, December 29 2016, <http://www.theindependentbd.com/arcprint/details/74383/2016-12-29>

BIBLIOGRAPHY

- Alzugaray, Carlos (2010). “La Revolución Cubana y su influencia sobre la Izquierda latinoamericana y caribeña”, in *Pensamiento Propio*. Buenos Aires: CRIES, No. 32, julio-diciembre.
- Alzugaray, Carlos (2015). “Cuba´s External Projection”, in Dominguez, Jorge and Ana Covarrubias (eds.) *Routledge Handbook of Latin America in the World*, New York-London: Routledge.
- Benitez Manaut, Raúl (2016). “México y la nueva dinámica de las relaciones Cuba-estados Unidos”, en Serbin, Andrés (ed.) *¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos*, Buenos Aires: CRIES, pp. 191-207.
- Briceño Ruiz, José (2015). “¿Gobernanza regional o *soft balancing* de Estado revolucionario? El discurso y la práctica del ALBA”, in *Pensamiento Propio*. Buenos Aires: CRIES, No. 42, julio-diciembre.
- Costa Vaz, Alcides (2012). “Coaliciones Internacionales en la Política Exterior Brasileña: Seguridad y Reforma de la Gobernanza,” *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, no. 97-98 (April 2012).

- Domínguez Guadarrama, Ricardo (2013). *Revolución cubana. Política exterior hacia América Latina y el Caribe*, México: UNAM.
- Feinberg, Richard (2016). *Open for Business. Building the New Cuban Economy*, Washington D.C.: Brookings Institution Press,
- Gomes Saraiva, Miriam (2016). “Estancamiento e crise da liderança do Brasil na entorno regional”, in Serbin, Andrés (ed.) *¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos*, Buenos Aires: CRIES, pp. 295-309.
- Grabendorff, Wolf (2015). *La arquitectura de gobernanza regional en América Latina. Condicionamientos y limitaciones*, A Special Issue of *Pensamiento Propio*, No 42, julio-diciembre.
- Llenderozas, Elsa (2014). “Política Exterior Latinoamericana y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños,” in Bonilla and Álvarez (eds.), *Desafíos Estratégicos Del Regionalismo Contemporáneo: CELAC e Iberoamérica* San José, Costa Rica: FLACSO-AECID.
- LeoGrande, Willaim (2017). “8 Things You Need To Know About President Trump’s New Cuba Policy”, *The Huffington Post*, July 13 2017, http://www.huffingtonpost.com/entry/eight-things-you-need-to-know-about-president-trump_us_59677038e4b07b5e1d96ed8f
- Merke, Federico (2015). “The New Cuban Moment: Can Latin American States Help Spark reform”, *Carnegie Endowment for International Peace*, Washington D.C., September 21.
- Mesa-Lago, Carmelo (2016a). “El porvenir de Cuba con Trump”, *Política Exterior*, 20 de diciembre de 2016.
- Mesa-Lago, Carmelo (2016b). “Las reformas estructurales en Cuba y sus implicaciones económicas, sociales y políticas”, in Pulido Llano et al. (eds.) *Mirando a Cuba hoy*, Buenos Aires: INDEAL, pp. 53-67.
- Nitsch Bressan, Regiane (2016). “O espaço de America Latina na política exterior brasileira”, in Serbin, Andrés (ed.) *¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos*, Buenos Aires: CRIES, pp. 311-333.
- Pérez Villanueva, Omar Everleny (2017). “La inversión extranjera en Cuba: resultados e importancia”, en *Cuba Posible*. La Habana, January 10 2017, <https://cubaposible.com/la-inversion-extranjera-directa-cuba-resultados-e-importancia/>

- Rodríguez, José Luis (2014). “La economía cubana y América Latina: oportunidades y desafíos”, in *CubaDebate*, March 10 2014, <http://www.cubadebate.cu/especiales/2014/03/10/la-economia-cubana-y-america-latina-oportunidades-y-deafios-III/>
- Romero, Antonio (2015). “Cuba, su política exterior y la nueva arquitectura de la gobernanza regional en América Latina y el Caribe”, en *Pensamiento Propio*. Buenos Aires: CRIES, no. 42, julio-diciembre.
- SELA (2013). *Análisis y recomendaciones para fomentar el comercio entre la república de Cuba y los países de América Latina y el Caribe*, Caracas, August 2013, www.sela.org/media/265315/+023600005452-0-di_12_-_analisis-y-recomedaciones-para_fomentar-el-comercio-entre-la-republica-de-Cuba-y-los-paises-de-America-Latina-y-el-Caribe_rev_3_sept18.pdf
- Serbin, Andrés (2009). “Tres Liderazgos y Un Vacío: América Latina y la Nueva Encrucijada Regional,” *Anuario CEIPAZ*, 2008-2009, Madrid: CEIPAZ
- Serbin, Andrés (2010). *Chávez y la reconfiguración política de América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Serbin, Andrés (2011). “Círculos concéntricos. La política exterior de Cuba en un mundo multipolar y el procesos de “actualización”, in Ayerbe, Luis Fernando (ed.) *Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos*, Buenos Aires: CRIES-Icaria editorial.
- Serbin, Andrés (2013). “Cuba: a atualizacao do modelo económico e a política externa em um mundo multipolar”, in *Política Externa*. Sao Paulo, vol. 21, No. 3, pp. 177-207
- Serbin, Andrés; Laneydi Martinez and Haroldo Ramanzini Jr. (eds.) (2012). *El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: CRIES.
- Serbin, Andrés and Andrei Serbin Pont (2014). “Quince años de política exterior bolivariana: entre el *soft balancing* y la militarización”, in *Pensamiento Propio*. Buenos Aires: CRIES, No. 39, January-June, pp. 287-325.
- Serbin Pont, Andrei (2016). “¿Aliados incómodos?: Venezuela y el impacto de la normalización de las relaciones Cuba-EEUU”, en Serbin, Andrés (ed.) *¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y*

las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos, Buenos Aires: CRIES, pp 167-190.

Spektor, Matías (2010). “Idéias de Ativismo Regional: A Transformação das Leituras Brasileiras da Região,” *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53 (January-July 2010), 25-44.

Vigevani, Tullo and Juliano Aragasuku (2016). “O Brasil na contexto das reconfigurações regionais”, in Serbin, Andrés (ed.) *¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos*, Buenos Aires: CRIES, pp. 273-293.

ABSTRACT

When Cuba Went Regional: Latin American Post-Liberal Regionalism and Cuban Foreign Policy

This chapter addresses the issue of the relevance of Latin American post-liberal regionalism for Cuba after Raúl Castro succession of his brother in office, and vice-versa, the relevance of Cuba for the development of Latin American regionalism at the beginning of the century. The main argument of this chapter is that the development of the so-called post-liberal or post-hegemonic regionalism within a propitious context of an economic international environment and a significant shift in LAC politics with the electoral accession to power of center-left, left-wing and populist movements and parties in the first decade of the century created the conditions for the establishment of a new pattern of relationships between Latin American countries and Cuba. However, this pattern is beginning to change under the impact of the transformation of the current Latin American political landscape and the new Cuban policy of U.S. President Donald Trump.

RESUMEN

Inserción regional de Cuba: el regionalismo post-liberal latinoamericano y la política exterior de Cuba

Este capítulo aborda el tema de la relevancia del regionalismo post-liberal latinoamericano para Cuba luego de que Raúl Castro sucediera en el poder a su hermano y, viceversa, la importancia de Cuba para el desarrollo del regionalismo latinoamericano a principios de siglo. El

principal argumento planteado en este capítulo es que el desarrollo del llamado regionalismo post-liberal o post-hegemónico, en el marco de un contexto propicio creado por el escenario económico internacional y el importante cambio en la política de América Latina y el Caribe con el acceso electoral al poder de partidos y movimientos de centro-izquierda, izquierda y populistas durante la primera década del siglo, generó las condiciones para el establecimiento de un nuevo patrón de relaciones entre los países latinoamericanos y Cuba. Sin embargo, este patrón está comenzando a cambiar bajo el impacto de la transformación del panorama político actual de América Latina y la nueva política sobre Cuba del presidente estadounidense Donald Trump.

SUMMARY

Inserção regional de Cuba: o regionalismo pós-liberal latino-americano e a política exterior de Cuba

Este capítulo aborda o tema da relevância do regionalismo pós-liberal latino-americano para Cuba depois que Raúl Castro sucedeu ao seu irmão no poder e, vice-versa, a importância de Cuba para o desenvolvimento do regionalismo latino-americano no início do século. O principal argumento apresentado neste trabalho é que o desenvolvimento do chamado regionalismo pós-liberal ou pós-hegemônico, no marco de um contexto propício criado pelo cenário econômico internacional e a importante mudança na política da América Latina e do Caribe com o acesso eleitoral ao poder de partidos e movimentos de centro esquerda, esquerda e populistas durante a primeira década do século, gerou as condições para o estabelecimento de um novo padrão de relações entre os países latino-americanos e Cuba. No entanto, este padrão está começando a mudar sob o impacto da transformação do panorama político atual da América Latina e a nova política sobre Cuba do presidente americano Donald Trump.



Lo que sabemos, lo que creemos saber y lo que no sabemos de América Latina

Federico Merke

Introducción

El objetivo de este trabajo consiste en examinar, por un lado, las dinámicas globales y regionales que plantean oportunidades y desafíos a América Latina y, por el otro, las alternativas de Cuba frente a estas dinámicas. El análisis parte del supuesto de que para entender el futuro de la región en el corto y mediano plazo hay tres conjuntos de factores a considerar. El primer conjunto consiste en los factores que conocemos de América Latina: las disposiciones estructurales que organizan la región como una sociedad internacional. El segundo conjunto son los factores que creemos conocer: las tendencias actuales que plantean desafíos y oportunidades a la región. El tercer conjunto, por último, está dado por circunstancias que no conocemos o no sabemos cómo pueden desarrollarse pero que pueden afectar la evolución de la región y las alternativas de Cuba para avanzar en su actualización interna y

externa. De este modo, el futuro inmediato de la región estará determinado por las disposiciones estructurales, las circunstancias actuales y lo que en estadística se conoce como el término de error: variables estocásticas que no son tenidas en cuenta en un modelo porque son omitidas o desconocidas.

El trabajo, entonces, se organiza en cuatro secciones. La primera sección examina las disposiciones estructurales e identifica un conjunto de elementos que la dan a la región una cierta identidad. Estos elementos son fundamentales y difícilmente se alteren en el corto y mediano plazo. La segunda sección da cuenta de las circunstancias políticas y económicas en marcha. Son elementos cuya existencia no se pone en duda, aunque existan distintas interpretaciones acerca de su alcance. A diferencia de los primeros, estos elementos sí pueden alterarse en un tiempo relativamente corto. La tercera sección se interroga sobre elementos de la realidad internacional de los cuales aún tenemos poca información y que tienen más o menos chances de alterar las circunstancias. Finalmente, la cuarta sección examina las opciones que se le presentan a Cuba de cara a estas dinámicas.

Lo que sabemos

¿Qué sabemos de América Latina que pueda servir para pensar escenarios en el corto y mediano plazo? En Ciencias Sociales las certezas no abundan. Pero existe un amplio consenso en la literatura sobre América Latina que da cuenta de un conjunto de pocos pero importantes elementos sistemáticos que condicionan la interacción entre los estados de la región.

En primer lugar, América Latina se encuentra relativamente aislada de los puntos más calientes del planeta en términos de seguridad internacional. Aunque es vecina de Estados Unidos, Washington tiene ante sí otros problemas más importantes que América Latina, ubicados en tres regiones: Medio Oriente, Europa y el Este de Asia. Esto no significa que América Latina sea irrelevante. El tráfico de armas, de drogas y de personas, sumados a la violencia que exhiben muchas capitales de América Latina es, y será, un desafío fundamental en la relación hemisférica. Pero el grueso de la atención, y de los recursos,

estarán en otra parte. América Latina, suele decirse, es una zona de paz o en todo caso una zona de no-guerra (Kacowicz, 2005). Más allá, la región no tiene una Corea del Norte jugando con fuego, ni un estado ascendiendo como potencia global como China. Tampoco es vecina de un país como Rusia buscando revancha y revisando su lugar en la historia. No posee estados colapsados, como África del Norte, ni países en conflicto violento, como Medio Oriente. A diferencia de Europa, el terrorismo está lejos de ser una amenaza cotidiana y los refugiados llegan en cuenta gotas. En un contexto global caracterizado por el regreso de la geopolítica, estas son buenas noticias ya que existen bajas probabilidades de que Cuba se convierta en una pieza de un juego estratégico más grande como sucedió durante la Guerra Fría. Pero las buenas noticias para la región pueden no ser buenas para Cuba porque el país podría perder margen de maniobra para alinearse con una potencia externa en búsqueda de seguridad.

En segundo lugar, sabemos que en América Latina el problema de la desigualdad y de la pobreza está lejos de ser resuelto. Esta desigualdad, a su vez, está asociada con altos niveles de violencia y con una erosión del tejido social que termina cavando fosas entre elites y sociedades. En los últimos quince años, la región ha llevado adelante, con mayor o menor éxito, políticas activas de inclusión social y de ampliación de derechos. El resultado fue una disminución en los niveles de desigualdad y pobreza y una clase media más extendida (Leiras, Malamud y Stefanoni, 2016). El fin del ciclo económico favorable para la región, sin embargo, vuelve a plantear la fragilidad de estas medidas y la necesidad de seguir trabajando activamente para incrementar la calidad del desarrollo en la región. En este sentido, el desafío fundamental de América Latina ha sido, y continúa siendo, superar los obstáculos domésticos e internacionales que restringen el desarrollo económico y político. En parte por el relativo aislamiento geopolítico y en parte debido a su estructura social, el ‘bienestar internacional’, y no la ‘seguridad internacional’, es una preocupación mucho mayor para la región¹. Puesto de otro modo, los gobiernos en América Latina conducen sus políticas externas como si la amenaza más seria de largo plazo no fuera la guerra ni la dominación por una potencia hegemónica regional sino el fracaso interno y la marginación externa. El lenguaje de la alta política en América Latina suele ser entendido a través de la gramática del desarrollo.

En tercer lugar, sabemos que América Latina está viviendo su etapa democrática más extensa de su historia. Aunque la inestabilidad política no ha desaparecido bajo la forma de revueltas, juicios presidenciales o crisis económicas, el riesgo de reversión autoritaria es bastante bajo (Pérez-Liñán, 2017). Las elites y las sociedades han internalizado la democracia como un valor en sí mismo independientemente de sus resultados. El riesgo, en todo caso, no es la reversión autoritaria sino la reversión populista bajo la forma de liderazgos fuertes que terminan debilitando las instituciones, la independencia de los poderes y las formas de representación política. Este fortalecimiento de la democracia en términos de largo plazo es motivo de divergencia con Cuba. La norma democrática, con todos sus desafíos, continúa siendo un principio aceptado de legitimidad global y América Latina no es ajena a esta evolución. Durante la Guerra Fría, la relación de Cuba con los países de la región se organizó más sobre bases ideológicas que sobre el tipo de régimen. Aunque debilitada, esta lógica persiste, pero los costos de audiencia que implica defender el régimen cubano se han elevado en muchos países de la región. Esto significa que toda cooperación con Cuba debe ser pensada fundamentalmente sobre la base del desarrollo económico, no de preferencias sociales y políticas.

En cuarto lugar, existe en América Latina una baja propensión al conflicto armado. Con raras excepciones, la diversidad no se ha traducido en antagonismo. Incluso en casos de disputas militarizadas entre vecinos ha primado, en última instancia, la negociación diplomática y la resolución pacífica de las controversias (Hurrell, 1998; Thies, 2016). Más aún, América Latina está libre de estados ‘villanos’ o estados ‘fallidos’. Cuba fue retirada de la lista de los primeros y la comunidad internacional desarrolla una tarea de proporciones para que Haití no esté entre los segundos. La región es, también, una zona libre de armas nucleares. Finalmente, la transformación geopolítica más trascendente de la región, el ascenso de Brasil como poder regional, tuvo lugar sin provocar estrategias de balance de poder o dilemas de seguridad en sus vecinos (Merke, 2015). En otras palabras, el cambio pacífico en la distribución de poder ha sido la norma regional.

En quinto lugar, sabemos que América Latina exhibe una disposición a la concertación, una práctica diplomática que tiene algo de formalismo legal y otro tanto de discurso político. Como institución, es una forma

desarticulada de organización internacional. Sus metas son mínimas, de coexistencia, y buscan (a) preservar el sistema regional y los estados que lo componen; (b) mantener la independencia y la soberanía de los estados; (c) el mantener la paz, definida como ausencia de guerra y (d) limitar la violencia. Las normas de este regionalismo fueron esencialmente pluralistas y se basaron en la igualdad jurídica de los estados, el principio de no-intervención, el principio de territorialidad y la resolución pacífica de los conflictos (Kacowicz, 2000, 2005). La concertación, de este modo, no es ambiciosa a la hora de pensar bienes públicos regionales. Se activa principalmente frente a conflictos o amenazas, externas o internas a la región, que podrían alterar el *status quo* político y normativo. Como tal, no es eficiente para encarar un programa sostenido de cooperación con Cuba, por ejemplo, aunque sí podría ser de utilidad frente a una crisis en Cuba de proporciones o frente a un endurecimiento de la relación entre Cuba y Estados Unidos.

En sexto lugar, finalmente, sabemos que en América Latina ha existido una brecha persistente entre sus aspiraciones de integración regional y sus capacidades para realizarlas (Tussie, 2009; Gardini, 2011). Lo notable del caso es que no importan los magros resultados, la integración aparece recurrentemente como un propósito a ser alcanzado. La literatura coincide en este diagnóstico, pero discute las probables causas. Estas tienen que ver, entre otros factores, con un bajo nivel de interdependencia que reduce incentivos para buscar acuerdos más densos; con modelos productivos que miran mucho más hacia afuera de la región (Estados Unidos, Europa y Asia principalmente) que hacia adentro; con gobiernos que descuentan el futuro a tasas muy altas, en parte por la inestabilidad política que caracterizó a la región, en parte por los ciclos económicos; con una fuerte preferencia por la soberanía, no por su cesión; y con la heterogeneidad de las preferencias políticas de los distintos países que dificulta la delegación en agencias autónomas (Malamud, 2010). El resultado ha sido, y seguirá siendo, una superposición de arreglos regionales con equilibrios muy bajos entre comercio y soberanía que pocos tienen incentivos en mejorar, pero también pocos tienen incentivos en dejarlos caer. La diversidad de bloques y espacios económicos son una buena noticia para Cuba porque significa que no tiene que pensar en su relación con “América Latina” como un todo sino más bien con bloques o sub-regiones, y elegir cuál le conviene más según el propósito que busque.

En síntesis, América Latina no consume seguridad internacional y difícilmente lo haga en los próximos años. Tampoco se desangra internamente porque tiene estados relativamente consolidados y niveles de democracia que nunca tuvo en su historia moderna. El resultado es una región poco propensa al uso de la fuerza. Su problema fundamental sigue siendo el desarrollo económico y social. Su instrumental regional, sin embargo, continúa siendo limitado. La concertación evita ‘males públicos’ (una guerra, un golpe o una crisis diplomática) pero no provee bienes públicos. Y la integración regional continúa siendo un proyecto inacabado en donde las preferencias políticas no convergen necesariamente con los incentivos económicos. Difícilmente estos rasgos de la región se alteren en los próximos años. En un mundo en donde las dinámicas geopolíticas se han vuelto más intensas, América Latina parece una excepción. En un mundo crecientemente globalizado, América Latina no está en el centro de los cambios y por lo tanto su ritmo de crecimiento ha sido, y seguirá siendo, una función de los ciclos económicos globales, mejor o peor administrados por los gobiernos de cada país.

Lo que creemos saber

Hasta acá lo que sabemos y que creemos que no cambiará en el futuro cercano. Lo que sigue en esta sección es un análisis de cuáles son las tendencias que predominan en la región. A diferencia de la primera sección, los elementos acá analizados pueden sufrir cambios en un período de tiempo relativamente corto.

En primer lugar, está el fin de un ciclo económico. La crisis financiera de 2008, el relativo retraimiento de China y la caída de los precios del petróleo llevaron a muchas economías de la región al estancamiento secular o al crecimiento bajo, lo que podría ser la normalidad para los próximos años. Aunque se espera que la región vuelva a crecer, probablemente lo haga a tasas más bajas (OECD/ECLAC/CAF, 2016). Esto para Cuba es signo de preocupación. No solo están en cuestión las transferencias de Venezuela hacia Cuba sino la ayuda y la cooperación que toda la región podría ofrecerle (Merke, 2015). Los dos países más activos con Cuba han sido Venezuela y Brasil. Mientras el primero persiste en una crisis de proporciones, el segundo ha congelado su gasto por varios años. Si la actualización de Cuba hubiera comenzado en 2004,

el resultado habría sido otro. Claro, cuando las cosas marchan bien y el dinero fluye los incentivos a implementar cambios disminuyen. Pero los próximos años serán de bajo crecimiento en toda la región y esto es fundamentalmente malas noticias para Cuba.

En segundo lugar, es posible identificar un debilitamiento de las coaliciones de izquierda, en parte porque el ciclo económico ha terminado y en parte por los problemas que estas coaliciones han presentado en términos de corrupción y debilitamiento de las instituciones estatales. Esto no significa necesariamente un ‘giro’ a la derecha, pero sí supone que la región dará la bienvenida a mayores niveles de pragmatismo. El triunfo de las coaliciones de izquierda se basó, entre otras cosas, en sus programas de transferencias de recursos que fueron adoptados también por gobiernos de derecha. En este sentido, el pragmatismo en marcha difícilmente abandone estos programas que a su vez son una forma de garantizar la paz social. Tampoco el pragmatismo tomará distancia de los nuevos jugadores en la región, como China, la India, Rusia o Turquía.

En tercer lugar, está la diversidad creciente en la región. Los estados en América Latina no solo se distinguen por su volumen y capacidad para hacer más o menos las mismas cosas, sino que se distinguen cada vez más en la forma en que organizan la relación entre estado y sociedad, la calidad institucional que desarrollan, los socios comerciales, los niveles de apertura que eligen y las orientaciones internacionales que adoptan, por ejemplo, hacia los derechos humanos, el cambio climático o la seguridad internacional. Desarrollar este punto excede los motivos de este trabajo. Estos son algunos datos anecdóticos que sugieren esta tendencia:

- El PBI per cápita de Chile duplica el PBI per cápita de Perú, el cual a su vez duplica el PBI per cápita de Bolivia.
- Según el Índice de Desarrollo Humano, hay 2 estados con desarrollo ‘muy alto’; 9 con desarrollo ‘alto’; 6 con desarrollo ‘medio’ y 1 con desarrollo ‘bajo’.
- Aproximadamente la mitad del PBI de la región está en economías abiertas y la otra mitad en manos de economías más cerradas. De acuerdo al *Economic Freedom Index*, mientras once estados son *mostly free* o *moderately free*, ocho estados son *mostly unfree* o *repressed*.

- Mientras que Chile ocupa el puesto 35 en el Índice de Competitividad Global del *World Economic Forum* y Colombia el puesto 60, Bolivia ocupa el puesto 117 y Venezuela el puesto 132.
- Estados Unidos es el primer mercado de exportación para 10 países y China el primero para 5 países y el segundo para 3. Estados Unidos ha firmado acuerdos de libre comercio con once estados de la región mientras que la Unión Europea lo hizo con dos (aunque aplica provisionalmente un acuerdo con otros ocho estados) y China con tres.
- Para el *Freedom in the World Index* existen nueve estados *free*, nueve estados *partly free* y uno *not free*.
- En el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, países como la Argentina, Chile, Costa Rica o México han votado muy a favor de resoluciones de condena a países que violan derechos humanos, como Corea del Norte o Siria. En cambio, Bolivia, Brasil, Cuba o Venezuela han preferido no intervenir en los asuntos internos de otros estados y votado por la abstención o el rechazo.
- Actualmente, Brasil y Uruguay tienen cada uno más de mil soldados participando en operaciones de paz de Naciones Unidas, número que contrasta con los 39 de Colombia, los 10 de Ecuador o los 400 de Chile.
- El porcentaje de coincidencias con Estados Unidos en el voto de la Asamblea de Naciones Unidas de 2015 fue de 27 por ciento para Venezuela; 39 por ciento para Uruguay y 48 por ciento para Paraguay.

Quizás la clave para organizar esta diversidad pase por cruzar dos dimensiones: izquierda/derecha en términos políticos y abierto/cerrado en términos económicos.

En cuarto lugar, si nuestra observación es correcta, lo que cabe esperar en el mediano plazo es un proceso de fragmentación del multilateralismo como una función de la creciente heterogeneidad de América Latina como espacio político y económico. Algunas evidencias a disposición:

- La OEA es hoy un espacio contestado, con muchas demandas, pocos recursos financieros y pocos compromisos sustantivos de cara al futuro. Funciona más como un club de *incumbents* que como organización con cierta autonomía. Y persiste por los recursos que aporta Estados Unidos y por el interés de América Latina en hacer oír su voz. Cinco de cada diez dólares que gasta la OEA son aportados por Estados Unidos y Canadá. La Carta Democrática Interamericana es un buen instrumento, pero necesita una actualización conceptual y una hoja de ruta más precisa. Fue escrita con el espejo retrovisor, pensando en cómo disuadir golpes de estado clásicos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos tocó fondo en 2016 declarándose prácticamente en quiebra para poder seguir operando. El sistema interamericano de seguridad/defensa es una reliquia de la Guerra Fría que encontró en la ampliación conceptual de la seguridad la mejor forma de alcanzar un equilibrio, aunque bien bajo, que permita la coexistencia de diversas preferencias nacionales. En síntesis, la OEA hoy se encuentra en un equilibrio muy bajo entre soberanía política y provisión de bienes regionales que difícilmente se altere en los próximos años.
- La UNASUR está desdibujada en sus objetivos y sus formas de organización. La crisis política y económica en Venezuela, sumada al cambio de gobierno en Brasil y en la Argentina ha restado peso a una organización pensada desde la política. Ciertamente, no hay que desestimar su rol en la resolución de conflictos en Bolivia (2008), entre Colombia y la región (2009), en Ecuador (2010) y entre Ecuador y Colombia (2011). Pero el papel jugado en el cierre de fronteras entre Colombia y Venezuela, en la actual crisis venezolana o en la destitución de Dilma Rousseff ha sido pobre sino nulo. Así como está, la UNASUR podría seguir siendo de utilidad para evitar males públicos regionales (como un conflicto interestatal o un golpe flagrante) pero no tendrá ni el liderazgo ni los recursos para construir bienes públicos regionales (como ampliar derechos o mejorar la seguridad).
- El MERCOSUR se encuentra paralizado. El ingreso de Venezuela ha dificultado avanzar en temas duros (como el comercio con la UE) y en temas blandos (como derechos humanos). Es cierto, se

han creado nuevos organismos (como el Parlamento o el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos) y nuevos instrumentos (como el FOCEM) pero no fueron el resultado de una partitura acordada estratégicamente sino más bien el resultado de no poder avanzar en comercio, inversiones y acuerdos con terceros países o bloques regionales. Con todo esto, sin embargo, Brasil sigue siendo el primer destino de las exportaciones de la Argentina y Paraguay y el segundo destino de Uruguay. También es el primer destino de Bolivia, un país que busca ser miembro pleno del bloque. Hoy la discusión divide aguas entre quienes quieren volver a las raíces de un Mercosur ‘menos ideológico’ y quienes quieren abandonar la idea de un mercado común para transformarlo en zona de libre comercio.

- La creación de la CELAC buscó crear un espacio sin Estados Unidos ni Canadá y buscó mejorar la relación entre América Latina y el Caribe sin que tuviera que ser mediada por Estados Unidos. Su mayor contribución fue el esfuerzo realizado para traer de regreso a Cuba al Hemisferio sin obligarla a entrar a la OEA. También fue, y es, funcional a la Unión Europea como contraparte de un diálogo bi-regional, y a China, como espacio para hacer anuncios y alinear incentivos. Más allá de estos méritos, la CELAC no tiene ni los recursos ni el liderazgo para inclinar la balanza en favor de alguien o de algo. Sus decisiones son por consenso, su secretaría es simbólica y su membresía es demasiado heterogénea para esperar decisiones que cambien el juego en la región.
- La Alianza del Pacífico está en las noticias. Representa el 37 por ciento de la población, el 35 por ciento del producto y el 46 por ciento de las exportaciones de América Latina. Ha proyectado una imagen de bloque moderno y abierto al mundo. Incluso tiene algo de aspiracional para países como la Argentina, Uruguay o Paraguay que por barreras institucionales del Mercosur no podrían ingresar como miembros plenos. Su valor, sin embargo, podría estar sobreestimado. La interdependencia entre sus miembros es baja, bastante más baja que los países del Mercosur. Son países fuertemente dependientes del comercio con China, Estados Unidos y la Unión Europea. El margen para incrementar el comercio entre ellos, de este modo, es más bien reducido. No son pocos los actores del Mercosur que desean acercarse aún más a

la Alianza. Pero este acercamiento estará en función de qué tipo de Mercosur se decide consolidar y qué tipo de acuerdo podría alcanzar el Mercosur con la UE.

En quinto lugar, y como resultado de una región de bajo crecimiento y de un giro pragmático, lo que se observa es la ausencia de liderazgos fuertes que organicen la acción colectiva en la región. Otros eventos aportan a este debilitamiento. La muerte de Hugo Chávez, por un lado, fue una pérdida enorme para el campo nacional y popular. El desprestigio de Lula da Silva, por otro lado, no solo significó un duro golpe contra el PT sino contra el nacionalismo desarrollista. Finalmente, la muerte de Néstor Kirchner y la pérdida de poder del Kirchnerismo redujeron aún más la oferta de liderazgos fuertes. En la actualidad, de este modo, los liderazgos están signados por una baja capacidad para invertir recursos y por la percepción de que los costos de liderazgo pueden ser más bien altos, no solamente en términos materiales sino también en términos simbólicos en una región que tiene múltiples actores de veto, que exhibe un estricto apego a la soberanía y que continúa practicando un *ethos* anti-hegemónico, sin importar si el idioma del hegemón es el inglés, el castellano o el portugués.

En sexto lugar, está el debate normativo acerca de cuál es el orden internacional deseable para la sociedad internacional. Es un debate global pero que seguramente impacte en la región. Su relevancia actual se acentúa por la llegada de Donald Trump a Estados Unidos, la asertividad de Vladimir Putin en Rusia, el ascenso de China a nivel global, la erosión del centro democrático en Estados Unidos y Europa y el resentimiento creciente en países como Sudáfrica o Turquía. Puesto de manera resumida, el debate normativo gira en torno a tres tipos de internacionalismo. El más difundido en Occidente es el internacionalismo liberal, representado por Barack Obama y sus predecesores en la Casa Blanca, defendido por Hillary Clinton y por la mayoría de los países de la OCDE. Es el libreto de la gobernanza global basada en la democracia liberal, los derechos humanos, la responsabilidad de proteger (aunque con límites), la seguridad jurídica, el capitalismo abierto y la incorporación/cooptación del Sur Global a las normas diseñadas por Occidente.

Existe luego un internacionalismo progresista que busca organizar la democracia y el desarrollo sustentable a escala global. Su partitura

marca la necesidad de separar neoliberalismo de globalización y colocar la justicia social y económica impulsada por el estado por encima de la plusvalía impulsada por el mercado. Marca, también, la necesidad de pensar una gobernanza global más justa. El rostro más notable de este internacionalismo en los últimos meses fue el de Bernie Sanders en Estados Unidos, aunque también el de Jeremy Corbyn en Inglaterra o el fallido intento de Syriza en Grecia. Desde América Latina, el Brasil de Lula o el Ecuador de Rafael Correa representaron esta variante.

La nota dominante, sin embargo, es el ascenso de un internacionalismo nacionalista. Parece un oxímoron, pero no lo es. El nacionalismo del siglo 21 no es aislacionista. Es internacionalista, pero no busca promover un orden sino defenderse de él. Y tiene sus declinaciones populistas, racistas y xenófobas o una combinación de las tres. La concentración de ingresos, el rechazo a las elites y la pérdida de confianza en los “expertos” llevó a los ciudadanos a delegar confianza en los liderazgos providenciales, la especialidad de este internacionalismo. Su libreto es la defensa del interés y la identidad nacional, el temor a la diferencia y la creencia de que la política internacional es fundamentalmente un juego de suma cero. Sus rostros son conocidos. Donald Trump bien podría caer en esta variante, pero otras expresiones circularon en las primaras republicanas, entre los *Brexiters* o entre los seguidores de Marine Le Pen. También asoma hoy en Hungría, Polonia, Rusia, Turquía y China, entre otros.

En América Latina, Chile y Perú parecen seguir de cerca la partitura liberal. México y Colombia se acercan también a esta variante, aunque con importantes reparos en temas de intervención y derechos humanos. Los países del ALBA han ensayado variantes internacionalistas progresistas y nacionalistas con resultados dispares. La Argentina y Brasil, aunque con matices, fueron importantes referentes del progresismo internacionalista. La destitución de Dilma Rousseff en Brasil y el triunfo de Mauricio Macri en la Argentina, sin embargo, podrían sugerir un acercamiento, aunque más prudente que el operado en los años 90, al internacionalismo liberal. La observación más fundamental, entonces, es que América Latina exhibe un menú amplio de orientaciones internacionales que dará forma a distintos tipos de diálogos con el orden internacional.

A partir de las observaciones realizadas, y a modo de síntesis, se podría identificar un conjunto de tendencias para el corto y mediano plazo:

Tendencias estructurales:

1. La persistencia del aislamiento geopolítico relativo de la región
2. La continuidad del imperativo del desarrollo como alta política
3. La identificación con la democracia como tipo de régimen
4. La baja probabilidad de conflictos armados
5. La disposición a la concertación
6. La persistencia de una integración de baja intensidad

Tendencias coyunturales:

1. El fin del ciclo económico expansivo y una nueva normalidad caracterizada por un bajo crecimiento
2. Debilitamiento de las coaliciones de izquierda y regreso del pragmatismo
3. Incremento en la diversidad de la región en términos políticos y económicos
4. Fragmentación del multilateralismo regional
5. Debilitamiento de liderazgos regionales
6. Renovación del debate normativo

Lo que no sabemos

Las incógnitas en política internacional abundan y uno podría elaborar una larga lista de cosas que no sabemos cómo podrán evolucionar. Sin embargo, estamos atravesando una coyuntura en la región en donde las incógnitas más importantes no son endógenas sino más bien exógenas y tienen que ver fundamentalmente con la evolución del orden global. Y esta evolución estará dada por las orientaciones internacionales de Estados Unidos, las transformaciones en Europa y el acomodamiento de China a su ascenso global. Esta incógnita es fundamental porque los tres actores externos más importantes para la región serán Washington, Bruselas y Pekín.

En primer lugar, existen dudas acerca de cuál será la orientación internacional que finalmente adopte el gobierno de Donald Trump. Ni su campaña ni las tradiciones partidarias son de mucha ayuda. Es cierto, desde que asumió, tanto sus primeras medidas como la selección de su gabinete sugieren que Trump intentará honrar sus promesas de campaña. Su promesa fundamental fue *make America great again*. Su camino es *America first*. Una política exterior que se acerque mucho a sus promesas de campaña será una política exterior basada en un muy alto espíritu transaccional bilateral y un muy bajo espíritu de cooperación multilateral. Será, también, una política que irrite a China, confronte seriamente contra el Islam y aliene a sus socios europeos. Un Trump ‘desencadenado’ significará, entonces, un conflicto entre Estados Unidos y China, un conflicto entre Occidente y el resto y un conflicto entre populismo y globalización. Al contrario, un Trump ‘maniatado’ podría significar una política de coexistencia, minimalista, basada en la cooperación con China, Europa y Rusia en temas comunes, como la lucha contra el terrorismo, Medio Oriente o la proliferación nuclear. Se trataría de una concertación tradicional, diplomática y estratégica, pero con pocos valores compartidos.

En segundo lugar, al momento de escribir este texto, Estados Unidos aún no delineó cuál será su orientación hacia América Latina. En términos históricos, Estados Unidos definió su relación con la región luego de establecer una *grand strategy* global, como la contención, la ampliación de la democracia y la globalización o la primacía y la lucha contra el terrorismo. Si ‘*America first*’ termina siendo la *grand strategy*, la relación con la región podría verse seriamente dañada. En este momento, hay dos *leading cases* que podrían marcar el tono con la región.

México. En pocas semanas, Donald Trump se encargó de irritar al Presidente Peña Nieto y provocar demasiado ruido en una relación que es fundamentalmente una relación de interdependencia. Es poco probable que el NAFTA se altere dramáticamente en el corto plazo. La última vez que Estados Unidos se salió de un acuerdo comercial fue en 1866. El NAFTA, un conjunto de acuerdos bilaterales, tiene poco que ver con gobiernos y mucho que ver con cadenas de valor transnacionales. Su disrupción pondría en juego intereses materiales de altísimo valor en cada uno de los países que lo componen. El *Center*

for Automotive Research sostiene que poner fin al NAFTA e imponer tarifas de 35 por ciento le podría costar a Estados Unidos cerca de 30 mil empleos en el sector automotriz. Esto no significa que Trump no busque una renegociación de los términos y proponga escribirlo nuevamente para reducir incentivos por parte de empresas de Estados Unidos a invertir en el exterior. El desafío para Trump es como diseñar un nuevo acuerdo con México sin moverse mucho de un *status quo* que beneficia a México y algunos estados del sur de Estados Unidos, como Texas. México es el segundo destino de exportaciones de Estados Unidos, algo que el DF podría utilizar contra Washington llegado el caso.

Cuba. El *status quo* en la relación con Estados Unidos luce frágil. Este consiste en una relación bilateral más fluida (remesas, comercio, turismo) que no está condicionada a reformas políticas. Por un lado, Cuba tiene interés en mantener los lazos económicos promovidos por el gobierno de Obama hacia Cuba. Por otro lado, es poco probable que Estados Unidos avance en levantar el embargo al menos que Cuba presente una agenda de apertura de su sistema político. Incluso el gobierno de Trump podría revertir las decisiones de Obama a través de una orden ejecutiva porque buena parte de lo hecho por Obama descansa en órdenes ejecutivas. Para mantener el *status quo*, Cuba se verá obligada a transitar por una línea delgada que le asegure los beneficios de Obama sin ceder a las presiones de Trump. Lo que no sabemos es cuán duras serán las presiones de Trump y qué buscarán condicionar: el *status quo* o el levantamiento del embargo. Si Trump condiciona el *status quo* a reformas políticas internas en Cuba, el precio del *status quo* será muy alto para Cuba. Si Trump acepta el *status quo* y condiciona el levantamiento del embargo a reformas internas, entonces Cuba puede vivir un buen tiempo demorando sus reformas.

Más allá de México y Cuba, que tocan intereses materiales y simbólicos de larga duración en Estados Unidos, no está claro qué buscará Trump con el resto de la región. Es probable que Trump intente tejer buenas relaciones con países que graviten hacia la centro-derecha como es el caso de Colombia, Perú o la Argentina y Chile. Lo paradójico es que se trata de gobiernos aperturistas en comercio e inmigración, que confían en el multilateralismo y que han desarrollado una agenda comercial densa con China. Tres elementos que son anatema para Trump. A su vez, Trump gobernará una sociedad dividida, menos interesada en

los asuntos externos y más preocupada por reencauzar la economía del país. Una sociedad fragmentada puede generar inacción; o bien auspiciar acciones unilaterales. Esto exigirá una mejor capacidad para entender las dinámicas domésticas de Estados Unidos y el impacto en la política exterior. Más allá, la persistencia de la desigualdad y el estancamiento de las clases medias pueden tener efectos adversos, incrementando los niveles de xenofobia o racismo en la sociedad. A su vez, la tentación por una política comercial en clave más mercantilista no sería nada favorable a América Latina. Y el rechazo a la inmigración podría debilitar los lazos con los países de la región que son origen de la misma. En síntesis, la persistencia de este escenario doméstico en Estados Unidos seguramente hará más compleja cualquier relación con Washington.

En tercer lugar, no sabemos qué impacto podría tener el ‘efecto Trump’ en el plano de las ideas políticas. Es difícil no ver en Trump rasgos vistos descontadas veces en líderes políticos de América Latina: liderazgos fuertes, vociferantes, que dicotomizan el campo político, reducen la complejidad conceptual, externalizan la amenaza, enfrentan a los medios y dicen contar con soluciones simples y directas para el pueblo. Trump llega al mundo del poder precisamente cuando en América Latina se observa una declinación de este tipo de liderazgos. El riesgo consiste en que el estilo Trump vuelva a instaurar en la región liderazgos nacionalistas, anti-imperiales que hablen de ‘México primero’ o ‘Chile primero’.

En cuarto lugar, la Unión Europea está ingresando a territorio desconocido y los próximos dos años serán cruciales para determinar si el *Brexit* fue el fin de un ciclo británico de integración o el comienzo de un ciclo europeo de desintegración. El triunfo de Emmanuel Macron despejó los temores más profundos vinculados a una salida de Francia de la Unión Europea. Para América Latina, Europa no solo es comercio. Es también ayuda al desarrollo y cooperación multilateral. Y es un espejo en donde buena parte de la región mira la calidad de la democracia, de desarrollo, de derechos humanos y de integración regional. Una Europa en retroceso, sumado al efecto Trump arriba descripto, no son buenas noticias para América Latina.

En quinto lugar, finalmente, no sabemos de qué modo China se acomodará al Estados Unidos de Trump y qué efectos tendrá en la

región. China mantiene relaciones bilaterales y diferenciadas con la región, y mucho se ha discutido si la presencia china supone un desafío a la hegemonía estadounidense, lo que parece no ser el caso. Esto no significa, sin embargo, que China no sea un actor importante en la región; por ejemplo, ha firmado acuerdos de distinto tipo con cada país centroamericano; con Nicaragua y Colombia ha firmado acuerdos para establecer conexiones interoceánicas; es el primer socio comercial de Brasil, Chile y Perú, y el segundo de Venezuela, Colombia y Argentina; y ha sido el principal inversionista en la región desde 2005 con más de 125 mil millones de dólares en proyectos de infraestructura y actividades extractivas minero-energéticas (Ray *et al*). La desaceleración china no ha afectado sus inversiones en infraestructura en la región, que en 2014 superaron los préstamos conjuntos del Banco mundial y BID. El 97% de esta inversión se destinó a Brasil, Venezuela y Ecuador. Ya sea un mundo con Trump ‘desencadenado’ o con Trump ‘maniatado’, los incentivos de América Latina, Cuba incluida, estarán puestos en acercarse a China. No solo es un mercado de exportación, sino también una fuente de crédito y de ayuda. Y puede ser, también, un aliado de líderes reaccionando al ‘efecto Trump’.

Sin prisa, pero sin pausa: Cuba frente al escenario regional

En los últimos años, América Latina jugó un papel central en acercar a Cuba al hemisferio. Fue la Venezuela de Hugo Chávez la primera en comprometer a Cuba a través del ALBA. Luego vino el acuerdo con el Caribe y la incorporación de Cuba al Grupo Río. Más tarde, la presión de América Latina hizo que la OEA levantara la suspensión que excluía a Cuba desde 1962. Cuba fue luego invitada a sumarse a la CELAC, organizando su segunda Cumbre en La Habana en 2014. Por último, la región adoptó una postura firme y presionó para que Cuba estuviera presente en la Cumbre de las Américas realizada en 2015 en Panamá. Son logros importantes que América Latina no puede desaprovechar. Pero los estados no hacen lo que quieren sino lo que pueden. Y acá entran los problemas.

En primer lugar, los dos gobiernos de la región más comprometidos con Cuba han sido Venezuela y Brasil, dos países que hoy exhiben

profundas restricciones domésticas, económicas y políticas, para liderar algo en Cuba. Parece claro, también, que Cuba descontó el apoyo de Brasil, a cargo de un Presidente que colaboró, según Raúl Castro, en el golpe de estado contra Dilma Rousseff.

En segundo lugar, Cuba apostó, y seguirá apostando, a la CELAC como foro para hacer oír su voz en la región. Pero si nuestro escenario presentado más arriba es correcto, es poco lo que logrará en un espacio devaluado, con menos plata, y que albergará miradas cada vez más diferenciadas.

En tercer lugar, quien puede revertir esta situación es Donald Trump. Desde 2014, Estados Unidos inició un proceso de normalización con Cuba que sirvió, también, para eliminar un asunto que por muchas décadas irritó a América Latina. Un Trump ‘desencadenado’ bien podría fortalecer la disposición a la concertación de la región a través de la UNASUR o la CELAC, pero difícilmente genere una movilización diplomática anti-imperial como hubiera sido posible cinco años atrás.

En cuarto lugar están las reformas económicas y la cooperación que América Latina puede ofrecer. Recientemente el Ministerio de Comercio Exterior e Inversión de Cuba ha publicado un informe detallando 395 oportunidades de negocios. Las prioridades están en el turismo (para hacer frente a la necesidad de moneda extranjera), energía (para suplir y agricultura la caída de los subsidios venezolanos) y agricultura (para encarar la seguridad alimenticia y promover la diversificación de exportaciones).

América Latina exhibe una larga trayectoria en turismo y posee una fuente extensa de recursos energéticos y agrícolas. Pero el giro pragmático de la región significa que la solidaridad ideológica está marchita. Para contar con la cooperación de la región, Cuba se verá presionada a ser más transparente en sus mecanismos de inversión, a acelerar los tiempos burocráticos y a ofrecer seguridad jurídica frente a las inversiones, en una región que mirará la letra chica a la hora de tomar decisiones de inversión de mediano y largo plazo. Por el lado de la inversión desde Estados Unidos, el ‘efecto Trump’ seguramente demore decisiones importantes hasta que su política hacia Cuba no sea clara. Esto abre una oportunidad para Cuba de atraer mayor inversión de Europa sacando provecho del efecto Trump.

En quinto lugar, como dijimos arriba, la certeza pasa más por China que por Estados Unidos o Europa. En este sentido, la CELAC es un espacio clave para que Cuba pueda acercar posiciones, junto con la región, hacia China. En el plano bilateral, las importaciones de Cuba alcanzaron un record en 2015, un 60 por ciento por arriba del promedio anual de la década pasada. Un deterioro en la relación de Estados Unidos con Cuba y con China muy bien podría acercar aún más estos dos países y reducir el impacto que la apertura de la economía de Cuba podría tener en su exposición a Estados Unidos.

Conclusión

El orden global está en revisión y su reconfiguración no pasará inadvertida en América Latina. La (re)orientación internacional de Estados Unidos, Europa y China será de crucial importancia para la región por ser los tres socios externos de mayor importancia. En el plano regional, América Latina ha entrado en una etapa de bajo crecimiento, baja integración, liderazgos débiles, menores niveles de concertación y mayores niveles de pragmatismo. Esta es la América Latina con la que tendrá que lidiar Cuba en los próximos años. La evolución de este escenario, sin embargo, estará muy influida por cómo se resuelvan las incógnitas vinculadas al orden global. En este sentido, asumiendo el escenario de la región como *givens* (y sus respectivos impactos) los *drivers* de la relación entre América Latina y Cuba estarán dados por la evolución de la política de Trump hacia América Latina y Cuba y la evolución de la política exterior de China hacia Estados Unidos y Cuba.

NOTAS

1. El concepto de 'bienestar internacional' se lo debo a José Paradiso.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Gardini, Gian Luca (2011). "Unity and Diversity in Latin American Visions of Regional Integration", en Gian Luca Gardini y Peter Lambert, eds.

- Latin American Foreign Policies Between Ideology and Pragmatism*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 235-254.
- Hurrell, Andrew (1998). "An Emerging Security Community in South America?", en Emmanuel Adler y Michael Barnett, eds. *Security Communities*. New York: Cambridge University Press, 228-264.
- Kacowicz, Arie (2000). "Latin America as an International Society", *International Politics*, 37, 143-162.
- Kacowicz, Arie (2005). *The Impact of Norms in Latin America International Society*. Notre Dame: Notre Dame University Press.
- Leiras, Marcelo; Andrés Malamud y Pablo Stefanoni (2016). *¿Por qué retrocede la izquierda?*. Buenos Aires: Capital intelectual.
- Malamud, Andrés (2010). "Latin American Regionalism and EU Studies", *Journal of European Integration* 32(6): 637-57.
- Merke, Federico (2015). "Neither Balance nor Bandwagon: South American International Society Meets Brazil's Rising Power", *International Politics*, 52(2), 178-192.
- Merke, Federico (2015). "The New Cuba Moment: Can Latin American States Help Spark Reform?". Carnegie Endowment for International Peace, Washington.
- OECD/ECLAC/CAF (2016). *Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship*. OECD Publishing, Paris.
- Pérez-Liñán, Anibal (2017). "¿Podrá sobrevivir la democracia?", *Nueva Sociedad*, 267, 35-45.
- Ray, Rebecca; Kevin P. Gallagher; Andres Lopez y Cynthia Sanborn (2015). *China in Latin America: Lessons for South-South Cooperation and Sustainable Development*. Boston: Boston University.
- Thies, Cameron (2016). "Traditional Security: War and Peace", en David Mares y Arie Kacowicz, eds. *Routledge Handbook of Latin American Security*. London: Routledge, 113-125.

RESUMEN

**Lo que sabemos, lo que creemos saber y
lo que no sabemos de América Latina**

El objetivo de este trabajo consiste en examinar las dinámicas regionales que plantean oportunidades y desafíos a América Latina y, por el otro, las alternativas de Cuba frente a estas dinámicas. Para, esto, se propone tres conjuntos de factores a considerar: las disposiciones estructurales que organizan la región como una sociedad internacional, las tendencias actuales que plantean desafíos y oportunidades a la región y las circunstancias que no conocemos o no sabemos cómo pueden desarrollarse pero que pueden afectar la evolución de la región y las alternativas de Cuba para avanzar en su actualización interna y externa. De este modo, el futuro inmediato de la región estará determinado por las disposiciones estructurales, las circunstancias actuales y lo que en estadística se conoce como el término de error: variables que no son tenidas en cuenta en un modelo porque son omitidas o desconocidas.

ABSTRACT

**What We Know, What We Think We Know and
What We Do Not Know About Latin America**

This paper intends to examine regional dynamics that present challenges and opportunities for Latin America on the one hand and, on the other, Cuba's alternatives when faced with these dynamics. Three sets of factors are considered to such effect: the structural arrangements which organize the region as an international community, the current trends that pose both challenges and opportunities to the region and the circumstances that are unknown to us or those that we are uncertain about in terms of how they can evolve but which may affect the development of the region and Cuba's alternatives to advance an internal and external upgrading process. Therefore, the immediate future of the region will be determined by the structural arrangements, the current circumstances and what is known in the field of statistics as the error term: variables that are not taken into account in a model either because they are omitted or unknown.

SUMMARIO

O que sabemos, o que acreditamos saber e o que não sabemos da América Latina

O objetivo deste trabalho consiste em examinar, por um lado, as dinâmicas globais e regionais que apresentam oportunidades e desafios à América Latina e, por outro, as alternativas de Cuba diante dessas dinâmicas. Para isso, considera três conjuntos de fatores: as disposições estruturais que organizam a região como uma sociedade internacional, as tendências atuais que lançam desafios e oportunidades à região e as circunstâncias que não conhecemos ou não sabemos como podem se desenvolver, mas que podem afetar a evolução da região e as alternativas de Cuba para avançar em sua atualização interna e externa. Desse modo, o futuro imediato da região estará determinado pelas disposições estruturais, as circunstâncias atuais e o que em estatística se conhece como termo de erro: variáveis que não são levadas em conta em um modelo porque são omitidas ou desconhecidas.



Crisis de globalización y hegemonía en cuestión: un escenario de cambio estructural para Cuba y Latinoamérica y el Caribe

José Antonio Sanahuja

Introducción: América Latina y el cambio de ciclo global

La expresión “cambio de ciclo” podría resumir la particular coyuntura en la que se encuentra América Latina y el Caribe en 2017. Pero esa expresión alude, en realidad, al cruce de dos dinámicas de cambio que se entrecruzan, de alcance regional y global. Por un lado, la región vive procesos de cambio político que cierran una etapa de predominio de opciones progresistas y el retorno de opciones liberal-conservadoras, que se traducen en una visible reorientación de la política exterior y de las

opciones regionalistas y las estrategias de integración hacia posiciones más favorables a la apertura económica y a modalidades de inserción internacional compatibles con la globalización. Otros gobiernos de izquierda –con la notable excepción de Venezuela, sumida en una profunda crisis política, económica y social– parecen haber adoptado enfoques más pragmáticos, e incluso Cuba plantea una actualización de su modelo para ampliar sus vínculos con la economía global y ha apostado por la normalización de las relaciones con Estados Unidos y la Unión Europea (UE).

Sin embargo, en su intento de “volver al mundo” la región se encuentra con un escenario internacional mucho más desfavorable. Los países avanzados también atraviesan un claro cambio de ciclo político. La UE, aún convaleciente de la crisis del euro, se ha enfrentado a otras dos crisis existenciales en rápida sucesión: la generada por la desastrosa gestión de los flujos de refugiados, y la que ha provocado el *Brexit*, y el ascenso de la extrema derecha parece expresar movimientos de fondo en sus sistemas de partidos. En Estados Unidos, la victoria de Donald Trump en las elecciones presidenciales también es resultado del fuerte ascenso de la extrema derecha y el nacionalismo extremo. En conjunto, parecen revelar la crisis de legitimidad de los sistemas democráticos, del liderazgo de los partidos tradicionales, y de la influencia de las elites que a través de estos gobiernos han mantenido el liderazgo político y económico de Occidente. Cambio de ciclo en América Latina y en Estados Unidos y la UE, pero de forma divergente, o al menos en distinta dirección, y un claro desajuste entre unos y otros. Para Cuba, este escenario plantea una difícil “normalización” de relaciones ante actores externos –sea una América Latina en un cambio de ciclo político, una UE que sufre distintas “crisis existenciales”, y un Estados Unidos que con Trump redefine su posición internacional– que también se encuentran atravesando significativas transformaciones.

Esta falta de sincronía también debe situarse en el contexto más amplio de la economía política internacional. El conjunto de la región, y especialmente los países de América del Sur, tienen claras similitudes en cuanto a su estructura económica, perfil exportador y desempeño económico, más allá de las visibles divergencias de política económica entre países neo-desarrollistas “atlánticos” y liberales “pacíficos” (Sana-huja, 2016). En ambos casos han disfrutado de un extraordinario

“súper-ciclo” de crecimiento empujado por la bonanza de materias primas y la demanda de los países emergentes de Asia. Ello impulsó el empleo, los salarios y la demanda doméstica en círculo virtuoso de creciente inversión y consumo privado, de aumento del gasto público en infraestructura, y de programas sociales. La caída del crecimiento desde 2013 y la posterior recesión no se puede explicar solo ni principalmente por factores nacionales, incluso considerando el peor desempeño de Brasil y la grave crisis de Venezuela. Parece indicar que todos los países de la región, sean neoliberales o neo-desarrollistas, se enfrentan a desafíos comunes en cuanto a vulnerabilidad estructural, en particular aquellas relacionadas con la finalización de la bonanza de materias primas y el endurecimiento de las condiciones de financiación externa (Abeles y Valdecantos, 2016). El fin del ciclo de las materias primas podría ser interpretado, en ese marco, como una fase tardía de la crisis económica que se inició en 2008 y de la crisis o tensiones a las que la globalización se ve sometida.

De hecho, desde 2013 América Latina se enfrenta a un escenario global más difícil e incierto, habida cuenta de esa vulnerabilidad estructural. La paulatina reorientación de la economía china hacia un modelo de crecimiento más basado en el mercado interno, unido a la lenta recuperación y débil crecimiento de las economías avanzadas —señal de inicio, quizás, de una fase de “estancamiento secular”— señalan los límites de un modelo de inserción internacional basado en las exportaciones hacia Asia. El estancamiento de las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y las posteriores negociaciones “mega-regionales” del Acuerdo Transpacífico (TPP) y del Acuerdo de Comercio e Inversión Transatlántico (TTIP) plantearon riesgos críticos al conjunto de la región en cuanto a normas más exigentes y desviación de comercio y de inversión, al margen de su alineamiento “pacífico” o “atlántico”. El descarrilamiento de estos acuerdos a partir de 2016, con el ascenso de fuerzas de extrema derecha reticentes al libre comercio en Estados Unidos y en la UE, no supone sin embargo un escenario más favorable, pues plantea riesgos de mayor proteccionismo y nacionalismo económico, en particular para los países de América Latina más abiertos a la globalización a través de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y la UE.

Lo que se argumenta en este trabajo es que estos acontecimientos no deben ser vistos como meros fenómenos de corto plazo. Son, por el contrario, expresión de un cambio de etapa histórica que puede interpretarse como crisis de la globalización, y del modelo hegemónico sobre el que se ha sustentado (Sanahuja, 2017). El sistema internacional parece sumido en una etapa de cambio estructural, acelerado por la crisis económica global de 2008. Se cerraría así la etapa de la postguerra fría, dominada por la globalización económica y la democracia liberal, que ha hecho ascender a los países emergentes impulsando un visible progreso económico y avances en la reducción de la pobreza, aunque también ha empeorado la distribución de la riqueza a escala global.

Esa crisis de hegemonía puede abrir un periodo más incierto e impredecible, en el que no pueden darse por sentadas las certezas de la etapa anterior, sea el rápido crecimiento de China y de otros países emergentes, el anclaje de la globalización y el internacionalismo liberal en la hegemonía estadounidense, el atlantismo como pivote de la seguridad occidental, la continuidad de la UE, la solidez de la democracia liberal, de los partidos y las élites dirigentes del mundo occidental, o el protagonismo de las multinacionales. Si con el 11-S y la “Guerra Global contra el Terror” terminó el confiado optimismo democrático de la posguerra fría y el “fin de la historia”, con la crisis económica iniciada en 2008 se cerraría el ciclo de la globalización económica –al menos en su forma actual–, que en gran medida explica los cambios vividos por América Latina y el Caribe en el decenio anterior.

Este cambio de ciclo, finalmente, está transformando las matrices y opciones de política exterior y de política de desarrollo, y supone reajustes y reacomodos para todos los actores. América Latina y el Caribe, y Cuba en particular, habrán de valorar adecuadamente esos nuevos escenarios y sus implicaciones a corto y largo plazo para una mejor inserción internacional.

Crisis de globalización como crisis de hegemonía: implicaciones económicas y geopolíticas

Examinar un cambio de ciclo histórico demanda una perspectiva analítica afincada en la sociología histórica. Por un lado, esta ha de ser capaz

de aprehender los procesos de cambio estructural con una mirada de *longue durée*, en palabras del historiador Fernando Braudel; y por otro lado, cómo esos cambios en la estructura del sistema internacional suponen constricciones o posibilidades para los actores sociales –en particular, los gobiernos– y para su agencia. En esta perspectiva, las preguntas se dirigen a la naturaleza hegemónica o no hegemónica de los órdenes mundiales, las formas de Estado que engendran, y los límites y posibilidades del cambio¹.

Desde esa perspectiva, cabe observar que el sistema internacional está atravesando una etapa de rápido cambio estructural hacia formas no hegemónicas, que se presenta como una crisis de la globalización en la forma que ésta ha adoptado desde finales del siglo XX. En esa crisis se entrecruzan: a) los procesos de cambio de poder generados por la propia globalización; b) el agotamiento de un ciclo económico basado en la transnacionalización productiva; c) los límites sociales y ecológicos del modelo; y d) sus fallas de gobernanza, tanto en el ámbito nacional, como en el plano global.

En relación al cambio de poder, supone un desplazamiento y difusión del mismo a países emergentes y actores no estatales, dando lugar a un sistema en apariencia multipolar, y a una globalización sin adecuada gobernanza multilateral. Esa multipolaridad cuestiona tanto la posición dominante de Estados Unidos, como el “multilateralismo hegemónico” aún vigente pero con crecientes problemas de representatividad, legitimidad y eficacia al no dar un papel adecuado a las potencias emergentes. Tal cuestionamiento, material y normativo, no supone un “nuevo multilateralismo” eficaz, pues debilita las organizaciones existentes sin que las alternativas impulsadas por los países emergentes puedan sustituirlo. Por otro lado, la globalización, en tanto transnacionalización y creciente interdependencia, constriñe y diluye la agencia de los Estados, con el resultado paradójico de que el ascenso de los países emergentes a la categoría de potencias globales coincide con una severa erosión de su capacidad. Los emergentes tienen ahora más influencia que en el pasado, pueden crear nuevas organizaciones internacionales, e incluso desplegar una “gran estrategia” de índole geopolítica, pero no tienen capacidad de sustituir a las potencias tradicionales en la gobernanza al sistema internacional. Para unos y otros, ahora reunidos en la misma mesa en el G20, ser “potencia” ya no es lo que fue en el pasado.

Esas fallas de gobernanza se pondrían de manifiesto en las carencias del G20 y de otros organismos para hacer frente a la crisis económica iniciada en 2008, más allá de las medidas de contención más inmediatas. Esta crisis es algo más que un fenómeno cíclico. Expresaría los límites de un modelo económico dominado por las finanzas globales, sin reglas ni instancias de control adecuado, volátiles y con evidentes riesgos para la estabilidad del sistema, y la dependencia de la economía real de esos flujos. Pero la debilidad del comercio y la inversión, que no han recuperado los niveles anteriores a la crisis, parecen estar indicando cambios más profundos. En concreto, se estaría cerrando el ciclo productivo post-fordista iniciado en los años ochenta, ante cambios tecnológicos que alientan dinámicas de re-localización productiva, automatización e integración de las cadenas de valor a través de plataformas digitales, con efectos de amplio espectro en el empleo, las políticas fiscales y de bienestar social, los acuerdos distributivos, y el conjunto de la organización social y política.

Por otro lado, la globalización ha significado brechas sociales crecientes y al tiempo, menor capacidad de los Estados para atenderlas. En los países avanzados —en particular, a raíz de la crisis económica iniciada en 2008— se evidencia un aumento de la desigualdad, se erosionan los pactos sociales nacionales y aumenta la inseguridad respecto a la capacidad de protección del Estado; y en los países emergentes se produce un rápido aumento de las expectativas de ascenso social y de las demandas hacia el Estado, las formas de gobierno y sus políticas públicas. Aún considerando los problemas de esas políticas en cada país, los procesos de globalización y transnacionalización constriñen fuertemente la agencia de los Estados territoriales y de sus élites tradicionales. Ello limita su capacidad para desarrollar políticas autónomas o desplegar los supuestos recursos de poder que su respectiva estatura económica pareciera otorgarles, condicionando notablemente la capacidad de las políticas públicas para materializar las aspiraciones, demandas y derechos de las sociedades, en la medida que aún se definen a través de procesos políticos de alcance eminentemente nacional.

La crisis de gobernanza y las dificultades de los Estados y en particular de las democracias occidentales para hacer frente a esas brechas sociales han contribuido al cuestionamiento de las élites y el *establishment* favorable a la globalización y al ascenso de nuevos actores de extrema

derecha que se nutren del descontento social y del rechazo creciente a la globalización y a las sociedades abiertas. Ese proceso, que evidencia una crisis de hegemonía de dichas élites, tiene afectos tanto al interior de cada Estado como en el plano internacional. La impugnación de las élites y la crisis de legitimidad de las democracias occidentales ante una extrema derecha en ascenso debilitan, a su vez, el liderazgo y la posición hegemónica que había mantenido el conjunto de los países avanzados –en particular Estados Unidos y la UE– en el sostenimiento del orden internacional liberal en el que se ha basado la globalización.

En ese escenario de crisis de globalización, acontecimientos como el *Brexit* o el triunfo electoral de Donald Trump no pueden ser considerados como meros “cisnes negros” impredecibles, en el sentido que da a esta expresión Nassim Taleb (2010). Son sin duda un resultado de factores de agencia –la capacidad de articular discursos y narrativas movilizadoras en los medios de comunicación o en las redes sociales, o el éxito de una campaña electoral– pero no se explicarían sin atender como factores causales las dinámicas de cambio social y económico más profundas que afectan al sistema internacional y que son resultado de un proceso de globalización que se ha desarrollado por varias décadas. El hecho es que en una estructura no hegemónica y en cambio, existirían más opciones y mayores márgenes de maniobra en términos de agencia. Por ello, tanto los sistemas políticos nacionales, como el sistema internacional son más abiertos ante la aparición y ascenso de actores políticos ajenos al *establishment* y con mayor potencial disruptivo. En ese contexto ha de entenderse el rápido ascenso del nacionalismo y la extrema derecha en Europa y Estados Unidos, y las nuevas formas de “cesarismo” político que ello comporta. Como se explica más adelante, en el plano internacional ello explica el retorno de la “gran estrategia”, en términos geopolíticos, que en ausencia de un orden hegemónico que lo impida, ahora tratan de desplegar algunas grandes potencias, como Rusia o China, e incluso potencias medias, como Turquía, Irán o Arabia Saudí.

En términos presentes, y de cara al futuro, todo lo anterior conduciría a un escenario de cambio de época, y por ello, de mayor incertidumbre, riesgos e inestabilidad. Se anunciaría una etapa de “post-globalización” o una nueva fase en la globalización, caracterizada, por una parte, por tendencias de fragmentación y reorganización de los mercados y las ca-

denas productivas globales propias de la etapa anterior de globalización, y al tiempo, de mayor integración de la economía digital. Todo ello, en un escenario geopolítico más complejo, competitivo y fluido, y mecanismos de gobernanza regional y global más fragmentados y con menor capacidad de articular la acción colectiva para dar respuesta a los retos globales.

Cambio de poder: multilateralismo en cuestión y crisis de gobernanza de la globalización

Cambio de poder: entre la multipolaridad y la interdependencia

El proceso de globalización ha supuesto una amplia redistribución del poder y de la riqueza global, cambios en las instituciones y las ideas que sostienen el orden internacional, y un visible ascenso de los países emergentes, todo lo cual pone en cuestión la hegemonía occidental. Ello supone un visible desplazamiento del centro de gravedad de la economía y la geopolítica global –de *shifting wealth*, según la terminología de la OCDE (2010)–, en el que el área noratlántica podría perder su centralidad frente a Asia-Pacífico, anunciando un mundo “pos-estadounidense” (Zakaria, 2008; Acharya, 2014) o “post-occidental” (Khanna, 2009; Mahbubani, 2009).

En ese contexto, algunos países emergentes se ven a sí mismos como nuevas potencias, empiezan a cuestionar el tradicional “multilateralismo hegemónico” y a partir de nuevas narrativas sobre un orden internacional supuestamente multipolar, plantean un “multilateralismo revisionista” que supone cambios en las normas y pautas de distribución del poder en las instituciones internacionales (Sanahuja, 2013).

El bloqueo de las negociaciones de la OMC tras la fracasada conferencia ministerial de Cancún (México) en 2003, donde los emergentes rechazaron un acuerdo muy desequilibrado, revelaría que estos ya se habrían convertido en *veto players* en ese y otros organismos multilaterales (Gnath y Schmucker, 2011). En paralelo, algunos países emergentes estarían definiendo sus propios “G” o mecanismos informales de coordinación, como el G22/G20 de la OMC, el grupo IBSA (India, Brasil y Sudáfrica), o las Cumbres de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China

y Sudáfrica). La desaparición del G7 como instancia de coordinación macroeconómica mundial, y la creación del G20 en 2010, incorporando a los países emergentes a la mesa, propició un (tardío) reconocimiento de ese nuevo estatus de actores y *rule-makers* globales.

Todo lo anterior no supone un declive rápido e inevitable de Occidente, pues ese es en gran medida auto infligido: más allá del ascenso de los países emergentes, Estados Unidos se ha debilitado a sí mismo con “guerras hegemónicas” en Afganistán e Irak que han erosionado su liderazgo político mientras el mundo cambiaba, y han agravado, en vez de resolver, sus graves problemas fiscales y de endeudamiento. La UE, por su parte, se ve sumida en las urgencias de sus sucesivas “crisis existenciales” –del euro, de los refugiados, del *Brexit*–, soslayando desafíos estratégicos en el ámbito demográfico, tecnológico, y como actor internacional. Pero de igual manera, el ascenso de los países emergentes no es un proceso ineluctable, y también puede verse condicionado por riesgos globales, por la inestabilidad política, o por “trampas de renta media”. como ilustra la crisis de las materias primas en América del Sur, la crisis política en Brasil o los problemas económicos de Rusia.

De nuevo, es importante distinguir estructura y agencia en ese proceso de redistribución del poder, cuyo efecto más visible es el ascenso de los países emergentes. En términos de agencia, este proceso debe mucho a las decisiones de los actores políticos clave; pero más relevante aún son los cambios estructurales que supone la globalización, al trasladar a esos países ingentes capacidades productivas y tecnológicas a través de flujos de inversión extranjera protagonizados por las empresas multinacionales.

Lo que este rápido examen revelaría, como se indicó, es un doble proceso de cambio de poder. Por una parte, la globalización redistribuye el poder entre los actores estatales y se altera su jerarquía y equilibrios, con la aparente afirmación, como hecho y como narrativa, del ascenso de los países emergentes y la configuración de un sistema multipolar. El segundo proceso podría describirse como transversal o transnacional, y se caracteriza tanto por la difusión del poder a actores no estatales como por su dispersión o difusión en estructuras y mercados donde se diluye el control público efectivo. Este proceso respondería, en los hechos y en la narrativa, a un mundo globalizado y transnacionalizado, que sitúa a los Estados en redes de interdependencias de

coste asimétrico más tupidas y complejas, y con ello, en entramados de expectativas, obligaciones y constricciones que los vinculan entre sí. Ello constriñe fuertemente la agencia de los Estados territoriales, sean potencias establecidas o emergentes, limitando su capacidad para desarrollar políticas autónomas, desplegar los recursos de poder que su peso económico o militar pareciera otorgarles, y en particular, para materializar las aspiraciones, demandas y derechos establecidos en cada Estado (Arenal, 2009). En un planteamiento muy conocido, Dani Rodrik (2011) señala que en el contexto de la globalización los actores estatales enfrentan un “trilema” irresoluble, en el que la globalización económica profunda, el Estado-nación y la política democrática son tres objetivos que no pueden ser satisfechos simultáneamente, y que las únicas políticas posibles combinarían dos de ellos. Las crisis financieras de los años noventa en adelante pusieron de manifiesto que en condiciones de globalización profunda y Estados-nación como *locus* del poder político, su agencia se debilita, y solo parece posible gobernar en función de las exigencias del mercado global, postergando mandatos electorales relacionados con derechos sociales propios de democracias avanzadas.

Los países emergentes, en concreto, tienden a ver su ascenso y el proceso de globalización que lo ha hecho posible desde unas premisas marcadamente estado-céntricas y una visión reduccionista del poder como mera capacidad material, sea económica o militar. Sin embargo, habrán de asumir que al igual que las potencias establecidas, ser potencia ya no es lo que era; que sus capacidades y agencia están más limitadas por las lógicas de la interdependencia (Kupchan, 2012; Naim, 2013); se ven afectados por riesgos globales y que están más globalizados de lo que cognitivamente y políticamente estarían dispuestos a aceptar, y que tienen mucho más en juego de lo que parece en la defensa de una gobernanza eficaz y legítima de la globalización.

El sistema multilateral en tensión

Estos procesos de cambio de poder comportan la reordenación global de los mercados y la geopolítica, y someten a creciente tensión el sistema multilateral y su capacidad para proporcionar gobernanza eficaz y legítima de la globalización. El sistema multilateral, heredado del periodo de posguerra, aún responde a una visión tradicional de la soberanía que dificulta la acción colectiva frente a problemas

transnacionales y riesgos globales. Supone instituciones de naturaleza subsidiaria y diseño intergubernamental, sin las competencias ni los recursos necesarios para la coordinación eficaz de las políticas nacionales y asegurar la adecuada provisión de bienes públicos regionales y globales. Es también un “multilateralismo hegemónico” con reglas e instituciones que aún reflejan las pautas de distribución del poder de posguerra. No se adaptaron a las nuevas realidades de la descolonización, y menos aún al ascenso de los países emergentes, que conforme ganan peso internacional reclaman reformas para asegurar mayor representatividad y legitimidad de las mismas.

En aras de una actuación supuestamente más ágil y eficaz, se recurre a establecer grupos “G” que, en vez de contribuir a un “nuevo multilateralismo” universalista, más legítimo y eficaz, contribuyen a la creciente fragmentación del sistema multilateral. En particular, aparecen nuevos arreglos monetarios y financieros regionales ante las carencias del sistema de Bretton Woods y los frenos a la reforma establecidos por los países avanzados. Esta tendencia es más visible en el comercio mundial, en el mayor número de acuerdos y negociaciones regionales “OMC Plus”, así como en la incapacidad para culminar la ronda de Doha de la OMC. A pesar de algunos acuerdos parciales –como el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de 2013–, el pesimismo sobre un acuerdo global impulsó una “globalización regionalizada” a través de clubes comerciales cerrados como el TPP y el TTIP (Peña, 2014), que podrían entrañar costes elevados al fragmentar el comercio mundial, con efectos discriminatorios para terceros.

La aparición del G20 tras la crisis de 2008, al igual que la creación de otros grupos informales “G” se justifica como mecanismo más ágil y efectivo de gobernanza global, pero expresa las dificultades para reformar el sistema multilateral vigente y sus reglas de representación y toma de decisiones, muy asimétricas. Este foro no resuelve, aunque atenúa, algunos de los problemas del grupo al que sustituyó: pese a la incorporación de los emergentes al G20, sigue habiendo serios déficit de representatividad y legitimidad (Ocampo y Stiglitz, 2012). Tras la fase aguda de la crisis, en la que el G20 pudo movilizar la acción colectiva internacional, surgen también dudas sobre su efectividad: desde 2010 ha tenido dificultades para asegurar la coordinación macroeconómica internacional, a la que ha contribuido la crisis de la Eurozona, y no

ha logrado evitar la soterrada “guerra de divisas” que se observa desde entonces.

En las instituciones de Bretton Woods los países en desarrollo, organizados tanto en el G77 como en el G24, mantienen una posición de larga data reclamando cambios en la distribución del poder de voto, en las políticas y en la condicionalidad de estos organismos. Los acuerdos del G20 de 2010 dieron paso a una reforma limitada de las cuotas y el poder de voto en el FMI, inicialmente rechazada en el Senado de Estados Unidos. Por ello algunos países emergentes –en particular los BRICS– han impulsado otras alternativas. En 2011 este grupo acordó crear otras instituciones –sin por ello abandonar el marco de Bretton Woods–, y en julio de 2014 se fundó el “Nuevo Banco de Desarrollo” (*New Development Bank* o NDB) para la financiación de infraestructura, y el Acuerdo de Reserva Contingente (*Contingency Reserve Agreement* o CRA), para apoyar a los miembros en caso de crisis de balanza de pagos. En octubre de 2014 China también estableció el nuevo Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (*Asian Infrastructure Investment Bank* o AIIB) que a pesar de la hostilidad explícita de Estados Unidos pronto atrajo a otros 51 países como accionistas, incluyendo la mayoría de los miembros de la OCDE y de la UE. Más allá de las necesidades de financiación de los países emergentes, estas iniciativas responden a los problemas de legitimidad, representatividad y eficacia de las instituciones de Bretton Woods, y a la resistencia de los países avanzados para reformar su sistema de cuotas y sus anacrónicas reglas para la elección de sus dirigentes, todavía monopolizados por los Estados Unidos y la UE.

En el debilitamiento del multilateralismo también han incidido las negociaciones “mega-regionales” del TPP, concluidas en octubre de 2015; las del TTIP, abiertas por Estados Unidos y la UE desde 2013, y las de la Asociación Económica Regional Integral (RCEP, por sus siglas en inglés), impulsadas por China en respuesta al TPP. De ser aprobados, es difícil estimar sus efectos, pero algunos estudios (Ferbeldmayr *et al.*, 2014; Freytag *et al.*, 2014; Manrique y Lerch, 2015; Pérez-Rocha, 2015; Schmieg, 2015) identifican amplios efectos de desviación del comercio, que dañarían a los BRICS y a otros países en desarrollo.

Lo más significativo en la propuesta del TTP y el TTIP es que son los propios países avanzados los que contribuyen a la fragmentación del sistema multilateral de comercio. Estas negociaciones han debilitado a

la OMC, y ponen en cuestión su sistema de solución de controversias, que ha respondido relativamente bien a las demandas de los países en desarrollo (Peña, 2014). Traslada fuera del marco multilateral la definición de normas en materias ambientales y laborales, los derechos digitales y datos, o la solución de diferencias entre corporaciones y Estados, definiendo estándares más exigentes para los países en desarrollo no miembros. Por todo ello, el TPP y el TTIP tienen claras implicaciones geopolíticas. Podrían verse como respuesta estratégica de Estados Unidos y la UE para preservar el área del Atlántico Norte frente al ascenso de los países emergentes, que han sido excluidos de estas negociaciones (Falk y Unmüßig, 2014; Dieter, 2014; The Economist, 2015b). El TTIP actualizaría el alineamiento de Estados Unidos y la UE como *rule-makers*, ahora fuera de la OMC, al dejar fuera a los países emergentes, una vez que estos lograron poder de veto en esta organización.

El ascenso de fuerzas de extrema derecha contrarias al libre comercio en Estados Unidos y en la UE entre 2015 y 2016 supone, sin embargo, un escenario con crecientes riesgos proteccionistas. Aparece, con ello, una situación paradójica: ahora son los países en desarrollo los que se presentan como defensores de la globalización, frente al aparente viraje hacia el nacionalismo económico de Estados Unidos y otros países de la OCDE. Los nuevos gobiernos liberal-conservadores de Argentina o Brasil anuncian su intención de “abrirse al mundo” en un momento en el que éste parece cerrarse. En la Cumbre del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) en Lima, en noviembre de 2015, el presidente de Perú, Pedro Pablo Kuczinsky y el de China, Xi Jinping, se erigieron en defensores del TPP y la apertura económica, y este último reivindicó la propuesta del RECEP. Fue de nuevo el presidente de China el inesperado defensor de la globalización en la Cumbre de Davos de enero de 2017 (González, 2017), pese a que la propia China también gira hacia políticas más nacionalistas y centradas en su mercado interno. Estados Unidos, tras el triunfo de Trump, ha renunciado ya al TPP y al TTIP, y ha anunciado su intención de revisar TLC vigentes –en particular, el NAFTA– desde posiciones más proteccionistas y nacionalistas. De igual manera, en la UE aumenta la oposición al libre comercio –así lo indican las dificultades para la ratificación del Acuerdo de Libre Comercio con Canadá (CETA)–, y los gobiernos de Francia y de Alemania se posicionaron en contra de las negociaciones del TTIP respondiendo

a un electorado más inclinado a la extrema derecha, que de manera creciente, como se detallará, cuestiona las políticas de apertura de la globalización y sus efectos sociales.

Todo lo anterior apunta a una suerte de “balcanización” de las reglas del juego y la gobernanza global (Bhattacharya *et al.*, 2016), de forma que esta puede tornarse más volátil e impredecible, pero ello también podría ser funcional a una nueva fase de la globalización, menos dependiente de las lógicas de deslocalización y de las cadenas globales de valor de las multinacionales.

Un escenario global de inestabilidad sistémica y mayor riesgo geopolítico

Finalmente, como se indicó, en una estructura no hegemónica y en flujo, existirían más opciones y mayores márgenes de maniobra, en términos de agencia, para nuevos actores. El sistema político, tanto en plano nacional como internacional, se torna más abierto ante la aparición y ascenso de actores ajenos al *establishment* dominante y con mayor potencial disruptivo. En ese contexto ha de entenderse el rápido ascenso del nacionalismo y la extrema derecha en la UE, en Estados Unidos y en otros lugares, así como el mayor potencial de conflicto en Oriente Próximo o el Mar de China, y en particular el retorno de la “gran estrategia”, en términos geopolíticos, que tratan de desplegar algunas grandes potencias, como Rusia o China, e incluso potencias medias, como Turquía, Irán o Arabia Saudí. La Federación Rusa, a través de los conflictos de Georgia y de Ucrania, trata de reordenar su *hinterland* estratégico conteniendo a la UE y la Alianza Atlántica, y al tiempo, recupera su estatus de gran potencia, que ante la ausencia relativa de Estados Unidos, se hace presente en la guerra de Siria.

En el caso de China, ante el intento de reconstruir el eje Nord-atlántico, cobra fuerza paulatinamente una estrategia “sino-céntrica” que se articula a través del ya mencionado RCEP, de la conformación de instituciones internacionales como las mencionadas *supra*, del proyecto euro-asiático de la “nueva ruta de la seda” (*One belt, one road*), de la proyección estratégica en el Mar de China, y de una mayor presencia en África y en América Latina (Serbin, 2017: 37). Irán, como otros actores regionales, se proyecta sobre Oriente Próximo a través de Siria e Irak. Arabia Saudí, por su parte, despliega una estrategia global en relación al precio del crudo, tratando de minar la producción en

ascenso de petróleo y gas no convencional de Estados Unidos; y en el espacio regional, se implica indirectamente en la guerra de Siria y de manera directa en Yemen, en parte para contener a Irán. La ruptura de relaciones con Qatar responde también a una estrategia de contrapesos regionales frente a Irán. Turquía, por último, ha utilizado la crisis de los refugiados sirios como baza geopolítica para reequilibrar a su favor la relación con la UE, y ampliar los márgenes de autonomía en su involución autoritaria. Se enquistan las guerras internacionalizadas (Siria y Yemen) y se percibe mayor potencial de conflicto en otras áreas. En el Mar de China y la península de Corea aumenta la tensión y el riesgo de enfrentamiento. En algunos países de la UE se reinstaura el servicio militar, aumenta el gasto en defensa y se despliegan tropas –Este de Europa, Repúblicas Bálticas– ante el temor de una Rusia resurgente y ante un Estados Unidos que se torna poco predecible en cuanto a sus compromisos globales. Lo que pocos años antes parecía impensable, se torna una posibilidad, como el caso de una Alemania que debate abiertamente la oportunidad de dotarse de armas nucleares (Studemann, 2017). La desconfianza entre la UE y el Estados Unidos y la “brecha transatlántica” que empieza a aparecer se escenificó abiertamente en la fallida cumbre del G7 de mayo de 2017, en la que Trump acusó a Alemania y su superávit comercial de dañar la economía estadounidense, ante lo que la Canciller Merkel declaró públicamente que la UE ya no podía fiarse de Estados Unidos y el Reino Unido, “y que debía tomar su destino en sus propias manos” (Carbajosa, 2017).

Límites sociales y políticos de la globalización: ascenso de la extrema derecha y matrices de política exterior

Ascenso de la extrema derecha: estructura y agencia

El ascenso de la extrema derecha y el nacionalismo extremo, más allá de la coyuntura electoral, han de interpretarse también en términos de cambio ciclo histórico. Ponen en cuestión, desde el espacio de la política nacional, los principios del internacionalismo liberal y las reglas e instituciones en las que se ha basado el orden internacional contemporáneo y especialmente el ciclo histórico de la globalización. No se trata solo del triunfo electoral de Donald Trump, del *Brexit*, o del ascenso de la extrema derecha xenófoba en la UE. El nacionalismo se

afianza también en la Federación Rusa o en China –donde sustituye al comunismo como ideología oficial–, y en otros países emergentes, como Turquía, Egipto, Indonesia o Filipinas. Ese desplazamiento a la derecha se extiende a los partidos tradicionales, que asumen y normalizan esas posiciones para evitar perder votos o respaldo social, y es parte de una dinámica más amplia de creciente polarización política que se observa en muchos países. Como reconoció el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, en su discurso sobre el estado de la UE de 2016, “Nunca antes había visto unos gobiernos nacionales tan debilitados por las fuerzas populistas y paralizados ante el riesgo de salir derrotados en las siguientes elecciones” (Juncker, 2016: 6).

Entre las causas de ese ascenso, como se indicó, son factores estructurales las dinámicas de cambio social impulsadas por la globalización; y en cuanto a la agencia, hay que destacar el papel de los nuevos actores políticos en juego, ajenos a las élites y el *establishment* tradicional. En un detallado análisis sobre las causas del auge de la extrema derecha, Inglehart y Norris (2016) categorizan como fuerzas motrices del lado de la demanda (*demand-side drivers*) esas causas estructurales, situando en el lado de la oferta (*supply-side drivers*) la actuación, narrativas y líderes de la constelación emergente de partidos y líderes de extrema derecha.

Los límites sociales de la globalización: aumento de la desigualdad e inseguridad laboral

En términos de cambio social, la globalización ha sido un fenómeno de vastas proporciones, comparable quizás a la primera revolución industrial, o al advenimiento del keynesianismo y el fordismo tras la Segunda Guerra Mundial. Ha permitido grandes avances en la reducción de la pobreza y la inclusión social de los sectores medios, pero también ha generado mayor desigualdad global, y dinámicas de exclusión y segmentación social que han afectado a otros grupos. En ese proceso, en términos de reducción de la pobreza y distribución del ingreso cabe identificar claros ganadores y perdedores (Milanovic, 2012, 2016 y Lakner y Milanovic, 2016): pierde el *bottom billion*, los en torno a 1.000 millones de personas estancadas en la pobreza extrema y el hambre, en su mayoría en África subsahariana y Asia meridional, y las clases medias y los trabajadores de menor cualificación de los países avanzados, golpeados por el desempleo, la precariedad laboral, el recorte de derechos y la incertidumbre asociada al cambio tecnológico.

Ganan las clases medias en ascenso de los países emergentes, que dejan atrás la pobreza y acceden al mercado de consumo, y la estrecha capa de la población más rica, tanto en los países emergentes, como en los avanzados. Supone expectativas en ascenso en los países emergentes, que alimentan tanto respuestas individuales –mayor presión migratoria hacia los países ricos–, como colectivas, a través de movimientos sociales que, desde América Latina al mundo árabe, reclaman mejor gobernanza y políticas públicas más eficaces e inclusivas. En los países avanzados, supone expectativas en descenso, en un contexto de recorte de derechos sociales y creciente inseguridad y precariedad laboral. Así lo muestran las encuestas de opinión: en los países emergentes, la mayoría afirmaba que la siguiente generación viviría mejor que la de sus padres, pero en los países avanzados se esperaba lo contrario. Pero esas diferencias Norte-Sur se desvanecían ante la pregunta de a quién beneficiaba el sistema económico vigente, que de forma generalizada se veía sesgado a favor de los más ricos (Pew Global Research Center, 2014).

Los indicadores globales de bienestar parecen apuntar a un cambio en el ciclo histórico *de longue durée*, más que al impacto coyuntural del ciclo económico o la crisis financiera, y ello parece marcar los límites sociales de la globalización. Aunque continuó empeorando la desigualdad internacional entre Norte y Sur, entre 1945 y mediados de los años setenta del siglo XX se registraron al interior de los países de la OCDE los mejores indicadores en materia de equidad en los doscientos años que median entre la revolución industrial y los primeros años del Siglo XXI. Pero desde mediados de los ochenta, la globalización significó un cambio de ciclo: por primera vez en un cien años, la brecha entre los países ricos y los países en desarrollo –al menos los emergentes– empezó a estrecharse, pero también comienza lo que Paul Krugman (2007: 124-128) llama “la gran divergencia”: la desigualdad interna tanto en los países avanzados como en desarrollo, con algunas excepciones, experimentó un fuerte aumento (OCDE, 2011 y 2015).

Que las diferencias entre países se reduzcan, como que aumenten en su interior, es consecuencia de un proceso de globalización que aumenta la escala de los mercados y supone mayores presiones competitivas. El cambio tecnológico y la incorporación de más de 1.500 millones de trabajadores de los países emergentes al mercado de trabajo global, vía

exportaciones o migración, ha contribuido a esa brecha de ingresos. Supone mayores retribuciones en la “economía del conocimiento”, estancamiento de los salarios en empleos propios de las clases medias, y un marcado deterioro de la renta salarial de la población trabajadora con menor cualificación de los países avanzados, sometida así a la competencia global sin que ya pueda protegerles la regulación estatal (OCDE, 2017). Pero también es importante la erosión de instituciones como la negociación colectiva, la fiscalidad progresiva y las políticas sociales, atrapadas en los confines del Estado-nación y los pactos sociales nacionales, que se debilitan cuando la competencia y los mercados son ya globales. Como modelo de orden mundial, la globalización supone un modelo de gobernanza basado en la adaptación de los Estados –sus estructuras económicas, políticas y sociales; sus instituciones, y sus pactos sociales nacionales– a los requerimientos del mercado globalizado. A futuro, todo ello pone en duda la sostenibilidad del Estado del bienestar y los derechos económicos y sociales, la movilidad social ascendente que presuponen las sociedades abiertas, y genera más incertidumbre e inseguridad laboral. Surge un nuevo precariado sin expectativas, particularmente entre los jóvenes, para los que el *status quo* tiene poco que ofrecer.

El inicio de un nuevo ciclo de innovación tecnológica basada en la reorganización de la producción a partir de plataformas digitales y la automatización masiva –la denominada “cuarta revolución industrial”– plantea en este escenario desafíos sociales y políticos adicionales. Según McKinsey, solo el 5% de los empleos pueden ser sustituidos totalmente por robots, pero aproximadamente el 60% de las ocupaciones actuales pueden ser automatizadas al menos en un 30% a partir de tecnologías existentes y probadas, como robots industriales, procesos telemáticos, inteligencia artificial, *blockchains*, educación en línea, E-gobierno, vehículos autónomos... (Greenberg *et al.*, 2017) Este proceso ya se ha iniciado: entre 2005 y 2015 el número de robots industriales aumentó 2,5 veces, y las previsiones para 2020 apuntan a que su número se cuadruplique, con efectos discernibles en cuanto a pérdida de empleos (Arntz *et al.*, 2016, Acemoglu y Restrepo, 2017). Y son algunos países emergentes, más intensivos en cuanto a actividad manufacturera, los que tienen mayor potencial de automatización y de “desindustrialización prematura”. La renuncia de Ford a ampliar la producción en Hermosillo (México), ante las presiones del recién electo Presidente

Trump, no significaría más empleo en Estados Unidos, como alega su retrógrada retórica proteccionista, y más bien apunta hacia dinámicas novedosas de re-localización y robotización. Se trataría, en suma, de un posible ciclo de reindustrialización sin empleo. Según un estudio del Foro Económico Mundial (WEF, 2016), en las 15 economías líderes, en los siguientes cinco años la automatización y la inteligencia artificial destruirán 7,1 millones de empleos y solo crearán dos millones en su lugar. A escala global, se trataría de 14 billones de dólares en salarios, y aproximadamente 1.000 millones de empleos. No se trata de neoludismo, sino de asumir las implicaciones sociales de una nueva revolución industrial: si el fordismo significó una amplia transformación social y política, al hacer posible la sociedad de la producción y el consumo de masas y los modernos Estados del bienestar, las consecuencias de este nuevo ciclo de innovación tecnológica suponen mayor incertidumbre e inseguridad laboral, dado su alcance para el empleo, la fiscalidad o la protección social, y no sin conflictos, exigirán una amplia redefinición del contrato social.

El ascenso de los extremistas de derechas: malestar social y narrativas de polarización

Sería ilusorio suponer que estos cambios no tienen implicaciones políticas. Los datos empíricos referidos al apoyo a la extrema derecha muestran, de manera consistente, el apoyo de sectores que por edad, sexo, nivel educativo o lugar de residencia son perdedores de la globalización o se perciben como tales. Pero esa explicación socio-económica no basta para explicar el fuerte ascenso de esas fuerzas. Inglehart y Norris (2016), a partir de encuestas realizadas en 31 países, argumentan que otro importante factor estructural es un movimiento cultural reaccionario (*cultural backlash*), especialmente en las generaciones mayores, los hombres blancos y los sectores menos calificados, antes dominantes, y que se resisten a perder su estatus frente al avance de la diversidad cultural y de los valores cosmopolitas de las sociedades abiertas y de la globalización. Esos grupos serían particularmente vulnerable al llamado de los populistas de derechas. Ahora bien, la distinción analítica entre factores socio-económicos y la reacción cultural es artificial, pues ambos están relacionados: “si los cambios estructurales en la fuerza de trabajo y las tendencias sociales en los mercados globalizados elevan la inseguridad económica, y si esto, a su vez, estimula una reacción

negativa entre los tradicionalistas hacia los cambios culturales. No sería una cuestión de si es lo uno o lo otro, sino del peso relativo de ambos y de los efectos de su interacción” (Inglehart y Norris, 2016: 3). Ambas dinámicas, en suma, son necesarias para explicar el creciente malestar social y la desafección ciudadana hacia la democracia y los partidos tradicionales, que los nuevos actores políticos en la derecha populista y xenófoba han sabido movilizar y canalizar para ganar peso electoral, poder parlamentario, e incluso para hacerse con el gobierno de algunos países.

Más allá de esos cambios estructurales, para entender la pérdida de influencia de las élites dominantes y el declive electoral de los partidos tradicionales es necesario examinar los factores de agencia, y en particular, la actuación de una pléyade de partidos y líderes de extrema derecha nacionalista y xenófoba, y lo que ofrecen y cómo lo enmarcan, con estrategias y discursos de deslegitimación y de polarización que cabría calificar como “insurgentes”. Aunque algunos de los partidos de derecha radical estaban ya activos en los años ochenta, se trata de movimientos en muchos casos de reciente aparición, desconectados de los fascismos del siglo XX, y en muy pocos casos han tenido experiencia de gobierno. Son, en muchos aspectos, actores extraños al tradicional *establishment* político y económico. Promueven narrativas muy potentes para la movilización social, centradas más en la identidad y en la seguridad que en el empleo, pero que han encontrado un terreno abonado en la crisis social y el rechazo al *establishment* (Greven, 2016). En primer lugar, una narrativa anti-élites –contra la clase política, los ricos, los “expertos”, y la “corrección política”– que se nutre de la crisis de legitimidad y de la falta de respuestas por parte de dichas élites a los problemas socioeconómicos de las clases medias y bajas. En segundo lugar, narrativas securitarias e identitarias frente al terrorismo y la inmigración, que contraponen al “pueblo”, la cultura y la identidad, así como la seguridad, frente al “otro”, construido como amenaza. Ello se nutre del giro reaccionario, tradicionalista y nativista antes descrito, rechazando la diversidad social, y, en ocasiones, adopta expresiones abiertamente islamófobas y racistas (Bartoszewicz, 2016). Finalmente, una narrativa anti-globalización, incluyendo la variante euroescéptica, contraria a las sociedades abiertas y los valores cosmopolitas, marcadamente nacionalista, y que reclama políticas proteccionistas.

En la propagación de estas narrativas y discursos tienen un papel clave unos medios de comunicación más polarizados e ideologizados. Incide también el manejo de las emociones colectivas a través de las redes sociales (van Wyk, 2017), cuyos algoritmos, basados en las preferencias de cada usuario, tienen a generar bucles cognitivos auto-referenciales que potencian esos discursos y crean una esfera “post-factual” que transforma la arena política en muchos países, tornándola más polarizada e ideologizada, y por ello, la aleja aún más del ideal habermasiano de esfera pública abierta a la contrastación de argumentos racionales en la que habría de basarse una democracia deliberativa. En una visible paradoja, el aumento de los intercambios de datos que reflejan los indicadores sobre el avance de la globalización coexiste con un Internet más fragmentado, parroquial y cerrado por efecto de esas dinámicas.

Frente a estos fenómenos las élites dominantes se han mostrado a menudo insensibles e incapaces para reconocer ese descontento, afrontar los problemas sociales y reorientar las políticas que les dan origen. No han faltado voces de alarma, como el diagnóstico anual de riesgos globales del Foro Económico Mundial de Davos, que ha identificado de manera reiterada la desigualdad económica y la polarización política como uno de los más importantes riesgos sistémicos. Wolfgang Münchau (2016) señaló en *Financial Times* que el *establishment* al cuidado del orden liberal global parece estar sumido en un “momento María Antonieta”, ajenos a un sistema financiero fuera de control o a los abusos fiscales de las multinacionales, abandonando a su suerte a parte de la ciudadanía, insistiendo en políticas irresponsables de austeridad o en relación a la migración, denigrando a los votantes que se inclinan hacia la extrema derecha como meros exponentes de un “voto irracional”, y con todo ello, se enajenan su apoyo y dan alas al ascenso de la extrema derecha.

Globalización-antiglobalización: matrices de política exterior e inserción internacional

La irrupción de estas fuerzas ha tenido importantes efectos en la política y el conflicto social. Junto a la tradicional divisoria entre izquierda y derecha, centrada en los conflictos distributivos en el ámbito económico, aparece un nuevo eje o *clivaje* fundamental marcado por las posiciones frente a la globalización, entre cosmopolitismo y nacionalismo, entre “globalistas” y “patriotas”, o entre “abierto” y “cerrado”,

que reinterpreta esos conflictos redistributivos, en términos de ganadores y perdedores de la globalización, y los complejiza al introducir elementos de seguridad e identidad. Todo ello fragmenta y reajusta las preferencias de los votantes, y supone una amplia reorganización del campo de la política y el conflicto social, y se proyecta al ámbito exterior (*The Economist*, 2016, Inglehart y Norris, 2016). Es en cuestiones como la globalización, la integración económica, el libre comercio, la política migratoria o la política exterior y de seguridad donde esa divisoria aparece con más claridad, erosionando el consenso existente en el centro político en torno al internacionalismo liberal y los valores cosmopolitas en los que se ha basado la globalización como forma de orden mundial. Cruzando los dos ejes –pro y antiglobalización, izquierda y derecha– en un cuadro de doble entrada imaginario, aparecen cuatro grandes matrices de política que, con los correspondientes acentos y mediaciones nacionales, parecen definir el escenario de la política y el conflicto social en un momento de crisis de globalización, sea en el plano nacional o global. De forma simplificada, a modo de modelos de análisis, se presentan a continuación:

a) “Davos” o los globalistas de derechas, favorables a la democracia liberal, el libre comercio y la empresa privada, y a profundizar la integración económica global, y partidarios del *status quo* de la globalización. Su más clara expresión son las élites reunidas en el Foro Económico Mundial de Davos. Agrupan a la mayor parte del centro derecha, así como los sectores más conservadores de la socialdemocracia europea –ambas fuerzas, por ejemplo, han apoyado el TTIP en el Parlamento Europeo– y del Partido Demócrata en Estados Unidos, y han contado con el apoyo doctrinal de los organismos financieros internacionales. Desde la crisis global experimentan un marcado retroceso electoral, si bien en América Latina han conocido un resurgimiento relacionado con el fin del ciclo de los gobiernos progresistas.

b) Los “progresistas cosmopolitas”, que incluyen a sectores de la izquierda que pretenden regular la globalización a través de reglas regionales o globales que protejan los derechos humanos, laborales y sociales y el medio ambiente –por ejemplo, a través de una concepción de “ciudadanía global”, o de la agenda global de desarrollo sostenible– con una regulación inclusiva de la inmigración, construyendo organizaciones regionales fuertes o un “nuevo multilateralismo” para

la gobernanza justa de la globalización. Doctrinalmente se basan en el cosmopolitismo neokantiano y en aportes del alter-mundialismo. Incluye a sectores progresistas de la socialdemocracia, a otras fuerzas de izquierda, a ONG globales, como Oxfam, y a movimientos como *Occupy Wall Street* o *Welcome Refugees*, a través de las coaliciones transnacionales organizadas en torno al Foro Social Mundial de Porto Alegre. En alza en los años 2000, tanto como movimientos sociales, como en términos de apoyo electoral, están en retroceso.

c) Soberanistas y “des-globalizadores” de izquierda, que agrupan fuerzas anti-europeas y anti-occidentales –Syriza, en Grecia, o en un periodo anterior ciertos movimientos bolivarianos, en América Latina, como los agrupados en torno a la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América–, así como movimientos sociales y ambientalistas que reivindican la autogestión y las economías locales. Radicalmente contrarios a la globalización, identificada con neoliberalismo, al libre comercio y a la actuación de las multinacionales, rechazan también, por su carácter hegemónico, las normas e instituciones internacionales. En la estela de la crisis registran cierto avance en la OCDE, pero su apoyo es reducido, y retroceden en otros lugares, como América Latina.

d) Los “nuevos patriotas”, soberanistas y nacionalistas, y en la UE, profundamente euroescépticos; con una retórica contraria a la liberalización económica y, en ocasiones, a la gran empresa y las multinacionales; tradicionalistas en materia de religión, prácticas sociales y género, recelosos de la diversidad social, nativistas, xenófobos, anti-inmigración, y en ocasiones, abiertamente islamófobos. Serían una clara expresión de nuevas formas de “cesarismo” surgidos de una crisis de hegemonía. En su visión del mundo y de la política exterior, cuestionan la sujeción a normas e instituciones multilaterales y a los acuerdos globales sobre desarrollo sostenible o cambio climático, y en la defensa del interés nacional, en clave geopolítica, oscilan entre el aislacionismo y la política de poder. Además de la extrema derecha de Europa y en Estados Unidos, el nacionalismo de Vladimir Putin en la Federación Rusa, de Erdogan en Turquía, o en otros países en desarrollo, son representativos de esta tendencia. Como se ha señalado, se trata de las fuerzas políticas más dinámicas, en términos de agencia, y al calor de la crisis global, están claramente en ascenso.

En ocasiones, algunos partidos políticos se encuentran divididos entre dos de estas matrices. Sería el caso de la socialdemocracia europea, escindida entre “Davos” o el ordoliberalismo, por un lado; y el cosmopolitismo progresista, por otro, y puede alegarse que es una de las razones de su crisis; o de los demócratas en Estados Unidos, entre los partidarios de Hillary Clinton y de Bernie Sanders.

Aunque estos procesos afectan más a los países avanzados que a los países emergentes, al proyectarse a la arena internacional, vía agencia de los Gobiernos, ya están alterando significativamente el escenario global en el que América Latina y el Caribe ha de encontrar acomodo. La revuelta contra el orden liberal de los que se consideran perdedores de la globalización, y contra el *establishment* que la respalda, debilitan a las élites tradicionales, suponen una crisis de legitimidad de las democracias occidentales, y minan el liderazgo que había mantenido el conjunto de la OCDE, y en particular Estados Unidos y la UE, en el sostenimiento del orden internacional liberal. Todo ello tiene ya consecuencias en las opciones de política exterior, en la política migratoria, y en las negociaciones comerciales, en la agenda del desarrollo sostenible y en otros aspectos que afectan a la gobernanza del sistema internacional.

En ese sentido, como se afirmó al inicio, la crisis de la globalización es una crisis de hegemonía y por lo tanto de legitimidad y de gobernanza eficaz, que se expresa tanto al interior de cada Estado como en el plano internacional. A través de cambios de gobierno, o del desplazamiento a la derecha de los existentes, se observa una clara reorientación de las políticas exteriores. de signo nacionalista, xenófobo y excluyente, menos cooperativa, con menor capacidad de afrontar los riesgos derivados de la globalización y que, además, plantea un escenario geopolítico más abierto, inestable y propenso al conflicto. El fracaso de las reuniones de G7 de mayo de 2017, a causa del desacuerdo entre Estados Unidos y el resto, expresaría esa fractura y crisis hegemónica. Estos cambios no significan necesariamente una crisis definitiva para la globalización y la ideología globalista que la ha impulsado, pues tras más de tres décadas de integración económica y de difusión de ideas e instituciones a escala global, la transnacionalización económica y los principios liberales están muy afianzados. Pero los cambios en la tecnología y en el ámbito productivo, unidos a sus límites sociales y políticos, parecen

abrir una nueva etapa, más fragmentaria e incierta, en la que cabría ya hablar de “post-globalización” que conspira contra cualquier proyecto cosmopolita de expansión de derechos y de reconocimiento de la diversidad –como, por ejemplo, la Agenda 2030 de desarrollo sostenible y los acuerdos sobre el cambio climático– y comporta una clara erosión del entramado de normas e instituciones, presentes y futuras, para la gobernanza del sistema internacional.

América Latina en movimiento frente a la crisis de globalización: nuevas agendas comerciales y de integración

Una globalización en crisis, o “sometida a tensiones”, según lo expresa CEPAL (2016), plantea de manera inmediata riesgos y desafíos para una América Latina que ha aumentado su vulnerabilidad externa: los derivados de un escenario económico global de débil crecimiento, con menores exportaciones, creciente aversión al riesgo, y mayor volatilidad financiera. A ello se suma la incertidumbre y riesgos que afectan a la gobernanza de la globalización, con un sistema multilateral cuestionado y en peligro de fragmentación ante el ascenso del proteccionismo y el nacionalismo económico tanto en Estados Unidos como en otros países de la OCDE, e incluso en algunos de los emergentes. Pese a su compromiso expreso con los mercados abiertos y en contra del proteccionismo, entre 2015 y 2016 los países del G20 han estado adoptando cada mes, en promedio, de 17 a 21 medidas con efectos restrictivos o proteccionistas, y es el número más alto registrado por la OMC desde el inicio de la crisis. Desde entonces, Estados Unidos, primero en la lista, habría introducido más de 600, y Rusia y la India se situarían en los siguientes puestos en ese listado².

Para América Latina, el riesgo más inmediato lo plantea Estados Unidos y su viraje en política exterior y de comercio, bajo la matriz “neo-patriota” descrita anteriormente. En realidad, más que una oleada de proteccionismo, como se temía inicialmente, la administración Trump plantea una inédita combinación de unilateralismo nacionalista orientado por una peculiar ideología de neoliberalismo asimétrico, que altera, aunque no transforma radicalmente, la matriz de política latinoamericana del periodo anterior (Vigevani, 2016). Un

documento elaborado por la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (2017) parece indicarlo así, asumiendo la retórica nacionalista del *America first* para mostrar su preferencia por acuerdos bilaterales antes que por negociaciones multilaterales o plurilaterales. Se anuncia, en concreto, la renegociación de los 20 acuerdos de libre comercio que Estados Unidos tiene en vigor, considerados “injustos” y “desequilibrados” en perjuicio propio, para asegurar “reciprocidad” y la capacidad soberana de adoptar medidas unilaterales de defensa comercial, frente a los mecanismos de resolución de disputas de dichos acuerdos, y/o los de carácter multilateral de la OMC; promover por encima de todo el empleo y el crecimiento en Estados Unidos; y evitar hacer concesiones en materia comercial ante imperativos geopolíticos.

En primera instancia, ello significa una compleja renegociación del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN), que puede terminar involucrando otros acuerdos firmados con países de la región: con Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR), y con Colombia, Perú y Chile, quedando descartadas las expectativas de acuerdos similares de los nuevos gobiernos de Argentina y Brasil (*The Economist Intelligence Unit*, 2017). Las directrices estadounidenses para la renegociación del ALCAN, anunciadas en julio de 2017, confirman esa visión: el objetivo primordial de un “mejor acuerdo”, según Estados Unidos, es reducir el déficit comercial con México y Canadá y mejorar el acceso estadounidense a ambos mercados. Se trataría de dotar a Estados Unidos de capacidad de respuesta ante restricciones a esos mercados –léase, medidas de represalia unilaterales–, de añadir un capítulo de economía digital que favorece sobre todo a empresas estadounidenses, y de reforzar los capítulos laboral y ambiental –regulados por los respectivos *side agreements*–, para asegurar que el acuerdo genera comercio “libre y justo” y sostenga el empleo bien pagado en Estados Unidos. Para México, el imperativo es una estrategia de “control de daños” ante lo que se percibe como una negociación defensiva, asimétrica y a priori desventajosa, amenazada por la posibilidad de una retirada unilateral de Estados Unidos, aunque México pueda tener muchos aliados corporativos –son muchas las empresas estadounidenses beneficiadas por el ALCAN– que tratarán de atemperar la posición del Gobierno Trump (Lafuente, 2017). En esa negociación, además, el tiempo juega en contra, pues el Gobierno de Peña Nieto quiere un acuerdo antes de las elecciones mexicanas de julio de 2018, ante las

que el oficialismo retrocede frente a la posible candidatura de López Obrador (Fariza, 2017).

Ante ese escenario, América Latina y el Caribe han girado la mirada hacia Asia y Europa. Con la UE, se ha reactivado la negociación UE-Mercosur, y existe una mayor disposición a hacer concesiones por ambas partes. Antes de las elecciones federales en Alemania (septiembre de 2017) y presidenciales en Brasil (octubre de 2018) existe una “ventana de oportunidad” que Alemania y España están tratando de aprovechar, con el objetivo de firmar un acuerdo –que sea amplio y bueno, aunque no el óptimo según los exigentes estándares de la más ortodoxa DG Comercio de la Comisión Europea– antes de terminar 2017. Con respecto a Asia, el foro de cooperación Asia-Pacífico (APEC) está tratando de reactivar el TPP sin Estados Unidos, incluyendo ahora a Indonesia y China, y tal vez a Colombia, antes excluidos de ese Acuerdo. Aunque un TPP sin Estados Unidos no tendría el mismo peso y atractivo, puede ser un acuerdo importante para los miembros y supondría una clara señal política a favor de la globalización y los mercados abiertos. China ha planteado su estrategia de profundización de las relaciones con América Latina en ese marco, llegando a proponer inversiones en infraestructura en la región que serían parte de su iniciativa *One Belt, One Road*, en cuya cumbre de mayo de 2017 hubo una importante presencia latinoamericana. No obstante, la estrategia estadounidense de promover acuerdos bilaterales con países de este grupo con los que aún no los ha firmado –entre ellos, Japón y Vietnam–, utilizando argumentos de seguridad, puede minar esa iniciativa (Palit, 2017).

En esa estrategia de diversificación, la región también ha reactivado la agenda de integración regional y parece quedar atrás la disputa ideologizada entre opciones “atlántica” y “pacífica”, adoptando enfoques más pragmáticos. Esa agenda regional tiene tres ejes de actuación: en primer lugar, la profundización de la Alianza del Pacífico, con una actuación más proactiva hacia Asia, en el marco de la estrategia “TPP sin Estados Unidos” antes citada. Este eje, sin embargo, se enfrenta a las limitaciones inherentes a este grupo: un reducido coeficiente de comercio intrarregional, causado por la escasa complementariedad de sus economías e importantes barreras físicas. En segundo lugar, la convergencia entre la Alianza del Pacífico y Mercosur, que promueven tanto Argentina como Brasil, este último en un visible viraje respecto

a la renuente posición inicial del Gobierno Temer. En este ámbito, el desafío radica en las ya conocidas dificultades intra-Mercosur para hacer efectivo un territorio aduanero común, y superar excepciones en sectores como el automotriz o el azúcar. En tercer lugar, la profundización de las relaciones económicas entre México y el resto de América Latina y el Caribe, lo que supone un importante cambio de orientación para la economía mexicana, muy volcada al ahora más incierto mercado del ALCAN. Además de los límites estructurales de la propia región para esta agenda, habrá que ver si puede mantenerse ante una eventual oferta de nuevos acuerdos bilaterales con Estados Unidos.

Algunos países de la región, en suma, parecen estar reaccionando frente a la crisis de globalización participando en nuevas coaliciones. No está sola. Actores como China o la UE pueden secundarla. Esta última, en particular, parece haber reaccionado al Brexit con un inusual ejercicio de unidad, y ante el ascenso de la extrema derecha, frenado en Francia por la candidatura presidencial de Macron, parece haber retomado una agenda social antes postergada. Existen, en suma, oportunidades para que América Latina y el Caribe adquiera un mayor protagonismo internacional participando y/o liderando estas nuevas coaliciones comprometidas con un sistema internacional abierto y sometido a reglas que emergen como reacción frente a la crisis de globalización.

Perspectivas finales: cambios en las relaciones exteriores de Cuba, entre Estados Unidos y la UE

El viraje de la política latinoamericana de Trump, además del viraje en las relaciones con México, ha tenido en Cuba una de sus más inmediatas expresiones. En junio de 2017, en un acto en Miami, cargado de simbolismo –celebrado en “la pequeña Habana”, rodeado de representantes de los sectores “duros” del exilio, y con visibles referencias al desembarco de Bahía de los Cochinos–, el propio Trump anunciaba un endurecimiento de las relaciones y su condicionamiento a la democracia y los derechos humanos, que revertía parte de los cambios introducidos por Barack Obama al inicio de lo que pretendía ser la normalización de relaciones entre ambos países. Supone restricciones a los viajes a Cuba, que bajo distintas categorías administrativas se habían disparado, y en especial los “persona a persona”, aunque se mantienen

los familiares; y la prohibición de tratos comerciales –salvo alguna excepción marítima y en aeropuertos– con el Grupo de Administración Empresarial, S. A. (GAESA), controlado por los militares cubanos, y con importantes activos en turismo, hoteles, y empresas de comercio exterior, para evitar que éstas accedan a divisas.

Aunque la retórica de Trump anunció la “reversión” de las decisiones adoptadas por Obama, sus medidas no las revierten totalmente, lo que quizás se explica por el apoyo social que siguen teniendo, incluso en amplios sectores del exilio cubano. Seguirán las visitas de cruceros y los vuelos comerciales, con un número significativo de visitantes de Estados Unidos: entre 2015 y 2016 aumentaron un 79% hasta suponer 285.000 personas, un 7% de las entradas turísticas del país. Aunque con algunas restricciones, empresas que iniciaron operaciones en Cuba tras el restablecimiento de relaciones, como Airbnb o Google, pretenden continuar. Las relaciones diplomáticas y la cooperación en lucha contra las drogas ilícitas también se mantienen, y tampoco se ha revertido la cancelación de la política “pies secos-pies mojados”, una de las últimas medidas que Obama acordó con las autoridades cubanas, reduciendo el alcance de la Ley de Ajuste Cubano, por la que los migrantes cubanos dejan de tener un trato de excepción y se equiparan a los de cualquier otro país. Su impacto económico puede no ser tan significativo para un país ya adaptado a un embargo que se ha mantenido más de medio siglo, aunque dependerá de las reglamentaciones específicas y cómo estas entienden qué es una “empresa dirigida por las fuerzas armadas”, dada la singularidad de la economía cubana.

Los efectos de la nueva política cubana de Trump son sobre todo políticos: aunque se alega que ha de contribuir a restaurar la vigencia de la democracia y los derechos humanos, suponen el retorno a una política que después de medio siglo en vigor no puede mostrar ningún éxito al respecto. Pueden satisfacer a los actores más recalcitrantes del exilio cubano –y como en el pasado, explicarse como retribución por el apoyo electoral a la candidatura de Trump–, pero, al tiempo, legitiman y alientan a quienes, en Cuba, son menos proclives a la apertura económica y/o al cambio político. En realidad, en el plano político, las medidas retrotraen a Estados Unidos al lugar donde estaba antes de la normalización. Y son contraproducentes: dañan al naciente sector privado que la administración Trump dice que quiere apoyar (Ruano,

2017, *The Economist*, 2017); debilitan la posición estadounidense de cara a la naciente cooperación establecida en áreas de interés como lavado de dinero, drogas o seguridad aérea. Erosionan la posición de Estados Unidos ante el escenario de cambio, por muy gradual y cauteloso que sea, que pueda abrirse con el relevo y retirada del poder de Raúl Castro, anunciada para febrero de 2018. Y, finalmente, más allá de Cuba, debilitan la política latinoamericana de Trump y pueden dañar su capacidad para lograr respuestas concertadas ante otros problemas de la región. Las consecuencias más inmediatas afectan a Venezuela; no sólo por el relativo fracaso de la iniciativa mexicana de condena ante la Organización de Estados Americanos (OEA) en junio de 2017 (Lafuente y García, 2017). Cualquier aproximación a la resolución de la crisis de Venezuela requerirá de un diálogo con Cuba que ahora Estados Unidos y sus posibles aliados en la región van a tener mucho más difícil.

La victoria electoral de Trump y su abrasiva política exterior, en particular hacia el orden multilateral y hacia la UE, el *Brexit* y sobre todo la amenaza de un *Frexit* tras un eventual triunfo de la extrema derecha en Francia, finalmente conjurado con la inopinada victoria de Emmanuel Macron, parecen haber sacado de la parálisis política a la UE, que desde finales de 2016 parece haber tomado la iniciativa política en defensa de su propio modelo y del orden multilateral. Ese empeño tiene una doble dimensión, interna y externa, dado que anti-europeísmo e impugnación del orden liberal van de la mano, y esas fuerzas se encuentran en el seno de la UE, poniendo en juego su propia existencia. En Bruselas y en otras capitales europeas se tomó buena nota del discurso pronunciado por Trump en Varsovia ante el Gobierno derechista del Partido Ley y Justicia, cargado de retórica nacionalista, poco o nada europeísta o liberal, en el que llamó a “defender la civilización occidental”, identificada con valores tradicionales.

Varios hechos parecen indicar que la UE está reaccionando: en junio de 2016, inmediatamente después de conocerse los resultados del referéndum británico sobre el *Bréxit*, se lanza la nueva Estrategia global de política exterior y de seguridad (Unión Europea, 2016). Aunque la salida del Reino Unido invalidaba parte de su contenido –como el referido a las capacidades en defensa–, su lanzamiento era una clara

señal política de unidad y de afirmación del proyecto europeo, y un intento de relegitimar la UE como proveedora de seguridad, más que de bienestar, para su ciudadanía. En esa misma dirección se situaban las importantes decisiones del Consejo de finales de 2016 en materia de defensa europea. El mandato de negociación del *Brexit*, aprobado en sesión extraordinaria por el Consejo Europeo en abril de 2017, mostraba una posición exigente y una inusitada unidad de propósito frente al Reino Unido. En mayo de 2017 la Comisión aprobó el importante *Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización*, en el que frente al populismo rampante se aboga, como lo hace la Estrategia Global, por una globalización gobernada a partir de reglas equilibradas y un multilateralismo eficaz. En junio de ese año se aprobó el nuevo *Consenso Europeo sobre Desarrollo* (Consejo de la Unión Europea, 2017), que compromete a la UE con las metas globales de desarrollo de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. A ello se suma el entendimiento que tras la victoria de Macron se observa en el eje franco-alemán, por ejemplo ante las reuniones del G-20 en Hamburgo, que presentaron a un Estados Unidos aislado –tan solo próximo a un Reino Unido en una posición poco usual en ese foro a causa del *Brexit*–, especialmente en materia de cambio climático y gobernanza de la globalización. En vísperas de esa reunión la UE anunció un acuerdo de libre comercio con Japón, apenas esbozado, pero que lanzaba una potente señal política frente a Estados Unidos. El Acuerdo Integral de Economía y Comercio con Canadá (CETA por sus siglas en inglés) se ha presentado en términos semejantes.

Aunque la Estrategia Global situaba a América Latina y el Caribe en una posición periférica, respecto a la prioridad securitaria otorgada a la vecindad de la UE, el contexto de crisis de globalización y ascenso de la extrema derecha le ha otorgado mayor relevancia. Ese contexto ha generado una narrativa europeísta de defensa de una globalización con reglas. Aun siendo iniciativas anteriores, la reactivación del Acuerdo UE-Mercosur, la modernización de los acuerdos con México y Chile, e incluso el Acuerdo con Cuba de diciembre de 2016, se han enmarcado dentro de esa narrativa, que está proporcionando un significativo impulso político para su avance.

Aunque sin levantar la posición común de 1996, adoptada por la UE a iniciativa del entonces Presidente del gobierno español, presidido

por José María Aznar, la UE comenzó a modificar su política hacia Cuba en febrero de 2014 (Gratius, 2014), con la decisión del Consejo de iniciar las negociaciones para un acuerdo de diálogo político y cooperación. Se trataba del tercer intento, esta vez exitoso, de modificar las relaciones con Cuba y volver a una política de compromiso (*engagement*) tras el fracaso de las sanciones y la lógica de la condicionalidad, y en vistas de las oportunidades abiertas por las reformas en Cuba para actualizar su modelo económico. Estas negociaciones comenzaron en abril de 2014 y culminaron con la firma del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) en diciembre de 2016 por parte de la Alta Representante, Federica Mogherini, y el Canciller cubano, Bruno Rodríguez. En julio de 2017 el acuerdo fue ratificado, por amplia mayoría, por el Parlamento Europeo, lo que permite su aplicación provisional hasta que sea ratificado por cada uno de los Estados miembros. En paralelo, se desarrollaron varias iniciativas bilaterales de los Estados miembros.

Los cambios en la política cubana de Estados Unidos han dado mayor significación a este acuerdo por ambas partes, y en lo que respecta a la UE, han reafirmado la pertinencia de ese giro político hacia el compromiso constructivo. Vuelve a tener relevancia la tradicional posición europea contraria a las sanciones, en particular las de efecto extraterritorial de la Ley Helms-Burton, que Obama no llegó a derogar. En lo que respecta a Cuba incide también la desfavorable evolución de Venezuela, como poderoso incentivo para diversificar las relaciones y atraer capitales externos. El acuerdo adoptado en 2016 para la condonación de deuda –parte de la cual se aplicará mediante operaciones de canje de deuda por inversiones– se orienta a ese objetivo, además de normalizar las relaciones financieras de Cuba con el exterior. En puridad, aun no siendo un acuerdo de libre comercio, el ADPC tiene un gran potencial: consolida y respalda las estrechas relaciones económicas existentes con la UE, institucionaliza el diálogo político –que incluye un diálogo especializado sobre derechos humanos que se reúne desde 2008, relanzado en 2015 con ocasión de la visita de la Alta Representante–, que se extiende a asuntos de la agenda global; y amplía notablemente los capítulos de cooperación al desarrollo (Ayuso, Gratius y Pellón, 2017). El potencial de este último pilar del acuerdo está supeditado, no obstante, a la importante reforma que la cooperación de la UE ha de acometer para adaptarse a la Agenda 2030

y a las necesidades específicas de desarrollo de países relativamente más avanzados, como es el caso de Cuba.

Puede alegarse que el ADPC, como expresión de una política de compromiso constructivo, puede no ser un instrumento efectivo para promover la democratización. Incluye, en cualquier caso, una cláusula democrática “elemento esencial” (art. 5) que actúa como mecanismo preventivo ante el riesgo de una involución grave del respeto a los derechos humanos en la isla. Pero lo más relevante es que sitúa a la UE en una posición favorable, como socio e interlocutor, ante los cambios que puedan producirse en el futuro. De nuevo, el Acuerdo mismo y la intensificación de relaciones con Cuba es un símbolo de implicación con América Latina y El Caribe por parte de la UE, que también es relevante de cara a la III Cumbre birregional UE-CELAC que se ha convocado en San Salvador en octubre de 2017.

NOTAS

1. Este método entiende la hegemonía como una relación congruente de capacidades materiales, instituciones e ideas. Cuando las fuerzas sociales alteran alguno de esos elementos, de forma que dejan de ser coherentes entre sí, se produciría un cambio hacia una estructura no hegemónica (Cox 1981, Gill 1995). Para una perspectiva más general, véase Sanahuja 2015.
2. Véase el informe periódico sobre medidas comerciales de los países del G20 (OMC 2016a y 2016b).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abeles, Martín, y Valdecantos, Sebastián (2016). *Vulnerabilidad externa en América Latina y el Caribe. Un análisis estructural*, Buenos Aires: CEPAL, Serie análisis y perspectivas n° 47.

- Acharya, A. (2014). *The End of American World Order*. Cambridge: Polity.
- Acemoglu, D. y Restrepo, P. (2017). “Robots and Jobs: Evidence from US Labor Markets”. *NBER Working Paper* N° 23285.
- Arenal, C. (2009). “Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales”. Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2008. Bilbao: Universidad del País Vasco, pp. 181-268.
- Amrtz, M., Gregory, T., y Zierahn, U. (2016). “The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries”. París: *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, n° 189.
- Ayuso, A., Gratiús, S. y Pellón, R. (2017). “Reencuentro Cuba.UE, a la tercera va la vencida. Escenarios tras el acuerdo de cooperación”, *notes internacionales CIDOB* n° 177, junio.
- Bartoszewicz (2016). “Festung Europa: securitization of migration and radicalization of European Societies”, *Acta Universitatis Carolinae. Studia Territorialis* 2, pp. 11-37.
- Bhattacharya, A., Bürkner, H. y Bijapurkar, A. (2016). “What you need to know about globalization’s radical new phase”. *BCG Perspectives*, Boston Consulting Group, Julio.
- Carbajosa, A. (2017). “Merkel: ‘Los europeos tenemos que tomar el destino en nuestras manos’”. *El País*, 29 de mayo.
- CEPAL (2016). Panorama de la inserción internacional de las economías de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile: CEPAL, S.16-00896.
- Comisión Europea (2017). Documento de reflexión sobre el encauzamiento de la globalización. Bruselas: Comisión Europea, 10 de mayo.
- Consejo de la Unión Europea (2017). “Joint statement on the adoption of the new European Consensus on Development”. Bruselas: *Council of the EU, Press Release* 339/17, 7 de junio.
- Cox, R. (1981). “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory”. *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 10, n° 2, pp. 126-155.
- Dieter, H. (2014). *The Return of Geopolitics: Trade Policy in the Era of TTIP and TPP*, Berlín: Friedrich Ebert Stiftung.

- Falk, R., y Unmüßig, B. (2014). *The great revenge of the North? TTIP and the rest of the world*. Berlín: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Fariza, I. (2017). “Ildefonso Guajardo. Secretario de Economía de México: las elecciones nos obligan a buscar un acuerdo sobre el TLC este año”, *El País*, 27 de mayo.
- Felbermayr, G.; Kohler, W.; Aichele, R.; Klee, G.; y Yalcin, E. (2014). *Mögliche Auswirkungen der Transatlantischen Handels-und Investitionspartnerschaft (TTIP) auf Entwicklungs-und Schwellenländer*, Munich: IFO Institut.
- Freytag, A.; Draper, P.; y Fricke, S. (2014). *The impact of the TTIP. Vol 1: Economic effects on Transatlantic partners, third countries and the global trade order*. Berlín: Konrad Adenauer Stiftung.
- Gill, S. (1995). “Globalisation, Market Civilization and Disciplinary Neoliberalism”. *Millennium: Journal of International Studies* vol. 24, n° 3, pp. 399-423.
- Gnath, K. y Schmucker, C. (2011). *The Role of Emerging Countries in the G20: Agenda-setters, Veto Player or Spectators?* Brujas: UNU-CRIS/ Collège d'Europe.
- González, A. (2017). “Xi advierte en Davos de que no hay vencedores en una guerra comercial”. *El País*, 18 de enero.
- Gratius, S. (2014). “Engaging Cuba”, *EU-ISS Alert* n° 13/2014, febrero.
- Greenberg, E.; Hirt, M. y Smit, S. (2017). “The global forces inspiring a new narrative of progress”. *McKinsey Quarterly*, abril.
- Greven, T. (2016). “The Rise of Right-Wing Populism in Europe and the United States. A Comparative Perspective”. *Perspective*, Friedrich Ebert Stiftung, mayo.
- Inglehart, R.F. y Norris, P. (2016). “Trump, Brexit and the rise of Populism. Economic Have-nots and Cultural Backlash”. *Harvard Kennedy School Faculty Research Working Papers* RWP 16-026, agosto.
- Juncker, J.C. (2016). *Estado de la Unión 2016: hacia una Europa que proteja, empodere y vele por la seguridad*. Bruselas: Unión Europea, 14 de septiembre.
- Khanna, P. (2009). *The Second World: How Emerging Powers Are Redefining Global Competition in the Twenty-first Century*. Nueva York: Random House.

- Krugman, P. (2007). *The Conscience of a Liberal*, Nueva York: W. W. Norton.
- Kupchan, C. (2012). *No One's World. The West, the Rising Rest, and the Coming Global Turn*. Oxford: Oxford University Press.
- Lafuente, J. (2017). “México defiende el libre comercio frente a EEUU”, *El País*, 6 de Julio.
- Lafuente, J., y García, J. (2017). “Así se gestó el fracaso de la condena a Venezuela en la cumbre de la OEA”, *El País*, 25 de junio.
- Lakner, C. y Milanovic, B. (2016). “Global Income Distributiopn: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession”. *The World Bank Economic Review* vol. 30, n° 2, pp. 203-232.
- Mahbubani, K. (2009). *The New Asian Hemisphere. The Irresistible Shift of Global Power to the East*. Nueva York: Public Affairs.
- Milanovic, B. (2012). “Global Income Inequality by the Numbers: In history and Now: an Overview”. Banco Mundial, *Policy Research Working Paper* n° 6259.
- Milanovic, B. (2016). *Global inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Cambridge: Harvard University Press.
- Münchau, W. (2016). “The elite’s Marie Antoinette momento. Right response is to focus on financial sector and inequality”, *Financial Times*, 27 de noviembre.
- Naím, M. (2013). *El fin del poder*. Barcelona: Debate.
- Ocampo, J. A. y Stiglitz, J. (2012). “From the G-20 to a Global Economic Coordination Council”. *Journal of Globalization and Development*, vol. 2, n° 2, pp. 1-16.
- OECD (2010). *Perspectives on Global Development 2010: Shifting Wealth*. París: OCDE.
- OCDE (2011). *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*. París: OECD.
- OCDE (2015). *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*. París: OECD.
- OCDE (2017). *Making Trade Work for All*. París. OCDE.
- Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (2017a). *2017 Trade Policy Agenda and 2016 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*. Washington: marzo.

- Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (2017b). *Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation*. Washington: USTR, 17 de julio.
- Organización Mundial de Comercio (2016a). *G20 Report on Trade Measures (Mid October 2015 to Mid-May 2016)*. Ginebra: OMC.
- Organización Mundial de Comercio (2016b). *G20 Report on Trade Measures (Mid-May to Mid-November 2016)*. Ginebra: OMC
- Palit, A. (2017). “Can the Trans-pacific Partnership survive after Trump?”. *The Conversation*, 26 de enero.
- Peña, F. (2014). “Fragmentación en las negociaciones comerciales. Los mega-acuerdos interregionales y su potencial impacto en la gobernanza global”. *Carta mensual*, marzo. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar>
- Pérez-Rocha, M. (2015). *TTIP. Why the world should beware*. Amsterdam: Transnational Institute.
- Pew Global Research Center (2014). *Emerging and developing countries much more optimistic than rich countries about the future*. Washington, octubre.
- Rodrik, D. (2011). *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Ruano, L. (2017). “Cuba and Trump: the power of symbols”, *ISS-Alert* 21/2017, julio.
- Sanahuja, J.A. (2013). “Narrativas del multilateralismo: «efecto Rashomon» y cambio de poder”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 101, abril, pp. 27-54.
- Sanahuja, J. A. (2015). “Los desafíos de la Teoría Crítica de las Relaciones Internacionales”, en Arenal, C. y Sanahuja, J. A. (coords.), *Teorías de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, pp. 157-188.
- Sanahuja, J. A. (2016). “Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis”, en *Pensamiento Propio* nº 44, año 21, julio-diciembre. Monográfico “De la bonanza a la crisis de la globalización”, pp. 29-74.
- Sanahuja, J. A. (2017). “Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos”, en Mesa, M. (coord.), *Se-*

guridad internacional y democracia: guerras, militarización y fronteras. Anuario 2016-17. Madrid: CEIPAZ, pp. 35-71.

Schmieg, E. (2015). *TTIP—Opportunities and Risks for Developing Countries*. Bonn: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

Serbin, A. (2017). “Un triángulo escaleno? América Latina y el Caribe, China y los Estados Unidos y las narrativas del nuevo ciclo”, en Serbin, A.; Martínez, L.; Ramanzini Junior, H. y Serbin Pont, A. (Coords.) *América Latina y el Caribe frente a la encrucijada actual de la globalización. Anuario de la integración regional de América Latina y el Caribe*, n° 13, pp. 31-58.

Studemann (2017). “Thinking the unthinkable on Germany going nuclear”. *Financial Times*, 6 de febrero.

Taleb, N. N. (2010). *The Black Swan. The Impact of the Highly Improbable*. Nueva York: Penguin (2ª edición).

The Economist (2016). “Drawbridges up. The new divide in rich countries is not between left and right but between open and closed”, 30 de julio.

The Economist (2017). “Donald Trump closes the door to Cuba”, 22 de junio.

The Economist Intelligence Unit (2017). *Building Bridges. Latin America’s new trade agenda*. Londres: EIU.

Unión Europea (2016). *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. Bruselas: Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), junio.

Van Wyk, J. (2017). “The politics of anger in a angry world”, *Mail & Guardian*, 2-8 de junio, p. 19.

Vigevani, T. y Magnotta, F. (2016). “Os actors externos: Agendas e estratégias dos Estados Unidos para a América Latina”, *Pensamiento Propio* n° 44, diciembre, pp. 179-216

World Economic Forum (2016). *The Future of Jobs. Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*. Davos: WEF.

RESUMEN

Crisis de globalización y hegemonía en cuestión: un escenario de cambio estructural para Cuba y Latinoamérica y el Caribe

América Latina y el Caribe atraviesan un cambio de ciclo político y económico en el que se cruzan factores económicos y políticos, así como dinámicas domésticas y los condicionantes estructurales propios de la transición de poder que vive el sistema internacional contemporáneo. El fin de la bonanza de las commodities es una derivación tardía de la crisis económica mundial, que a su vez anuncia una crisis de la globalización como estructura hegemónica. En un contexto de posglobalización, asciende la extrema derecha y el nacionalismo, alterando las condiciones para la inserción internacional y las políticas exteriores de Latinoamérica y el Caribe. Este artículo explora estos procesos, atendiendo a los cambios en Estados Unidos y la Unión Europea, analizando en particular cómo afectan a Cuba en un momento de redefinición de sus relaciones externas.

ABSTRACT

Globalization Crisis and Hegemony at Stake: A Scenario of Structural Change for Cuba and Latin America and the Caribbean

Latin America and the Caribbean are facing changes in their political and economic cycle, where economic and political factors are combined with domestic dynamics and structural conditioning factors triggered by the current transition of power of the international system. The end of the commodities bonanza is a belated consequence of the global economic crisis which, in turn, heralds the crisis of globalization as the hegemonic structure. In a post-globalization context, far-right ideologies and nationalism arise, altering the conditions for international integration and the foreign policies of Latin America and the Caribbean. This article explores these processes, considering the changes that are taking place in the United States and the European Union, and particularly focuses on the impact they have on Cuba, which is currently reshaping its foreign relations.

SUMMARIO

Crise de globalização e hegemonia em questão: Um cenário de transformação estrutural para Cuba, América Latina e o Caribe

A América Latina e o Caribe atravessam uma mudança de ciclo político e econômico no qual se entrecruzam fatores econômicos e políticos, assim como dinâmicas domésticas e os condicionantes estruturais próprios da transição de poder vivido pelo sistema internacional contemporâneo. O fim da bonança das commodities é uma decorrência tardia da crise econômica mundial, que por sua vez anuncia uma crise da globalização como estrutura hegemônica. Em um contexto de pós-globalização, emergem a extrema direita e o nacionalismo, alterando as condições para a inserção internacional e as políticas exteriores da América Latina e do Caribe. Este artigo explora tais processos levando em conta as mudanças nos Estados Unidos e na União Europeia, analisando, em particular, como estas afetam Cuba num momento de redefinição de suas relações externas.



La política exterior de Cuba en la era Trump

Carlos Alzugaray

Cualquiera que sea el espacio temporal que ocupará la era Trump, no cabe ninguna duda de que ha introducido cambios importantes en la política exterior norteamericana que, por su naturaleza misma, impactarán en todo el entorno internacional. El estilo temperamental y aparentemente improvisado del Presidente no puede ocultar que estamos ante un accionar que responde más a lo que Walter Russell Mead ha llamado la tradición “jacksoniana” de la proyección global de Estados Unidos (Meade, 2001). Nada ilustra mejor esta proyección que el conocido lema de su campaña electoral: “*Let’s make America great again.*” Como se ha señalado en un texto de obligada consulta para entender mejor este tema: “La esencia de la visión de Trump sobre el mundo es la revitalización de la grandeza nacional estadounidense. Quiere que Estados Unidos vuelva a ser trascendental. ‘Norteamericanismo’, dice, ‘no globalismo será nuestro credo’” (Laderman & Simms, 2017:170-172). Ello significa que bajo Trump, Washington actuará hacia el mundo con un unilateralismo rampante que ya ha tomado la forma del uso desembozado de la fuerza militar, como lo hizo en Siria;

de la amenaza del uso de la misma, como lo ha hecho en Corea del Norte; y del abandono del llamado orden mundial liberal que tuvo en Barack Obama su máximo exponente. En ese camino Trump ha abandonado la política de promover la firma de tratados de libre comercio.

No sería éste el lugar adecuado para discutir todo lo que ella implica para el sistema internacional. Pero lo que sí no cabe ninguna duda es que la actitud agresiva de Trump ante el hecho evidente del “sobredimensionamiento imperial” presenta riesgos pero también oportunidades, aunque menos, para cualquier país.¹ Esto es particularmente importante para Cuba, tanto por su tradicional y complicada relación con el vecino del norte, como por el momento en que las mismas se encuentran después de los acuerdos alcanzados entre La Habana y Washington desde los históricos pronunciamientos del 17 de diciembre del 2014 de los Presidentes Raúl Castro y Barack Obama, y en momentos en que el país evoluciona bajo el influjo de dos grandes transformaciones: la actualización de su modelo socio económico y la transición generacional de poder desde el liderazgo histórico de la Revolución Cubana. Como siempre, la acción exterior del Gobierno cubano se conducirá con un ojo puesto en lo que cada caso puede implicar para la relación con la Administración Trump.

Un elemento central de la proyección exterior cubana ha sido tradicionalmente evitar el aislamiento que puede resultar de una política norteamericana activamente hostil. En este caso, el enfrentamiento del Presidente Trump con aliados y otros estados en el sistema, puede beneficiar a Cuba. Ya ello pudo verse con el escaso apoyo, incluso entre gobiernos latinoamericanos y caribeños de tendencia pro norteamericana, que tuvo el anuncio retórico del Presidente Trump sobre la llamada “cancelación” de la política de Obama hacia Cuba el 16 de junio del 2017. Sin embargo, no puede subestimarse el daño que puede causar su actitud francamente unipolar, particularmente cuando se refiera a casos de gran interés para Cuba como presente crisis en Venezuela.²

El advenimiento de la administración Trump al poder ha ocurrido cuando ya se estaba produciendo una “actualización” de la política exterior cubana, aunque con menor intensidad y visibilidad que las transformaciones económicas y sociales a las cuales tantos autores han hecho referencia. Estos cambios ya se notaron a partir del momento en que Raúl Castro asumió la jefatura del Estado y del Gobierno en

2006. El estilo del nuevo gobernante contrasta con el de su predecesor. El Presidente actual viaja al exterior solo en ocasiones excepcionales, prefiriendo delegar en algún vicepresidente o en el canciller estas funciones que son tan importantes para la ejecución de la proyección internacional del Gobierno. Es sintomático que 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, Suráfrica y Vietnam). En los últimos meses, esta función ha recaído más que antes en la figura de Miguel Díaz Canel, Primer Vicepresidente de los Consejos de Estado y de Ministros y previsible sucesor en los cargos estatales y de gobierno.

Este proceso está teniendo lugar en un contexto doméstico e internacional que no es nada favorable para la Habana en lo económico, a saber:

- a) la dificultad de llegar a acuerdos sobre temas clave de la reforma que el propio Presidente Raúl Castro ha revelado al afirmar el pasado 1 de junio en una sesión extraordinaria de la Asamblea Nacional que se avanzará “a la velocidad que nos permitan el consenso que forjemos al interior de nuestra sociedad” (Castro Raúl, 2017).
- b) las sanciones norteamericanas, que no fueron modificadas por el Presidente Obama en lo esencial a las que se suma la crisis en Venezuela, principal socio económico de Cuba.

No obstante, en términos políticos y a grandes rasgos el orden mundial ha evolucionado en una dirección que coincide con la esencia anti-hegemónica y contra-dependiente de la tradicional proyección exterior del Estado cubano. Estados Unidos sigue perdiendo influencia en el sistema. Su política de “cambio de régimen” hacia Cuba por medios punitivos se ha debilitado después de la decisión del Presidente Obama de aceptar el restablecimiento de relaciones diplomáticas.

Para continuar con la actualización de su política internacional, aún después del advenimiento de Donald Trump al poder, La Habana cuenta con varios activos no deleznable. Gracias a su decidido apoyo a las luchas anticoloniales y antirracistas en el Tercer Mundo en el

pasado y su actual proyección como principal proveedor de cooperación Sur-Sur en cuestiones vitales como la salud pública, el Gobierno cubano cuenta con un capital político sustancial para buscar nuevas colaboraciones. Ello ha convertido a Cuba en un importante proveedor de normas para el sistema internacional.

A ello habría que añadir la reconocida capacidad del Gobierno cubano como interlocutor y mediador en materias conflictivas, lo que es más evidente en América Latina y el Caribe. Todavía tiene vigencia el papel mediador de la Habana en las negociaciones de paz en Colombia y la celebración de la Segunda Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños en enero de 2014 en la capital cubana. En ese cónclave se adoptó una declaración estableciendo la región como Zona de Paz.

Si bien es cierto que las derechas continentales han obtenido éxitos significativos en su estrategia de restablecimiento de la hegemonía en dos países clave, Argentina y Brasil, y que han puesto en jaque al Gobierno del Presidente Maduro en Venezuela, afectado por la baja de los precios del petróleo y sus propios errores, lo cierto es que las relaciones con estos países se mantienen sin que haya retrocesos significativos. El apoyo decidido, aunque de bajo relieve, al Gobierno de la Revolución Bolivariana no parece haber repercutido negativamente en la posición de Cuba con respecto a los países que, dentro de la OEA, han llevado la voz cantante en las sanciones a Caracas. Tales son los casos de Argentina, México y Colombia, y de Brasil en menor medida.

Otro hecho reciente, que demuestra los beneficios que el actual entorno multipolar tiene para Cuba, han sido el mantenimiento de excelentes relaciones con China y Rusia, la firma de un acuerdo de cooperación con la Unión Europea y las visitas a Cuba de jefes de estado y de gobierno de algunos de los principales países aliados de Estados Unidos: Canadá, Francia, Italia, y Japón, por ejemplo.

No obstante, el desafío más importante que tiene la política exterior cubana es cómo traducir estos créditos políticos en beneficios económicos tangibles en función de “la actualización del modelo”. En este sentido, desde el punto de vista internacional, el objetivo más significativo es diversificar las relaciones en materia de comercio, inversiones, cooperación y turismo, a fin de evitar o disminuir la dependencia en

uno solo o en un pequeño número de socios externos, una debilidad estructural tradicional de la economía cubana.

Veamos, en mayor detalle, cómo se desenvuelven estas tendencias generales en algunas regiones o grupos de países clave. Concluiremos con una perspectiva de la relación con Estados Unidos después de los anuncios del Presidente Trump en Miami el 16 de junio del 2017.

América Latina y el Caribe

Desde principios de nuevo siglo, las relaciones con América Latina y el Caribe se han convertido en un asunto de alta prioridad para el Gobierno cubano. Ello tuvo que ver con dos tendencias que marcaron la historia reciente de la región. En primer lugar, lo que algunos especialistas han dado en llamar la “ola rosada”. Surgieron en la región gobiernos que se proclamaron abiertos seguidores de la Revolución Cubana, como Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua o simpatizantes de la misma como Brasil y Argentina. Una segunda tendencia fue la creciente autonomía de los gobiernos de la región con respecto a la potencia dominante tradicional, EE UU. Esto se reflejó en un auge de los proyectos de regionalización e integración que se presentaron como alternativa al tradicional orden panamericano que Washington logró promover y consolidar a través de la Organización de Estados Americanos (OEA) durante la Guerra Fría.

Una de las manifestaciones más claras de esta corriente ha sido la progresiva normalización de las relaciones con Cuba, y en la decisión de que el presidente cubano fuera invitado a la Cumbre de las Américas, que se celebró en Panamá en abril de 2015 con la participación de EE UU y Canadá.

Aunque ciertamente el retroceso de las izquierdas afecta la posición de Cuba en la región, no parece haberlo hecho de una manera en que se pueda hablar de un regreso al pasado. Quizás el problema más agudo para la política exterior cubana lo sea el apoyo al Gobierno del Presidente Maduro en Venezuela. Hasta ahora, no hay síntomas de que ello haya repercutido negativamente con algunos de los países que han tenido un papel más activo en la OEA, como México, Argentina o

Colombia. Cuba sí se ha sumado a la posición de Caracas de que lo que sucede en ese país es parte de una conspiración internacional liderada por Estados Unidos. Potencialmente puede ser muy perjudicial, si el desenlace es adverso al chavismo, lo que no parece materializarse a pesar de la ofensiva de la oposición.

Estas dos tendencias permitieron a Cuba estructurar sus nuevas relaciones con América Latina y el Caribe sobre dos pilares, el regional y el bilateral. El primero sirve de marco para muchas de las acciones de cooperación que se han establecido en lo bilateral y subrayan la legitimidad de la presencia cubana en su contexto regional. De hecho muchos observadores apuntan al papel mediador de La Habana y al presidente Castro en momentos clave de la construcción de la región como actor político, notablemente durante la cumbre fundadora de la CELAC en Cancún en 2011.

Los acuerdos regionales multilaterales más importantes de los que Cuba forma parte son, además de la CELAC, 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 o el Convenio Andrés Bello (este último particularmente importante en materia de educación). Por otra parte, Cuba tiene acuerdos de asociación con instituciones de integración de la región de las que no es formalmente miembro como la Comunidad del Caribe (CARICOM, en inglés) o el Mercado Común del Sur (Mercosur). Recientemente, el 3 de septiembre del 2016, se firmó en la Habana un acuerdo de cooperación con la Corporación Andina de Fomento (CAF). Con este último se dio un paso importante en materia financiera.

En materia bilateral, el peso fundamental de las relaciones se lleva a cabo a través de convenios marcos de cooperación, aunque estos mecanismos institucionales no siempre funcionan con la efectividad que deberían. 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. El núcleo duro de este convenio es, por supuesto, el intercambio de cooperación en salud, deporte y educación, por productos petroleros y sus derivados. Esta cooperación no puede ser aislada de los acuerdos que unen a los dos países a través del ALBA o Petrocaribe.

Venezuela es no solo el principal socio comercial de Cuba con un 44 por cien del volumen total, sino también el primer mercado para el principal producto de exportación, los servicios médicos, que ha llegado a superar al turismo por su impacto en el sector externo de la economía cubana.

Salvo el caso de México, por las dimensiones comercial y migratoria de su relación con Estados Unidos, la Administración Trump ha demostrado poco interés en América Latina y el Caribe. El caso venezolano es peculiar en el sentido de que obviamente el país resulta de indudable importancia económica para Estados Unidos. Washington apoya a la oposición de derecha en su objetivo de derrocar al Presidente Maduro y eso puede producir tensiones con La Habana. Sin embargo, ambos gobiernos parecen interesados en continuar apoyando a sus respectivos aliados sin permitir por ello un “derrame” a su relación bilateral.

China y Rusia

China y Rusia son las dos potencias globales más importantes contestatarias de un orden mundial dominado por Estados Unidos y sus aliados. El auge económico de la primera y geopolítico y militar de la segunda han sido favorables a los intereses de La Habana en su conflicto con Washington. Con Pekín y Moscú existen antecedentes favorables al desarrollo de una relación más estrecha tanto en lo económico como en lo político. Por otra parte, ninguna de las dos potencias ha sido reticente a expandir su influencia en América Latina y Caribe, para lo cual sus buenas relaciones con Cuba son una fortaleza. No es probable que la política de estas dos grandes potencias con respecto a Cuba cambie, lo que debe continuar abriéndole espacios al Gobierno de Raúl Castro y sus sucesores.

Cuba y China comparten modelos económicos similares. El gigante asiático se ha convertido en el segundo socio comercial de la isla, lo que se ha visto impulsado por la implementación de varias líneas de crédito comercial. Existe una coincidencia política significativa con Pekín tanto en lo que respecta a la estructura unipartidista de sus instituciones de gobierno y a la construcción de un socialismo de mercado, a pesar de que en este último aspecto Cuba marcha todavía a la zaga.

Existen potencialidades de cooperación en varios sectores industriales que el gobierno cubano ha priorizado, como la industria farmacéutica y automotriz. Por otra parte, varias compañías chinas están participando en el desarrollo de la prospección y producción petrolera cubana. Al mismo tiempo, hay una colaboración cultural importante que tiene su máxima expresión en el estudio del idioma español por jóvenes chinos en Cuba y del chino por jóvenes cubanos en China. Los intercambios políticos al máximo nivel son usuales y confirman las coincidencias entre ambos liderazgos. Probablemente esta sea una de las relaciones estratégicas más estables a las que Cuba puede aspirar.

Por su parte, Moscú ha expresado un creciente interés en desarrollar las relaciones en todos los terrenos. Ambos países pueden aprovechar los beneficios de la estrecha relación que tuvieron en la época soviética. Existe en Cuba un amplio parque de instalaciones y maquinarias rusas, así como centenares de profesionales cubanos que recibieron formación en universidades rusas. No puede olvidarse que el armamento de las fuerzas armadas cubanas sigue siendo de origen ruso, lo cual fortalece las relaciones militares y de seguridad. La condonación del 90 por cien de la deuda cubana fue un gesto de buena voluntad bien apreciado en Cuba y abrió el camino para ampliar la colaboración. Durante la visita de Vladimir Putin a La Habana en julio del 2014 se firmaron 10 acuerdos, entre ellos uno muy importante en materia de prospección petrolera. Rusia puede convertirse, junto a China, en el otro aliado estratégico.

Bajo Donald Trump, se perfilan relaciones difíciles de Estados Unidos con estas dos grandes potencias que se oponen a un sistema internacional dominado por Estados Unidos. Es muy probable que ello signifique nuevas oportunidades para Cuba.

Los aliados de EE UU: Canadá, la Unión Europea y Japón

En el gobierno cubano han existido posiciones ambiguas hacia los aliados de EE UU. Por un lado, se ha buscado establecer relaciones económicas y comerciales que contribuyan a neutralizar los efectos de las sanciones económicas de Washington. Por otro, en ocasiones se ha sido suspicaz en cuanto a los objetivos de los aliados, que en muchas

ocasiones son percibidos en Cuba como la cara suave del proyecto estadounidense de “cambio de régimen”.

En este contexto, sobresale la estabilidad favorable a ambas partes que presenta la relación entre Cuba y Canadá, a pesar de ser este el vecino más cercano y uno de los aliados más seguros de EE UU. Canadá es el primer suministrador de turismo a Cuba, el tercer socio comercial, el segundo por la importancia y envergadura de sus inversiones, y el segundo por el volumen de cooperación oficial en Cuba. Resulta particularmente importante la presencia en la Isla de Sherritt International, la multinacional minera, que se concentró en la industria del níquel en la década de los noventa, pero que se ha expandido hacia el turismo y el petróleo en años recientes. Las buenas relaciones cubano-canadienses se han mantenido a pesar de los cambios de gobierno en Ottawa y han sobrevivido a varios momentos irritantes. La elección de Trump a la presidencia coincidió prácticamente en el tiempo con la primera visita oficial de un Primer Ministro canadiense a Cuba desde fines del siglo pasado. Se trataba de Justin Trudeau, cuyos vínculos personales con el Presidente Fidel Castro subrayaron las tradiciones de intensos lazos que alcanzaron su nivel más alto cuando su padre estuvo en La Habana en 1976.³

En cuanto a las relaciones con la Unión Europea, vale la pena señalar que la elección del Presidente Trump y su toma de posesión coincidieron con un vuelco sustancial en las relaciones resultado de las negociaciones que ambas partes venían conduciendo desde el 2008. El 12 de diciembre del 2016, durante una visita del Canciller cubano Bruno Rodríguez a Bruselas se firmó el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre ambas partes. Tanto Rodríguez como la Alta Representante de la UE para las relaciones internacionales, Federica Mogherini, “reconocieron la alta significación del acuerdo para el desarrollo de las relaciones bilaterales de cara el futuro”, según informara un medio cuasi oficial cubano.⁴ Este acuerdo estuvo precedido por la abolición de la llamada “Posición Común” adoptada por la UE en 1996, una condición que el Gobierno cubano exigió a lo largo de todo el proceso de negociación. Unos meses después, el Parlamento Europeo ratificó el Acuerdo.

Ello refuerza la realidad de que el bloque europeo sigue teniendo una gran importancia para las relaciones económicas exteriores de Cuba.

Actualmente, la Unión es el segundo socio comercial, el primer suministrador de inversión extranjera directa y de cooperación para el desarrollo, así como el tercer cliente turístico. En la esfera bilateral, se han firmado 18 acuerdos de cooperación y un número similar de convenios de promoción y protección de inversiones con países miembros de la UE. En Cuba operan con éxito grandes empresas europeas, como Pernod Ricard, Sol Meliá y Castrol.

El hecho de que estas negociaciones hayan fructificado después de 9 años de contactos al más alto nivel demuestra que, tanto en Bruselas como en La Habana, está primando el pragmatismo y la voluntad de dotar a unas relaciones significativas en el plano económico y comercial de un instrumento legal que las facilite y encauce. En el gobierno cubano prevalece una visión realista acerca de las relaciones con la UE, ya que en muchos asuntos los europeos marcan diferencias con respecto a EE UU. Lejos de ser afectadas por el advenimiento de Trump a la Casa Blanca, probablemente suceda exactamente lo contrario.

Aunque no tiene la importancia de Canadá o la UE, Japón, con el concurso de las autoridades cubanas, continúa siendo un socio significativo de materia económica, y su embajada en La Habana se esfuerza por impulsar los nexos comerciales y culturales. En septiembre del 2016 el Primer Ministro Abe se convirtió en el primer mandatario nipón de esa categoría en visitar Cuba.

Países en desarrollo clave

No cabe duda de la importancia que La Habana otorga a sus relaciones con países en desarrollo. La proyección internacional cubana debe mucho al activismo dentro del Movimiento de Países No Alineados y la cooperación Sur-Sur en materia de salud pública. Médicos y profesionales de la salud cubanos están presentes en todos los continentes, desde Suráfrica hasta las islas del Pacífico, incluyendo países de Oriente Próximo como Catar. Mención especial merece la relación con Vietnam, Angola e Irán, no solo por su peso económico, sino por la contribución que hacen a la diversificación de las relaciones comerciales cubanas, aun cuando los intercambios son modestos. En los últimos años, bajo el influjo de la normalización de las relaciones con Estados

Unidos, La Habana logró avances con algunos países del Sur Global aliados de Washington. Vale la pena señalar el establecimiento de relaciones diplomáticas con Marruecos, y la apertura de la Embajada de Arabia Saudita, país que, además otorgó una línea de crédito a la nación caribeña.

Estados Unidos

El advenimiento de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos presentó un problema particular para el liderazgo cubano. Sobrevino cuando apenas había comenzado el proceso de normalización pactado por Raúl Castro y Barack Obama. Ese proceso tuvo, en apenas dos años, resultados importantes pero aún insuficientes.

Lo más importante alcanzado fue la retirada de Cuba de la lista de estados promotores del terrorismo y el restablecimiento de las relaciones diplomáticas. Al propio tiempo se produjo un intenso proceso de intercambios encaminados a establecer y/o ampliar la colaboración en temas de interés común sobre todo en las esferas de la seguridad y el medio ambiente. En total se firmaron 22 acuerdos bilaterales que cubrieron asuntos tan diversos como la lucha contra el narcotráfico, el ordenamiento ulterior de la relación migratoria mediante la eliminación de la “política de pies secos, pies mojados”, el establecimiento de conexiones aéreas regulares, la lucha contra el cáncer y la epidemia del ébola en materia de salud, y la protección de las especies marinas en el sector medio ambiental, por mencionar sólo cinco. Lo más importante logrado es que, como resultado de todo ello, funcionarios de ambos gobiernos comenzaron a reunirse regularmente y a establecer relaciones de cooperación que fueron fomentando la confianza mutua. Raúl Castro fue invitado a la Cumbre de las Américas de Panamá en abril del 2015, ocasión en que sostuvo su primera cumbre con Barack Obama quien, a su vez visitó oficialmente la Habana un año después.

La nueva relación creó oportunidades pero también retos. El más importante de estos últimos está relacionado con la pregunta clave que se hacen todos los cubanos: ¿Abandonará Estados Unidos realmente su política de “cambio de régimen” o simple y sencillamente de lo que se trata es de un mero cambio de métodos pero no de propósitos, como el

propio Presidente Obama dijo en su alocución del 17 de diciembre del 2014? Para muchos funcionarios del Gobierno cubano y para la mayor parte de los formadores de opinión vinculados al aparato ideológico del Partido Comunista de Cuba, este es un riesgo inaceptable.

La existencia de una Embajada de Estados Unidos en La Habana y el crecimiento de las relaciones sociales de todo tipo entre ambos países son vistos por estos sectores como instrumento idóneo para conducir lo que califican generalmente como una “guerra cultural” con propósitos subversivos para minar las bases del socialismo cubano.

Esa visión contradice no sólo las propias posiciones oficiales del Gobierno cubano, sino la creciente percepción en amplios sectores de la sociedad de que hace falta trabajar por una relación normal que propicie la solución de los problemas clave en las relaciones: el bloqueo económico, financiero y comercial; la ocupación, contra la voluntad cubana, del territorio en el que está enclavada la Base Naval de Guantánamo; las políticas subversivas como el mantenimiento de Radio y TV Martí; la Ley de Ajuste Cubano que propicia la emigración y la fuga de cerebros; y la compensación por los daños causados a la nación por las políticas agresivas de Estados Unidos.

Para estos sectores que están sobre todo en la sociedad civil, la amenaza existe pero los beneficios de un proceso de normalización son indudables.

La política de Obama, aunque facilitó algunos contactos económicos, sobre todo en materia de viajes a Cuba, no pudo resolver el nudo gordiano de las relaciones: la existencia de sanciones económicas, financieras y comerciales abarcadoras que datan de hace mas de 50 años y que han sido condenadas por la comunidad internacional año tras año. Mientras Estados Unidos califica estas medidas de “embargo”, Cuba insiste en que se trata de un “bloqueo”. Cualquier que sea el caso, las sanciones son unilaterales y extraterritoriales y están diseñadas para castigar al pueblo cubano.

La presencia de Donald Trump y su discurso tipo “guerra fría” contra Cuba, manifestado el pasado 16 de junio del 2017 en Miami, han traído por consecuencia que el proceso de normalización ha entrado en pausa, aunque los partidarios de un regreso al pasado no lograron

lo que querían que iba hasta una posible ruptura de las relaciones diplomáticas y una clasificación de Cuba nuevamente como un Estado promotor del terrorismo.

Sin embargo, en la política de la Administración Trump prevalecieron elementos más realistas y pragmáticos y la llamada “cancelación” del acuerdo se quedó corta. Como se diría en términos coloquiales, fue “más rollo que película”. No obstante se lograron colar algunas medidas económicas que tendrán efectos negativos en Cuba sobre todo porque los avances en este terreno logrados con Obama fueron bastante limitados. Paradójicamente, probablemente sea el sector privado, privilegiado por la política, el que más sufra las medidas que la Administración prometió poner en práctica en los próximos meses.

Todo esto sucede cuando se entra en la recta final del proceso que debe conducir al más significativo relevo generacional de poder que tendrá lugar en Cuba desde fines de la década del 1950. Y cuando la reforma económica es objeto de una fuerte lucha entre partidarios del avance rápido y los que prefieren la ralentización del proceso. Este está lleno de tensiones propias que no tienen nada que ver con la política norteamericana. Sin embargo, en la percepción de muchos dentro y fuera de Cuba, sería necesario seguir avanzando en el proceso de reformas económicas y políticas y paralelamente habría que seguir construyendo una nueva relación con Estados Unidos, aprovechando las oportunidades que ya creó el paso histórico de Obama al tiempo que también se deben explotar los espacios que abra la tendencia unilateralista de Donald Trump.

NOTAS

1. Utilizo el concepto elaborado por Paul Kennedy (2010).
2. Véase el excelente dossier preparado por el sitio web de Cuba Posible: Un laboratorio de ideas, a cargo de la Dra. María Isabel Alfonso: <https://cubaposible.com/la-preservacion-del-legado-barack-obama/>. También puede consultarse una visión más tradicional en el sitio web

cubano, Dialogar, Cialogar: Elier Ramírez: Frente a Estados Unidos aprovechemos las oportunidades, enfrentemos los desafíos, (<https://dialogardialogar.wordpress.com/2017/07/14/elier-ramirez-frente-a-estados-unidos-aprovechemos-las-oportunidades-enfrentemos-los-desafios/>). William Leogrande le ha dado un importante tratamiento a la dimensión internacional de la nueva política de Trump en dos trabajos aparecidos en The Huffington Post: “Did Trump Revive Failed Cold War Cuba Policy To Buy Rubio’s Loyalty?” (http://www.huffingtonpost.com/entry/did-trump-revive-failed-cold-war-cuba-policy-to-buy_us_5947305ae4b024b7e0df4d6c) & “Russia, Cuba, Comey, And Trump”· (http://www.huffingtonpost.com/entry/russia-cuba-comey-and-trump_us_59338000e4b00573ab57a437).

3. Para una valoración de este acontecimiento puede consultarse a Alzugaray: 2016.
4. “Cuba y Unión Europea firman Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, fin de la posición común” en <http://www.cubadebate.cu/noticias/2016/12/12/cuba-y-union-europea-firman-acuerdo-de-dialogo-politico-y-cooperacion-fin-de-la-posicion-comun/#.WYjgzalDIE4>.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alzugaray, Carlos (2016). “Un Nuevo Trudeau en Cuba, 40 años después”, 14 de noviembre del 2016, en *OnCuba Magazine*, <http://oncubamagazine.com/sociedad/un-nuevo-trudeau-en-cuba-40-anos-despues/>.
- Castro, Raúl (2017). Es necesario denunciar y detener la agresión que sufre Venezuela, Discurso pronunciado por el General de Ejército Raúl Castro Ruz, Primer Secretario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba y Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, en la Segunda Sesión Extraordinaria de la Asamblea Nacional del Poder Popular en su VIII Legislatura, en el Palacio de Convenciones, el 1º de junio de 2017, “Año 59 de la Revolución”, <http://www.cubadebate.cu/opinion/2017/06/01/raul-castro-es-necesario-denunciar-y-detener-la-agresion-que-sufre-venezuela/#.WYiF661DIE4>

- Kennedy, Paul (2010). *The Rise and Fall of the Great Powers*. Knopf Doubleday Publishing Group. Edición de Kindle, Posición en Kindle 11242
- Laderman, Richard & Simms, Brendan (2017). *Donald Trump: The Making of a World View*, Endeavour Press, Edición de Kindle, Posición en Kindle 170-172.
- Mead, Walter Russell (2001). *Special providence: American foreign policy and how it changed the world*, Knopf Doubleday Publishing Group, 2001. Edición de Kindle, Posición 4114-4959.

RESUMEN

La política exterior de Cuba en la era Trump

La actitud agresiva de Trump ante el hecho evidente del “sobredimensionamiento imperial” presenta riesgos pero también oportunidades, aunque menos, para cualquier país. Cuba no es una excepción. Tres son los elementos específicos que marcan la necesidad de que La Habana adapte la actualización de su política exterior a este nuevo entorno, no importa cuán efímera sea la era Trump. La actualización del modelo económico social a tono con documentos rectores aprobados recientemente en la Asamblea Nacional, la preparación de las elecciones que conducirán a la elección de un nuevo Presidente en febrero del 2018 y las expectativas de cuán nociva pueda resultar la pausa que ha impuesto el Presidente norteamericano a la normalización de las relaciones iniciadas bajo el mandato de Barack Obama desde diciembre del 2014.

ABSTRACT

Cuban Foreign Policy in the Trump Era

Trump's aggressive attitude to the overt "imperial overstretch" poses risks and opportunities -with more of the former and fewer of the latter- for any country. Cuba is no exception to this. There are three specific elements that make it necessary for Havana to adapt its foreign policy to this new scenario, regardless of how ephemeral the Trump era may be: upgrading the social economic model in line with the guiding

documents that were approved recently at the National Assembly, preparing for the elections leading to the presidential elections in February 2018 and expectations in terms of how harmful the pause imposed by the American President in the normalization of relations initiated under the Barack Obama Administration in December 2014 may turn out to be.

SUMMARIO

A política exterior de Cuba na era Trump

A atitude agressiva de Trump perante o fato evidente do “sobredimensionamento imperial” apresenta riscos, mas também oportunidades, embora em menor escala, para qualquer país. Cuba não é uma exceção. São três os elementos específicos que marcam a necessidade de que Havana adapte a atualização de sua política exterior a este novo cenário, não importando o quão efêmera possa ser a era Trump: a atualização do modelo econômico e social de acordo com os chamados documentos reitores aprovados há pouco na Assambléia Nacional, a preparação das eleições que levarão à escolha de um novo presidente em fevereiro de 2018 e as expectativas de quanto poderá ser nociva a pausa imposta pelo presidente americano à normalização das relações iniciadas durante o mandato de Barack Obama, em dezembro de 2014.



Ante el injerencismo de Trump*

Roberto Veiga y Lenier González

El pasado viernes 16 de junio, el presidente Donald Trump refrendó una “Directiva Presidencial” modificando varios aspectos de la política del presidente Barack Obama hacia Cuba; unido a ello, hizo énfasis en nuevos derroteros para dicha política.

Ante este suceso queremos ratificar:

1) Este posicionamiento del presidente Trump se inserta, nuevamente, en la vieja política de presión y asfixia sobre el pueblo cubano. Esto constituye una continuación de las antiguas dinámicas de confrontación que resultan inmorales, injustas e ilegítimas.

* Documento de Cuba Posible, circulado digitalmente.

2) Esta proyección continúa en la senda de aquellas políticas que, en nombre de la defensa de los derechos humanos, en la práctica quebrantan el ejercicio de dichos derechos por parte de ciudadanos cubanos y norteamericanos.

3) El acto de anuncio celebrado por el presidente Trump ha resultado un gesto grotesco hacia la nación cubana, por parte de un mandatario extranjero. Del mismo modo, resultó expresivo de las peores pasiones que pueden enfrentar a hijos de una misma patria. Resulta lamentable que hayan cubanos que, por oponerse a otros cubanos, sean capaces de dañar a su propio pueblo.

4) Por esto, nuevamente expresamos nuestra gratitud y nuestro compromiso con tantos norteamericanos y cubanoamericanos que, aun en las peores circunstancias, continúan defendiendo el encuentro, el diálogo y la re-conciliación entre cubanos, y entre Cuba y Estados Unidos. Gracias al esfuerzo de muchos de ellos, los gestores de la reciente “Directiva” –al menos hasta ahora- no alcanzaron a deshacer las relaciones diplomáticas entre ambos países, ni a prohibir las exportaciones agrícolas a Cuba, ni a cancelar los viajes de estadounidenses a partir de las 12 categorías antes establecidas, ni a impedir los vuelos de la aviación civil, ni a revocar la cooperación de las fuerzas encargadas de proteger ambas costas.

Por esto, señalamos:

5) La gravedad de este accionar, que se ofusca en “conducir” el presente y el futuro de Cuba a través de políticas coercitivas y de presión, decididas por poderosos sectores norteamericanos, lo cual va más allá de la actual Administración Trump, y se conecta con un legado intervencionista, que siempre va en detrimento de la sociedad cubana y de la soberanía del país.

6) Esto, quizás con mayor dramatismo que nunca, dadas las circunstancias, indica que no podemos seguir postergando un proceso de apertura e inclusión entre cubanos, ni una renovación dinámica del modelo sociopolítico, que conduzca a la preservación y potenciación de lo mejor del legado de la Revolución cubana, mientras enrumbe al país, cada vez más, hacia nuestros anhelos centenarios de conquistar “la soberanía y la justicia toda”.

Para eso, destacamos:

7) El país se encuentra ante la necesidad de acabar de dilucidar temas cruciales para su futuro, que son de la estricta incumbencia de la soberanía y auto-determinación de los cubanos: la relación entre derechos humanos y democracia, así como, entre progreso económico y empresa privada.

8) No podemos postergar el reconocimiento y la institucionalización de todas las formas de gestión económicas posibles para garantizar el progreso de la sociedad cubana. El dilema en torno a la “ilegitimidad” de la empresa privada y de la “acumulación de riqueza” apela al criterio de que estableceríamos, *per se*, la desigualdad social. Debemos comprender que lo anterior solo será posible si no asumimos como pueblo el compromiso de garantizar, a su vez, sólidos mecanismos de distribución y re-distribución de riquezas, que contribuyan al desarrollo equilibrado de toda la sociedad. En tal sentido, muchas veces parece que este argumento, más bien, pudiera esconder el temor al crecimiento de la autonomía ciudadana y, para ello, se está dispuesto, incluso, a mantener con dificultades socioeconómicas, cada vez mayores, a sectores cada vez más amplios de la sociedad cubana.

9) Las nuevas circunstancias históricas de Cuba demandan, para su propio bien, un ensanchamiento del ejercicio de los derechos y de las libertades, la institucionalización de mecanismos para la promoción y defensa de estos derechos y estas libertades, y el diseño de un nuevo modelo socio-institucional que garantice la participación ciudadana de todos los cubanos honestos, responsables y patriotas, con independencia de sus preferencias ideo-políticas. Este reto no debe seguir postergándose en aras de proteger la “justicia social” y el “socialismo”, pues en este momento crucial ambos propósitos serán imposibles sin un proceso acelerado de inclusión e integración de diversas posiciones políticas que, juntas, aseguren un desarrollo progresivo de todo el universo de derechos humanos para cada uno, y para todos los cubanos. El desarrollo de la soberanía, de la justicia social y del socialismo poseen, como fundamentos ineludibles, la libertad personal, la democracia ciudadana, el progreso económico y la equidad social.

10) Ante estos imperativos, resulta preocupante el accionar de sectores dentro de la oficialidad cubana, enfrascados en una creciente campaña

de deslegitimación contra todos aquellos que intentan ejercer su responsabilidad ciudadana ante los peligros trascendentales que acechan el presente y el futuro de Cuba. Estos, también, son expresión de esas reprochables pasiones que necesitamos erradicar.

Ante esto, creemos oportuno:

11) Retomar la propuesta que realizamos durante las jornadas de la X Semana Social de la Iglesia Católica en Cuba, realizada en La Habana en 2010. En la misma solicitábamos un empeño facilitador-encaminado a la normalización de relaciones entre Cuba y Estados Unidos, así como al encuentro, el diálogo y el consenso entre cubanos-, a un conjunto de actores significativos: actores de la sociedad cubana comprometidos con el presente y el futuro, actores de la comunidad internacional y de Estados Unidos, las instituciones militares cubanas, la Iglesia Católica y el presidente Raúl Castro.

12) Este momento reclama de los actores sociales cubanos, residentes en cualquier lugar del mundo, y sobre todo a los que están en la Isla, un compromiso más efectivo en aras de encontrar soluciones y de poder trabajar juntos a favor de construir una oportunidad para Cuba.

13) Enfatizarle a la comunidad internacional y a tantos norteamericanos comprometidos con el bien de Cuba, que deslegitimen toda política de presión sobre la Isla, continúen estrechando las relaciones con la sociedad cubana, y estén cada vez más dispuestos a acompañarnos en el desarrollo del país y en una justa inserción de este en el mundo.

14) Precisar que las instituciones militares, que disfrutan de solidez institucional y prestigio popular, deben continuar empeñándose en ser garantes del orden y de la posibilidad de que el país pueda emprender grandes transformaciones en las mejores condiciones de estabilidad. En estos momentos, dichas instituciones constituyen un activo con potencialidades singulares para servir a Cuba.

15) Solicitar a la Iglesia Católica en el mundo y en la Isla, a la Conferencia de Obispos Católicos de Cuba, y al Santo Padre Francisco, un involucramiento radical y decidido a favor del bienestar de la nación cubana y de sus relaciones internacionales.

16) Creemos oportuno pedir al presidente Raúl Castro, a pesar de su inminente retiro de la jefatura del Estado y del Gobierno, que desgaste todos sus esfuerzos y toda su autoridad, a favor de la construcción de “un puente” entre un presente que se convierte en pasado, y el alumbramiento inminente de un futuro necesario.

Resulta decisivo construir nuevos caminos para la nación cubana. En esta hora solo cabe resolver si los edificaremos los cubanos, o si serán impuestos por sectores de poder norteamericanos. Ante esta disyuntiva, debemos estar dispuestos a traspasar el umbral de la rigidez, la resistencia y la trinchera, que ya solo conducen al abismo, y emprender caminos de confianza en cada uno y en todos los cubanos, y de distensión y apertura, que nos conduzcan a la renovación del pacto social y a la consolidación de la República martiana.



Reversing Obama's Cuba Policy?*

William LeoGrande

In the two years after President Barack Obama and Cuban President Raúl Castro agreed to normalize relations, Obama tried to make his policy of engagement “irreversible” by opening up travel and trade that would create constituencies with a self-interest in defending engagement. He half-way succeeded. Despite the incendiary rhetoric in which Donald Trump cloaked his new policy when he rolled it out at a rally of Cuban-American hardliners in Miami, the sanctions he announced were limited.

- Obama granted general licenses for all 12 categories of legal travel and relaxed other restrictions on who could visit Cuba. Trump rolled back only individualized people-to-people educational

* Published digitally in *AULA Blog: Perspectives on U.S.-Cuba Relations Under Trump*.

travel, so people-to-people visitors must once again travel on organized tours. But they can still go, and bring back rum and cigars.

- Obama opened the Cuban market to U.S. businesses by licensing contracts with state enterprises in the travel, telecommunications, pharmaceuticals, construction, agriculture, and consumer goods sectors. Trump prohibited only contracts with Cuban enterprises managed by the military, and even then he exempted all existing contracts, and future contracts involving ports, airports, and telecom – the sectors in which all but a handful of current U.S. businesses operate.
- Trump did not impose any restrictions on Cuban–American family travel and remittances. He did not break diplomatic relations or put Cuba back on the State Department's terrorism list. He did not restore the wet foot/dry foot policy that gave Cuban immigrants preferential treatment after reaching the United States. He did not abrogate the bilateral agreements on issues of mutual interest negotiated by the Obama administration.

Why such a flaccid set of sanctions from a president who stood on the stage in Little Havana and demonized the Cuban regime as brutal, criminal, depraved, oppressive, murderous, and guilty of “supporting human trafficking, forced labor, and exploitation all around the globe”?

- Because Obama's strategy of creating constituencies in favor of engagement worked. In the weeks leading up to Trump's announcement, he was deluged with appeals not to retreat from engagement. The U.S. Chamber of Commerce argued in favor of expanding business opportunities, not constricting them. Farmers argued for expanding agricultural sales. Travel providers argued for expanding travel. Fifty-five U.S. Senators cosponsored a bill to lift all travel restrictions. Seven Republican members of Congress and 16 retired senior military officers argued that disengagement would damage national security by boosting Russian and Chinese influence on the island. Polling data showed that large majorities of the public, of Republicans, and even of Cuban Americans support engagement.

- Even the executive bureaucracy was won over by the successes scored by the policy of engagement. During the last two years of Obama's presidency, Cuba and the United States signed 23 bilateral agreements. When Trump ordered an inter-agency review of Cuba policy, the consensus of the agencies involved was that engagement was working and ought to be continued. Trump rejected that conclusion because it did not fit with his political strategy of currying favor with the Cuban-American right, but the agencies fought back successfully against more extreme proposals to roll back Obama's policies entirely.

Trump's vicious rhetoric and his open embrace of the goal of regime change –through sanctions, support for dissidents, and “democracy promotion”– risks destroying the atmosphere of mutual respect and good faith that made the gains of Obama's policy possible. Already, hardliners in Havana who saw engagement as a Trojan Horse for subversion are saying, “We told you so!” Cuba's private entrepreneurs, who Trump's policy purportedly aims to help, will be hurt the most by the prohibition on individual people-to-people travel. However, the overall economic impact of his sanctions will be limited, both on U.S. businesses and in Cuba.

- Cuba's official response has been pragmatic but firm. A statement released shortly after Trump's Miami speech declared, “The Government of Cuba reiterates its willingness to continue respectful dialogue and cooperation on issues of mutual interest, as well as the negotiation of pending bilateral issues with the United States Government.... But it should not be expected that Cuba will make concessions inherent to its sovereignty and independence, nor will it accept any kind of conditionality.”

In all likelihood, political pressures from the constituencies Obama's policy created will continue to constrain Trump's impulse to beat up on Cuba, but his loyalty to the exile right and his penchant for bullying will make it impossible to realize further progress toward normalizing relations. That will have to wait until the White House has a new occupant motivated by the national interest rather than by a political IOU given to Miami's most recalcitrant Cuban-American minority.



Cuba: Trump's “New Policy”*

Ricardo Torres

The “new policy” toward Cuba that President Trump announced to great fanfare in Miami last Friday features little that is new while seeking to restore oxygen to a failed approach advocated by extreme sectors of the Cuban-American community. While adopting language reflecting the worst traditions of American foreign policy, Trump’s declaration implicitly blessed much of the rapprochement between the two countries introduced by President Obama – diplomatic relations will remain intact, for example. But the new measures he announced have symbolic and practical implications. His Cuban-American backers expended great political capital to change the policy in hope of accelerating regime change on the island, but the Trump approach will instead retard change – while increasing the pain of the Cuban

* Published digitally in *AULA Blog: Perspectives on U.S.-Cuba Relations Under Trump*.

people. Moreover, it will undermine the activities of legitimate U.S. citizens, companies, and groups interested in contact with the island and compromise U.S. citizens' freedom to travel. They have acted against Trump's campaign promise to create jobs (threatening thousands of workers who depend on U.S.-Cuba interaction) and increased national security (putting U.S.-Cuba cooperation in counternarcotics, counterterrorism, and illegal migration at risk). The new approach also runs counter to Secretary of State Tillerson's repeated assertion that U.S. policy is not to impose its values and standards on others.

- U.S. national interests seem to have taken a back seat to internal U.S. political factors, particularly the opposition to Obama's policies among certain groups of the Cuban Americans that had seen their political influence decline over the past decade.

In addition to its symbolic weight, the Trump approach is likely to be felt most strongly in several principal areas. Despite continuing differences between the two countries, both governments had decided to move ahead together. It is difficult to overstate the sense of hope created during the Obama era, with immediate and tangible benefits for both.

- Cuba's internal situation has been changing recently, due to a gradual opening internally and to other nations. A steady increase in visits by foreign businessmen and Cuban travel overseas are evidence of this change. Trump's rhetoric and actions will only strengthen those sectors inside Cuba that exaggerate the external threat and want to reduce the space for debate in the country.
- The economic impact that Trump and his backers want – to hurt the Cuban government – cannot be separated from the harm it will cause the Cuban people. The new measures will probably reduce tourism, which provides a significant flow of revenue to vast sectors of the Cuban population that, in formal or informal jobs, benefit from that industry. Indeed, the much bandied-about private sector has been one of the principal beneficiaries of tourism development.

The Cuban government will assess its options in relations with the United States as well as in domestic policies. It will naturally have to

let the U.S. government know that cooperation has yielded mutual benefits to both countries and that this step backward will not be limited to areas that Washington prefers. Havana might look for more ambitious ties with alternative partners, including both allies and competitors of the United States. Internally, rather than slow down, Cuba's transformation should accelerate. The legitimate needs of the Cuban people should not be postponed in the face of this new adversity. The pace of Cuban reform should never be tied to external threats. As for the Cuban people, they will once again tell all who will listen that they themselves – not those on the other side of the Florida Strait – represent their interests. President Trump has empowered a small group of Cuban Americans to speak for people in Cuba whom they do not know, at the cost of sacrificing U.S. prestige and an array of its national interests. The absurd has become the accepted norm in American politics.



Quest to Rescue Our Future

Glenn Sankatsing (2016). *Quest to Rescue Our Future*.
Amsterdam, Rescue Our Future Foundation, 555 p.

When reviewing a work that has had a profound effect on one's view of the world, and—in effect—one's actions, such a review can never be your typical review. Such a review will be highly personal, exposing the influences of the various aspects of the work being reviewed. Such is the case with Glenn Sankatsing's *Quest to Rescue Our Future* (published by The Rescue Our Future Foundation in Amsterdam, 2016) now on the surgery table with the surgeon being me.

The work itself is the embodiment of contemplations on a viable alternative path to development by the author (alone or

in discussions) that have taken place on different continents of the course of more than four decades. With all the so-called progress, why isn't the world getting a better place? What is the root cause of our agonies? What is the solution? This book provides a profound look at the questions and presents well-thought out, meticulously crafted and wonderfully executed analyses and syntheses, and offers a solid foundation and direction with respect to turn around the ravaging oil tanker that is Western modernization. In this accomplishment, the author is able to provide earth shattering and pa-

radigm shifting exhibits of new definitions and constructs which will enhance, enlarge and enrich the reader's frame of reference.

To make a swift analogy what type of effect *Quest to Rescue Our Future* (QtROF) has had on me, one can look at the introduction of polygons in video games in order to create an immersive three-dimensional playing field. Although some of the best memories are forever linked with two-dimensional video games (like for instance *Super Mario Brothers 3* or the *Legend of Zelda*), there are barely any moments in video gaming history that take your breath away when you suddenly realize that you can move your character in all three dimensions (and not just from left to right, and from up to down) and you start moving towards or away from the viewer (like *Super Mario 64* and the *Legend of Zelda: Ocarina of Time*). Of course, this extra dimension created a shock wave through the industry and enabled all sorts of new avenues for developers and players alike to expand on enjoying video games.

The same could be said from QtROF; hailing from Europe and working for multinationals, I was first confronted with elements

from QtROF during a class on Development Paradigms by the book's author at the Institute for Graduate Studies and Research of the University of Suriname (where by an odd turn of events I became director a little over a year ago). The class which lasted a little longer than one week, turned everything upside down, destroyed particular beliefs, and expanded my view on things, since it became apparent that I (and many others like me) had been blindsided for a very long time by the opposite of development, viz. envelopment (more on this later). It was like admiring a painting, when suddenly someone tells you that you've been looking at the painting upside down all the time and that the painting is actually just a small portion of a much larger painting.

Still attempting to digest the avalanche I got during this class, I started to have discussions about particular topics with various persons in my vicinity. It was therefore more than natural that I'd attend the Brownsberg sessions (the International Amazon Forest Encounter orchestrated by Dr. Sankatsing, which were held on top of the Brownsberg mountain in the interior of Suriname once per year for

more than one decade) where he provided an international audience to help him to finely hone and meticulously sharpen and shape the ideas and theories which combined would later become this paramount piece of work, *Quest to Rescue Our Future*. These events made me play with the concepts put forward in *QtROF* and grow a greater appreciation of the effort that was put in getting the book together; a journey that has taken literally decades to achieve the fruition.

When taking bits and pieces of the book, it appears to be at first glance a collection of seemingly unrelated topics, from subjectivity in science, environmental peril, and academic disciplines, to development paradigms, colonial conquest and global ethics. However, this book demands a full and thorough reading, from beginning to end, and this is where the utter brilliance of this masterpiece starts to shine through. Dr. Sankatsing doesn't leave stones unturned, doesn't take anything for granted, goes to great lengths to cast away anthropomorphic veils, and makes a serious attempt to approach matter in a logical manner.

Herein lays the reason why a full expose is provided on facts,

truths, theories and science. Having laid the foundation with the determination of the approach of scrutiny, he dissects decades of colonial oppression. This feat alone places Dr. Sankatsing among great thinkers (of the Caribbean); where other would simply stop at the dissection and let the reader indulge in the findings, Dr. Sankatsing goes to great lengths, not only unravels the false discourse on development, but even to devise the powerful development-envelopment dynamics. Taking the reader along the journey, the author utilizes this dynamics as a tool to dispel various development paradigms, the power to define, hundreds years worth of colonial oppression, and the inherent failure of Western modernization. He is able to achieve the unimaginable: to provide a noteworthy additional dimension to the defining sentence in Eduardo Galeano's seminal *Open Veins of Latin America*: "Latin American underdevelopment is not a stage on the path to development, but the counter effect of development elsewhere".

Development-envelopment dynamics are one of the tantalizing fruits from the author's mind, and its presentation alone would make this book compulsory for

everyone to read. Rooted in firm concepts, the book presents numerous of examples which enables readers from all walks of life to instantly grasp the full meaning of the dynamics and be able to apply it. This is highly reminiscent of the work *7 Habits of highly effective people* by Stephen Covey. In his seminal work, Covey highlights a number of habits which seem totally logical and which the reader knew deep down his/herself, but which were never explicitly spelled out by someone. This is one of the reasons why many people could relate to that work, and the same applies to Dr. Sankatsing's development-envelopment dynamics, a brilliant construct which we all know and understand deep down, but which was never made explicit in order for the reader to apply it in daily life in everything he/she encounters.

However, QtROF goes –rather unbelievably– to much greater lengths, since the author utilizes the new dynamics to follow the root cause of the main agonies that mankind is bringing upon itself. The narrative of each of the agonies is fully fleshed out, as is the logical reasoning in the determination of their common root cause. Personally, in the entirety of Dr. Sankatsing's

work this common root cause –even after the exposure for years now– still gives me that feeling of unease in my gut. Is that indeed the root cause? Is the explanation not a tad more difficult and intricate? However, I am too blinded by my many veils, so that might be the cause of my questioning, but then again Dr. Sankatsing effectively encourages the questioning, notwithstanding the fact that his reasoning behind pinpointing the root cause is rock-solid.

Real courage comes in the third act, after having laid out the rules of the game and examining the agonies plaguing the world, which is the author's effort to construct a point and direction of departure in order to find the right clues, balance and tone to counter these agonies and to achieve global harmony. Again, Dr. Sankatsing performs a remarkable feat by tip-toeing a fine line by providing clues and hints to address the agonies without falling in traps that have spelled disaster in past human history, most notably the envelopment trap.

Such heavy topics all crammed in one book would require careful sentencing, and it shows; each sentence is (apparently)

well-thought out and contains necessary information. Dr. Sankatsing is also well-gifted to provide timely-placed bits of unraveling false discourses and highly quotable –sometimes ironic and / or provoking– sentences, which keep up the momentum. Nevertheless, the nature of the topics discussed, and the bottom up approach that is utilized (to prevent bias) automatically implies that it's impossible to just run through the book. Going through the book requires a significant investment in time, and really grasping all content and being able to toy with concepts and constructs will most definitely require multiple reads, not in the least since the contents will bring about a serious paradigm shift for the reader. This work will easily keep you busy for months, and its conclusions will affect you in the years ahead.

Faced with the fact that human agency is creating an unbearable world for themselves and others which is expected to culminate in irreversible disasters on a global scale (which are already looming over the horizon), the story that Dr. Sankatsing wants to tell doesn't end on the final page of the book. As a matter of fact, the final section is a call for action,

to utilize the hints and clues that point to the direction in which the solution to our global agonies and the answer to the search for a viable alternative for development can be found. Therefore, the book reveals itself to be an open invitation to everyone, irrespective of race, religion, etc., to embark on the quest to rescue our future (the Rescue the Our Future Foundation is tasked with spreading the book's message and carrying forth the proposed transition).

I have literally hundreds of books, spanning science fiction, energy and environmental sciences, personal leadership, development, comics, engineering, etc. The books that have had a most profound impact on my life, my career, and on my way of thinking reside just adjacent to my bed: *Bad Samaritans* by Ha-Joon Chang, *Soft Energy Paths* by Amory Lovins, and my all-time favorites *Appleseed* and *Ghost in the Shell* by Masamune Shirow. It is a rarity among the rare that a book passes along that I can place on that very same pile. Now, I have a more than noteworthy addition to that list of books, a book that in many ways far surpasses the others and completes my top 3 with Shirow's works.

The book is more than just a book; it is a literary and scientific landmark achievement –a masterpiece– which is able to cast away veils that have globally clouded judgment for centuries, while simultaneously providing a sense of direction and calling for action while leading the path forward. I know of no other work that has achieved such a feat. Bold words for sure, and in a hype-ridden, shot-attention span

world, words like “masterpiece”, “paradigm shift”, and the like are thrown around more than ever. However, this review can go only to particular lengths to highlight the brilliance of this seminal work from a great Caribbean thinker; ultimately, the real proof of the pudding is in the tasting.

Daniël Amrish Lachman



El papel de las Cortes Supremas y los Tribunales Constitucionales en los Estados Federales

Aroney, Nicholas, Kincaid, John (Ed.) (2017). *Courts in Federal Countries. Federalists or Unitarists?* Toronto, University of Toronto Press / Forum of Federations, Government of Québec, 583 p.

Realmente inspirador el trabajo de compilación de los profesores Nicholas Aroney y John Kincaid, respectivamente de la Universidad de Queensland, Australia, y Lafayette College, Pennsylvania, en los Estados Unidos. Son quince capítulos que componen un libro sobre las altas Cortes en diferentes Estados Federales, de los cinco continentes, redactados por sus propios ciudadanos especialistas.

En este sentido, podemos observar con detalle la diversidad de situaciones, pues en algunos países encontramos Tribunales Constitucionales y en otros Cortes Supremas que acumulan la competencia del referido Tribunal, de cuño esencialmente político jurídico, con otras competencias de orden estrictamente técnica de última instancia jurisdiccional.

En todos ellos la nota común es la realidad federativa, que opone los intereses de la unión a los de los estados federados. Como una verdadera contraposición basculante, observamos los diversos movimientos de centralización o descentralización de estos órganos judiciales, según el juego democrático de intensidades y coloraciones políticas diferentes.

De una forma general, observamos que en países con democracias consolidadas a lo largo del tiempo se tiende a respetar los argumentos de los Estados Miembros o las Autonomías. Sin embargo, una democracia en construcción encuentra frecuentemente dificultades para adoptar decisiones que vengán a contrariar lo dispuesto por la Unión sobre determinado asunto o competencia.

Además, como recuerda el catedrático de derecho constitucional de la Universidad de Bremen, Dian Schefold, en su génesis histórica, así como en su organización práctica, el Estado Federal se encuentra estrechamente vinculado con la idea de una justicia constitucional. El propio hecho del vínculo de los Estados individualizados con una federación denota la posibilidad de conflictos entre

aquellos, si la federación quiere ser eficiente, se hace necesario un instrumento para decidir y resolver de forma pacífica tales conflictos (Schefold, 2012).

Y, por último, tampoco podemos descartar, que en los Estados Federados, como en otros tipos de Estado, pueden surgir problemas institucionales internos con reflejos federativos. Por ejemplo, entre gobierno y parlamento, entre mayoría gubernamental y oposición, entre entes locales y poderes del Estado Miembro o de la Unión. Como es lógico, para conflictos de este tipo son importantes las decisiones jurisdiccionales a nivel constitucional.

Resulta realmente interesante verificar, finalmente, como en muchos países se ha ido poniendo en práctica un verdadero sistema de control de la constitucionalidad, ya sea difuso o concentrado, mediante una previsión específica en las respectivas Cartas Magnas de instrumentos procesales para atacar la inconstitucionalidad de las normas, para ponerla en cuestión o simplemente para encaminar una consulta. Evidentemente, podemos verificar un influjo extremadamente positivo para lo que podríamos llamar de

la ‘salud federativa’ del Estado en cuestión ante el uso de los referidos instrumentos.

Interesante recordar también, que el gran impulso de los Tribunales Constitucionales se da durante el siglo XX, en la posguerra de los años cuarenta y cincuenta, especialmente en Alemania e Italia donde los legisladores del tiempo del conflicto se habían convertido en una seria y grave amenaza para la libertad, ya que tenían en su poder la posibilidad de introducir injusticias sistemáticas (Cervantes, 1996).

En Alemania, concretamente, es muy interesante la experiencia de los diferentes tribunales constitucionales en cada uno de los Länder, son ejemplos del desarrollo histórico de un federalismo y una cultura constitucional a dos niveles.

En contraposición, cabe citar el desastroso juicio del Tribunal Constitucional español en el caso Cataluña, llevando la región a un camino sin retorno hacia el independentismo, con sus consecuentes desgastes éticos y políticos. Aunque España no sea un Estado Federado clásico, mantiene una descentralización autonómica que bien podía desembocar en una verdadera federación si el citado tribunal

hubiese decidido de forma más democrática.

En el caso de América Latina, pese a ser pocos los países federales –Argentina, Brasil, México y Venezuela– su peso político, económico y demográfico es muy grande, además de su decisiva influencia en los destinos de la región. En el libro se analizan los casos de Brasil y México. En esos dos grandes estados federales, hay una interesante semejanza del actuar de las Cortes Supremas en cuanto a alimentar una tendencia a la centralización (*unitarism*) ante los gobiernos estatales y locales, que son las unidades descentralizadas, componentes e integrantes del Estado federal. En los dos casos, las cortes supremas favorecen la centralización a manos de la unión, como defensa o protección ya sea de la democracia o bien de los derechos humanos. Esto va al encuentro de algo muy estudiado y conocido por la ciencia social latinoamericana: la resistencia de las regiones y poderes locales en modernizarse; sus prácticas políticas entrañadas en “mandonismos” locales, como lo ha analizado, entre otros autores, Raymundo Faoro en “Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro”; o aún como lo ha retratado el escritor Jorge

Amado, con su clásica obra “Gabriela, Cravo e Canela”, sobre la oligarquía en Bahía, para hablar del caso de Brasil.

¿Habrá un futuro “federativo” para las democracias federales en América Latina? Esa es una pregunta que queda en el aire, tras la lectura de los capítulos sobre Brasil y México. Sin embargo, no hay duda de que el Poder Judicial se ha convertido en una clase de “superpoder”, donde las supremas cortes –fortalecidas por la ascendencia de estados de derecho democráticos (*rule of law*)– se sobrepone a los Poderes Legislativos, bajo el fenómeno de la “judicialización” de la política, e imprimen directivas constitucionales que, aparentemente, ante el conflicto puesto entre preservar la democracia y/o los derechos humanos o mantener el principio federativo evitando el centralismo, han optado por la primera.

Por esas y otras razones vale la pena profundizar en la lectura de esta obra colectiva compilada por los profesores Aroney y Kincaid. Un verdadero ejemplo de seriedad intelectual para un tema jurídico que entra en la vertiente política y en el complejo campo de los estudios comparados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amado, Jorge (2012). *Gabriela, Cravo e Canela*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Faoro, Raymundo (2012). *Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Globo.
- Schefold, Dian (2012). *Los tribunales constitucionales en los estados federales y regionales*. Revista de Derecho Constitucional Europeo ReDCE. Año 9. Núm. 18. Granada, Julio/Diciembre/2012. Pp. 43-54.
- Cervantes, Luis (1996). *Los tribunales constitucionales en el derecho comparado*. In Estudios Básicos de Derechos Humanos VI. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José CR, Pp. 355-390.

José Blanes Sala



Manual para la elaboración de investigaciones en cooperación para el desarrollo

Enara Echart Muñoz, Rhina Cabezas Valencia y José Ángel Sotillo Lorenzo (coords.) (2016). *Manual para la elaboración de investigaciones en cooperación para el desarrollo*. Madrid: Editora Catarata, 176 págs.

La cooperación para el desarrollo se insiere en una de las áreas de actuación de mayor destaque en las relaciones internacionales. Muchas personas, en los más distintos lugares del mundo, estudian, analizan e investigan sobre cooperación para el desarrollo. Otras personas, y cada vez más, también trabajan con proyectos de cooperación para el desarrollo.

En este sentido, es muy importante contar con instrumentos

bibliográficos que auxilien a todos esos trabajos y estudios.

El Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM) tiene amplia experiencia en el campo de la cooperación internacional, sea por medio de formación, consultoría, investigación y publicaciones, distribuidas en diversas sub-áreas temáticas relacionadas a la cooperación internacional.

En el área de publicaciones tiene más de 258 publicaciones hasta la fecha y, semestralmente (desde 1997), publica la Revista Española de Desarrollo y Cooperación, el primer periódico universitario español dedicado íntegramente a temas vinculados al desarrollo y la cooperación internacional que cuenta en su haber con 43 números entre ordinarios y extraordinarios.

La labor de tantos años del IU-DC-UCM dedicados al estudio, reflexión y práctica de la cooperación internacional garantizan una experiencia y bagaje pocas veces encontrado en publicaciones de esta temática.

Además, pensar, dibujar y desarrollar un manual como herramienta práctica, pensando en la labor de personas que se dedican diariamente a la elaboración de investigaciones en cooperación para el desarrollo, es importante que haya sido pensada por un Instituto con la *expertise* de esta magnitud.

En ese sentido, el Manual que aquí se presenta compone una serie de manuales dedicados a temas de desarrollo y cooperación que pretenden ofrecer una herramienta útil y fácil de manejar para todos aquellos interesados en estas temáticas.

El libro tiene como objetivo analizar la aplicación de diversas metodologías de investigación social en el ámbito de estudio de la cooperación internacional para el desarrollo; reflexionando sobre la relevancia de la pesquisa para la labor de la cooperación internacional para el desarrollo; conociendo el proceso de elaboración metodológica de investigaciones en esta área y las herramientas de recopilación de datos utilizados y; conocer la aplicación práctica de las investigaciones en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.

La obra esta dividida en ocho capítulos y cuenta con un primer capítulo dedicado a reflexionar “La cooperación para el desarrollo y las relaciones internacionales”, aproximando las relaciones internacionales como marco en el que se insiere la cooperación para el desarrollo, manifestando el compromiso del científico social con la realidad en la que el investigador vive y del internacionalista con el mundo en el que vive.

A seguir, se presenta algunas “Claves para una epistemología de la cooperación para el desarrollo” proponiendo una reflexión sobre claves epistemológicas necesarias y fundamentales tanto

para la formación investigadora, como para tener más comprensión sobre el fenómeno de la cooperación, toda vez que sea necesario responder preguntas del plano teórico y práctico en el campo: “quien conoce o actúa, qué, cómo, por qué, para qué, para quién, etc”.

El tercer capítulo propuesto, “Investigación Social, participación y cooperación para el desarrollo” aborda el vínculo entre la investigación social y la intervención a través de dos de las lógicas que intervienen en la cooperación internacional para el desarrollo: la participación y la evaluación. Se analiza el papel de la lógica y la participación y de la evaluación que fortalece el nexo entre la investigación y la intervención social, dando sugerencias de mejora sobre la participación en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.

A seguir son expuestos una serie de “Consejos prácticos para realizar una buena investigación”, intentando dar herramientas que permitan superar dificultades encontradas en el contacto con cada una de las fases del proceso de investigación en el campo de la cooperación internacional para el desarrollo. (determinación del tema de investigación, búsqueda

y selección de la información, interpretación de la información, explicación y aplicación).

El libro presenta aún un capítulo específico sobre la “Estructura del proceso de investigación” con la intención de ser una guía práctica, útil y sencilla para el diseño de una investigación, con las distintas fases del proceso investigador, auxiliando la elaboración de una investigación científica. Es un capítulo bastante interesante y didáctico.

Un aspecto bastante innovador de la obra es el capítulo “Innovación Tecnológica y Redes Sociales en Cooperación”, donde se propone aproximar las profundas transformaciones provocadas por el constante ciclo de innovaciones tecnológicas (electrónicas y digitales) en las relaciones sociales del siglo XX e XXI y los cambios en las prácticas y estrategias de investigación social para la cooperación en el contexto de su aplicación cada vez más enmarañada con las nuevas tecnologías de la comunicación y la información.

El libro también cuenta con un capítulo que propone “Consejos para la elaboración de Informes” que realiza una reflexión sobre la finalidad y naturaleza de los informes de investigaciones,

ofreciendo el carácter técnico de estos documentos y su función en el contexto de las dinámicas de las investigaciones y trabajos en campo en el ámbito de la cooperación para el desarrollo.

El último capítulo ofrece “Recursos bibliográficos y fuentes de información” para auxiliar y guiar al lector que desea ampliar e especializar su información y formación en temas de cooperación internacional para el desarrollo y la metodología de investigación.

Considerando el rol histórico que España ha tenido en la cooperación para el desarrollo en América Latina y el Caribe, al menos tras la redemocratización de aquel país a finales de los años 1970, un Manual como este, publicado por uno de los centros claves de producción de conocimiento en este campo, ayuda a los cooperantes, sobre todo del Sur, a conocer el *modus cogitandi* y el *modus operandi* de los formadores del país sobre el tema. En ese sentido, para los que están en el Sur, el Manual también sirve para conocer como el tema de la cooperación es pensado desde un país actuante del Norte, en este caso, España.

Estudiar, trabajar, investigar cooperación para el desarrollo

proporciona entrar en un campo fascinante y desafiador, aunque exija un preparo constante y específico, con una metodología propia y un conocimiento científico propio. La existencia de materiales que proporcionen entrar en la especificidad deseada, con la profundidad necesaria, es todo un lujo!

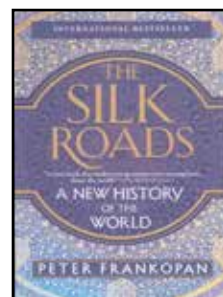
Verônica Maria Teresi



The Silk Roads. A New History of the World

Peter Frankopan

New York: Penguin Random House, 2015. 647 p.



Far more than a history of the Silk Roads, this book is truly a revelatory new history of the world, promising to destabilize notions of where we come from and where we are headed next. From the Middle East and its political instability to China and its economic rise, the vast region stretching eastward from the Balkans across the steppe and South Asia has been thrust into the global spotlight in recent years. In order to comprehend what is at stake for the cities and nations built on these intricate trade routes, Frankopan teaches us that we must first grasp their astounding pasts.

Frankopan realigns our understanding of the world, pointing us eastward. It was on the Silk Roads that East and West first encountered each other through trade and conquest, leading to the spread of ideas, cultures, and religions. From the rise and fall of empires to the spread of Buddhism and the advent of Christianity and Islam, right up to the great wars of the twentieth century, this book shows how the fate of the West has always been inextricably linked to the East.

América Latina y el Caribe frente a la encrucijada actual de la globalización

Andrés Serbin, Laneydi Martínez, Haroldo Ramazini Júnior y Andrei Serbin Post (Coord.)
Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), 2016. 243 p.



El presente volumen da continuidad a la red de trabajo sobre Integración Regional de CRIES, que tiene entre sus objetivos el seguimiento y análisis de las temáticas relativas a la integración y a los procesos de regionalismo en América Latina y el Caribe, por iniciativa de la Secretaría General de CRIES y con la participación de investigadores de toda América Latina y el Caribe. Participan las instituciones de la red CRIES que han apoyado consistentemente este proceso -el Centro de Estudios Hemisféricos y de los Estados Unidos (CEHSEU) de la Universidad de La Habana, Cuba; la Universidad Federal de Uberlândia (UFU), el Instituto de Estudios Económicos e Internacionales (IEEI) de la Universidade Estadual de Sao Paulo (UNESP) y el Instituto de Ciencia y Tecnología para Estudios sobre Estados Unidos (INCT-INEU) de Brasil, entre otras instituciones de activa pertenencia a la red.

Campañas electorales. Ventajismo y reelección presidencial en América Latina

Francisco Alfaro Pareja y Héctor Vanolli (Eds.)
Caracas: Editorial Alfa, The Carter Center, 2014. 176 p.



Campañas electorales es un libro en dos registros. Por una parte –en el aspecto descriptivo– presenta una mirada comparativa de las condiciones bajo las cuales se desarrollan actualmente, con luces y sombras, las campañas electorales en cinco países latinoamericanos, a saber: Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela, así como en los Es-

tados Unidos y Puerto Rico. Por la otra –en su aspecto prescriptivo– se propone, y logra sobradamente, discutir temas críticos relacionados con las condiciones de equidad que deberían regir el desarrollo de los procesos electorales en nuestro hemisferio.

No son pocos los desafíos aquí planteados, tomando en cuenta que la variable más sensible que atraviesa el espectro de casos estudiados tiene que ver con que cada vez más países han modificado sus legislaciones de forma de permitir la reelección inmediata para presidente y demás cargos ejecutivos (en ocasiones por más de un período consecutivo). De inmediato surgen dos problemas: las ventajas evidentes que trae aparejado el ejercicio de la función pública para uno de los candidatos en la contienda y los diferenciales de equidad que esto representa para quienes intentan, desde fuera de la estructura institucional, desafiar el poder constituido.

Primer respuesta: Medios Pacíficos del Tercer Pilar de la Responsabilidad de Proteger

Alex Ballany

Muscatine: The Stanley Foundation, 2015. 85 p.



Cuando el genocidio y los crímenes atroces son inminentes, generar respuestas tempranas es crucial para salvar vidas y cumplir con la responsabilidad de proteger. Respuestas tempranas tienden a ser más efectivas y menos costosas que respuestas más tardías porque las oportunidades para intercesión creativa se reducen cuando la violencia escala. Para responder tempranamente a crisis, los actores requieren de una amplia gama de herramientas y un grado de flexibilidad. El primer componente del tercer pilar de la responsabilidad de proteger, el uso de "medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos" para proteger poblaciones, provee de ambos.

La proyección de China en América Latina y El Caribe

*Eduardo Pastrana Vuelvas, Hubert Gehring (Eds.)
Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana:
Fundación Konrad Adenauer, 2017. 542 p.*



En el marco de la transición del orden unipolar a uno multipolar, Asia Pacífico ha surgido como un actor de peso creciente en la economía mundial. En este contexto, China viene emergiendo paulatinamente como una gran potencia, un importante inversionista, prestamista y, después de Estados Unidos, como el segundo socio comercial de América Latina y el Caribe. La región se ha convertido en un actor geo económicamente y geo políticamente clave para China, por su atractivo como mercado para los productos manufacturados y por su importancia como fuente de productos primarios para la economía china. Además, existe la posibilidad de que Latinoamérica se convierta en un aliado político para brindarle legitimidad y apoyo en la aspiración de ser una gran potencia y de fortalecer su política de una sola China, ya que más de la mitad de los países que reconocen a Taiwán están en América Latina.

Guatemala: Relaciones internacionales y contexto geopolítico mundial 1954-1996

*Luis Alberto Padilla
Costa Rica: Ministerio de Relaciones Exteriores y
Culto de Costa Rica, Instituto de Servicio Exterior,
Manuel María Peralta, 2016. 76 p.*



El propósito de estas indagaciones históricas es hacer ver las consecuencias negativas que puede tener para cualquier país el no asignarle la debida importancia al campo de las relaciones y de la política internacional. La mira es que en el futuro las nuevas administraciones se interesen en encontrar fórmulas de solución para tal problemática, y

para ello se proponen algunos ejemplos acerca de lo que ha funcionado mal en el pasado, como se ve en la primera parte de este trabajo que se refiere al naufragio de la revolución democrática en el período de 1944-1954.

Guía Práctica para el Diseño de Sistemas de Alerta Temprana de Conflictos Sociales

Panamá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016. 67 p.



El volumen representa un aporte de calidad a la discusión sobre el fortalecimiento y desarrollo de capacidades y destrezas para analizar, monitorear, prevenir y gestionar conflictos desde los gobiernos centrales, regionales, municipales, la sociedad civil y la academia.

Informe sobre Derechos Humanos y Conflictividad en Centroamérica 2015-2016

Federación Luterana Mundial, FESPAD, 2016. 97 p.



La décima primera edición del Informe sobre Derechos Humanos y Conflictividad en Centroamérica, del período 2015 - 2016, es resultado del trabajo y del esfuerzo del Equipo Regional de Monitoreo y Análisis de Derechos Humanos en Centroamérica. Para la Federación Luterana Mundial/ Servicio Mundial, Programa Centroamérica, es de importancia que cualquier situación que atente contra el derecho de las personas, sea atendido, denunciado y visibilizado para dar un abordaje pertinente a los mismos.



Revista Papeles

Revista Papeles

Nº 138, Año 2017. FUEM Ecosocial



En este número la publicación se centra en un interrogante: "¿Hacia una nueva era?". Algunos de los trabajos publicados son: "Cambio de Época y contradicciones en un mundo global", de Santiago Álvarez Cantalapiedra; "El ascenso de la máquina de armas propagandísticas de inteligencia artificial", de Berit Anderson y Brett Horvath; "Economía digital, una transición hacia dónde?", de Ignacio Muro. También en otras secciones se publican los artículos "Comercio internacional y política comercial: los tiempos están cambiando, de Luis Fernando Lobejón; y "Soberanismo, globalización y comercio internacional. Tras el Brexit y el unilateralismo de Trump", de Albert Recio.

Nueva Sociedad

Nueva Sociedad

Nº 270, Julio - Agosto 2017. Nueva Sociedad,
Friedrich Ebert Stiftung



Tras la Segunda Guerra Mundial, la utopía europea de un continente unido se articuló con la expansión de proyectos de reformismo social que abrirían paso a Estados de Bienestar desconocidos en otros continentes. No es casual

que el himno europeo sea el "Himno a la alegría", de Ludwig van Beethoven: su elección reflejaba el optimismo de la construcción de Europa como un territorio común de paz, seguridad y prosperidad por encima de las identidades locales y nacionales. Sin embargo, a 23 años de la promulgación del Tratado de la Unión -instancia que consolidó un proceso iniciado décadas atrás-, el Viejo Continente vive una suerte de "crisis existencial", aprovechada por diversos partidos eurófobos para disputar los sentidos de Europa y tratar de imponer un retroceso a Estados-nación basados en identidades cerradas. Al mismo tiempo, se alzan críticas a la deriva neoliberal de la Unión Europea, el debilitamiento de la democracia y las lógicas "pos políticas" que reemplazan la deliberación ciudadana por los mandatos de "los mercados". No obstante, la posibilidad de Europa sigue vigente y hacia allí se dirige el tema central de este número de Nueva Sociedad.

Política Internacional

Política Internacional

Nº 2, Año 2016. Ministerio de Relaciones Exteriores,
Academia Diplomática



Este segundo número de la revista Política Internacional de la Academia Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala presenta una variedad de artículos académicos sobre asuntos de actualidad tanto en el plano internacional como en el debate nacional. Entre ellos se publican: "Los grandes paradigmas y las transformaciones del sistema internacional", de Luis Alberto Padilla; "Diplomacia cultural de Guatemala", de Sara Solís Castañeda; y "La Reforma de la política regional y global de drogas", de Christian Espinoza.

Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global

Focos de tensión, cambio geopolítico y agenda global
Anuario CEIPAZ 2014-2015. Fundación Cultura de Paz



Como en años anteriores, este Anuario refleja las dinámicas, las fracturas y los procesos de cambio del sistema internacional, así como las agendas comprometidas con la paz, la justicia y la libertad. El escenario de 2014 y 2015, en el que se centra esta edición, refleja un preocupante contexto de tensión que responde tanto a fracturas y conflictos locales, como a las tensiones geopolíticas de un mundo que se percibe y se construye como multipolar, pero que es al mismo tiempo más interdependiente y globalizado, con nuevas constelaciones de poder y procesos profundos de desplazamiento de la riqueza, y demandas crecientes de gobernanza a escala global.

Le Monde Diplomatique, Edición Cono Sur. El Atlas de la Argentina

Le Monde Diplomatique, Edición Cono Sur.
El Atlas de la Argentina
2017, Capital Intelectual



Con sus trabajosos avances y sus enormes temas pendientes, la democracia argentina se encuentra todavía en construcción, inconclusa. De la deuda externa a la soja, de la crisis de los partidos políticos a federalismo, de las relaciones con América Latina al vínculo con China, de los hábitos alimenticios a los derechos humanos, del cine a la cumbia y de ahí a Borges y Maradona, el Atlas de la Argentina analiza desafíos y fracasos, iconos y sueños de un país tan agotador como apasionante.

Revista Envío

Revista Envío

Julio 2017, Año 36, N° 424

La revista mensual de la Universidad Centroamericana de Nicaragua presenta en esta oportunidad los siguientes artículos: "El país sigue ante desenlaces inciertos"; "Centro Humboldt: Con el extractivismo minero, ni crecemos ni nos desarrollamos", "¿Qué seremos?, ¿Patio trasero o casa propia?"; "El caso de Herbert Anaya Sanabria: La impunidad va a juicio"; y "El desafío de la izquierda ante la crisis de Venezuela".



Cahiers Des Amériques Latines. Cuba: les temporalités et tensions du changement

Cahiers Des Amériques Latines.

Cuba : les temporalités et tensions du changement

N° 78, 2015. *Les Cahiers des Amériques latines*



Depuis l'arrivée au pouvoir de Raúl Castro en 2008, la reprise des relations diplomatiques avec les États-Unis en 2014, et, surtout, depuis la mort de Fidel Castro en novembre 2016, les discours académiques et politiques sur la transition cubaine se multiplient. Face aux signes d'épuisement des structures cubaines verrouillées par un régime inflexible (appauvrissement de la population, faillite de l'économie, émigration, violations continuelles des droits de l'homme), certains économistes proclament que la transition cubaine est devenue inéluctable, bien au-delà des timides réformes esquissées par le régime. D'autres voix s'élèvent, cependant, en faveur de l'aménagement d'une voie socialiste viable, nourrie de l'ouverture internationale, susceptible de relancer la croissance économique et d'améliorer le bien-être de la population. Les débats montrent que la vigueur de la guerre froide perdure et que certains événements semblant constituer des "tournants" dans l'histoire cubaine n'ont en réalité d'effets que sur de longues périodes.



Carlos Alzugaray. Diplomático, educador y escritor cubano. Miembro de la Unión de Escritores y Artistas de Cuba (UNEAC), co Presidente de la Sección Cuba de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA).
e-mail: alzuga@cubarte.cult.cu

José Blanes Sala es profesor del Programa de Posgrado en Ciencias Humanas y Sociales y de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidade Federal do ABC (UFABC) en São Paulo, Brasil. Doctor en Derecho Internacional por la Universidade de São Paulo (USP).
e-mail: blanes@ufabc.edu.br

Lenier González. Subdirector de Cuba Posible. Licenciado en Comunicación Social por la Universidad de La Habana (2005). Estudios de maestría en Gestión Turística en la Universidad de La Habana. Estudios doctorales de Sociología en el Instituto Universitario Sophia, en Florencia, Italia. Estudios de posgrado en Europa. Especialista Principal, encargado de la coordinación editorial del sitio Cubatravel, portal oficial del Destino Cuba, perteneciente al Ministerio de Turismo de Cuba (2006-2012). Coeditor de la revista Espacio Laical, de la Arquidiócesis de La Habana (2005-2014). Profesor de Comunicación Social en el Seminario San Carlos y San Ambrosio, de La Habana. Autor de un amplio número de artículos y ensayos sobre la realidad socio-política cubana, con especialización en el campo socio-religioso y las relaciones Iglesia-Estado. Conferencista en numerosos foros en Estados Unidos, América Latina y Europa. Coautor del libro Las voces del cambio: dinámicas emergentes en el sector no estatal de la economía en Cuba.
e-mail: lenioglez@gmail.com

Wolf Grabendorff. Politólogo alemán, consultor internacional para temas de política internacional y de seguridad en América Latina y profesor visitante en varias Universidades de Estados Unidos y Europa.

Actualmente profesor invitado en la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador. Trabajó para la). Fue corresponsal para América Latina de la ARD, TV pública alemana. Fundador y director del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), Madrid. Representante en Colombia y Ecuador de la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) y director de su Programa de Cooperación en Seguridad Regional para América Latina.

e-mail: wgrabendorff@web.de

Daniël A. Lachman, PhD CMRP has a Bachelors degree in Mechanical Engineering, a Master's degree (summa cum laude) in Development & Policy, focusing on Strategic Energy Management and Scenario Planning, and a MBA in Strategy & Growth with a thesis on an energy-efficient economy for Suriname (cum laude). He also gained his Certified Maintenance and Reliability Professional degree (CMRP) from the Society of Maintenance and Reliability Professionals. He has finalized his PhD (cum laude) in the field of Energy System Transition Management, has written 15 articles on the Resource Curse, Paradigms, (Energy) Transition, and Reliability Excellence.

e-mail: danny_lachman@yahoo.com

William LeoGrande is Professor of Government at American University in Washington, DC, and co-author with Peter Kornbluh of *Back Channel to Cuba: The Hidden History of Negotiations between Washington and Havana* (University of North Carolina Press, 2015).

e-mail: wleogra@american.edu

Federico Merke. Director de las licenciaturas en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés. Licenciado en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador. Master of Arts in International Studies, University of Warwick, Inglaterra, Reino Unido. Doctor en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires, Argentina. Investigador del CONICET.

e-mail: fmerke@udesa.edu.ar

Antonio Romero. Economista cubano, Doctor en Ciencias Económicas, con mención en Economía Internacional, por la Universidad de La Habana (diciembre/1996). Profesor titular de la Universidad de La Ha-

bana (UH). Se desempeñó como director del Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI) de la UH desde enero /1992 hasta abril/2002. A partir de abril de 2002 comenzó a trabajar como funcionario internacional en la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) hasta diciembre de 2011. A su regreso a La Habana, se reincorporó al trabajo en el CIEI. Actualmente es Decano de la Facultad de Economía y Presidente de la Cátedra de Estudios del Caribe “Norman Girvan” de la Universidad de La Habana. En agosto de 2015, la Universidad Simón Bolívar (Barranquilla, Colombia) le confirió el título de Doctor Honoris Causa en Ciencias Sociales y Humanas por su contribución intelectual en el campo de las relaciones económicas internacionales y los estudios del Caribe.
e-mail: aromero@ciei.uh.cu

José Antonio Sanahuja. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense y M.A. en Relaciones Internacionales por la Universidad para la Paz de Naciones Unidas. Profesor Titular de relaciones internacionales de la Universidad Complutense e investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Ha sido investigador o consultor de la Comisión y el Parlamento Europeo, el PNUD, SEGIB, la Fundación Carolina, la Fundación EU-LAC, y distintas ONG. Docente en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, la Escuela Diplomática y el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (España), y profesor visitante en distintas universidades. Ha sido Robert Schuman Fellow del Instituto Universitario Europeo (IUE) en Florencia. Actualmente es miembro del Consejo Académico de Honor de CRIES, del Patronato de Oxfam Intermón, y del consejo editorial de varias revistas especializadas.
e-mail: sanahuja@cps.ucm.es

Andrés Serbin. Presidente de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Profesor Titular jubilado de la Universidad Central de Venezuela; Investigador Emérito del CONICYT del mismo país; Presidente Emérito y fundador del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP), y actualmente Consejero del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). Ha sido Director de Asuntos del Caribe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA); asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela y de diversos organismos internacionales, y profesor e investigador

invitado en diversas universidades de los EEUU (Harvard, Pennsylvania y FIU), Gran Bretaña (Warwick) y Francia (Sorbonne III y Marseille/Aix en Provence); y en diversas universidades de América Latina y el Caribe. Ha dirigido numerosos proyectos a nivel regional y es editor de numerosos volúmenes colectivos en español y en inglés, y autor de varios libros y más de doscientos artículos en revistas académicas.
e-mail: aserbin@cries.org

Verônica Maria Teresi es doctoranda del Programa de Posgrado en Ciencias Humanas y Sociales de la Universidade Federal do ABC (UFABC), en Sao Paulo, Brasil. Graduada en Derecho y Magíster en Derecho Internacional por la Universidade Católica de Santos, Brasil. Investigadora asociada del IUDC.
e-mail: veronicateresi@gmail.com

Ricardo Torres. Es Doctor en Ciencias Económicas (Universidad de La Habana) y profesor titular en el Centro de Estudios de la Economía Cubana. Ha impartido conferencias en universidades y centros de investigación de varios países de Europa, Asia, América Latina, África y Estados Unidos. Ha publicado varios artículos sobre transformación estructural, políticas industriales y el proceso de transformaciones del modelo económico en Cuba en libros y revistas cubanas y extranjeras. Tiene una columna sobre economía cubana en la revista digital Progreso Semanal y dirige el Informe Económico Trimestral sobre Cuba que publica la Red Econolatin.
e-mail: ricardo@ceec.uh.cu

Roberto Veiga. Jurista, con estudios doctorales en ciencias políticas. Ha impartido docencia como profesor de Historia del Estado y del Derecho, Filosofía del Derecho, Teoría del Estado y de las Instituciones, y Teoría de la Democracia. Se ha desempeñado como vice-coordinador nacional de la Unión Católica de Prensa en Cuba y como coordinador de la Comisión de Justicia y Paz de la Iglesia Católica en La Habana. Actualmente dirige el “Laboratorio de Ideas Cuba Posible”, con sede en La Habana, y es miembro del Diálogo Interamericano, con sede en Washington. Es autor de un amplio número de conferencias, análisis, ensayos y artículos sobre temas sociales y políticos cubanos.
e-mail: rveigagonzalez@gmail.com

NORMATIVAS

SOBRE LA PUBLICACION DE MATERIALES EN *PENSAMIENTO PROPIO*

CRIES a través de *Pensamiento Propio* invita a la comunidad académica de las Américas y otras regiones a presentar trabajos para su publicación

NORMATIVAS DE *PENSAMIENTO PROPIO* PARA LA PRESENTACION DE ORIGINALES

- 1) Los artículos sometidos a la consideración del Comité Editorial deben ser inéditos y el texto del mismo deberá ser enviado por correo electrónico en versión Word, a un espacio.
- 2) La extensión de los artículos no debe superar las treinta páginas y los mismos no deberán incluir fotografías, gráficos, tablas o cuadros estadísticos. Excepcionalmente el Comité Editorial considerará publicar cuadros o gráficos que se evalúen como indispensables para el desarrollo del tema.
- 3) Las notas y las referencias bibliográficas deberán incluirse únicamente al final del artículo. Apellidos y nombre del autor, año de la publicación entre paréntesis, título del libro entre cursiva, ciudad y editorial.
- 4) Los originales que el Comité Editorial considere apropiados para su publicación, serán sometidos a un arbitraje para ser incorporados en las secciones de Investigación y Análisis o Perfiles y Aportes. Luego de recibir los comentarios de los evaluadores, los mismos se remitirán al autor para su consideración, así como las sugerencias de la Dirección y la Coordinación Editorial.
- 5) El Comité Editorial se reserva el derecho de seleccionar algunos artículos para incorporarlos en las otras secciones.
- 6) Es fundamental a la hora de enviar un artículo que el mismo esté acompañado por una breve reseña curricular del autor (5 a 7 líneas) para ser incorporada en la página de Colaboradores. Igualmente es necesario que el artículo esté acompañado de un resumen de media página.
- 7) El Comité Editorial se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos sometidos o a condicionar su aceptación a la introducción de modificaciones.
- 8) Los autores de los artículos publicados recibirán un ejemplar de *Pensamiento Propio* vía correo postal.

CALL FOR PUBLICATION PROPOSALS IN
PENSAMIENTO PROPIO

CRIES, through *Pensamiento Propio*, invites the academic community of the Americas and other regions to submit papers for their publication.

PENSAMIENTO PROPIO'S RULES
FOR THE SUBMISSION OF UNPUBLISHED WORKS

- | | |
|--|--|
| <p>1) All articles submitted for consideration by the Publishers Committee must be unpublished works. The text should be sent electronically in single-paced Word format.</p> <p>2) The articles length should not be longer than thirty pages and shall not include photographs, diagrams, charts or statistics tables. Exceptionally, the Publishers Committee could consider the publication of tables and diagrams assessed as indispensable for the subject's development.</p> <p>3) Notes and bibliography references should only be included following the article's text, with the author's full name, publication year in parentheses, the book's title in cursive script, city and publishing company.</p> <p>4) Original papers considered as appropriate for publication by the Publishers Committee will be refereed for their inclusion in Research and Analysis or Profiles and</p> | <p>Contributions sections. After receiving the assessors' review they will be sent to the author for consideration, together with the suggestions made by the Editor or the Editorial Coordination.</p> <p>5) The Editorial Committee reserves the right to select some articles for their inclusion in other sections.</p> <p>6) The author's brief résumé (5 to 7 lines) should be attached to the articles sent for its inclusion in the Collaborators section. Articles should also be accompanied by a half-page summary.</p> <p>7) The Editorial Committee reserves the right to accept or reject articles submitted, and the acceptance is subject to the introduction of modifications.</p> <p>8) The authors of articles published will get a complimentary copy of <i>Pensamiento Propio</i>, by postal service.</p> |
|--|--|

SOBRE A PUBLICAÇÃO DE MATERIAIS EM PENSAMENTO PRÓPRIO

CRIES, através da revista *Pensamento Próprio*, convida a comunidade acadêmica das Américas e outras regiões a apresentar trabalhos para publicação

NORMAS DA PENSAMENTO PRÓPRIO PARA A APRESENTAÇÃO DE ORIGINAIS

- 1) O artigo a ser submetido à consideração do Comitê Editorial deve ser inédito. O texto deve ser enviado por correio eletrônico como Documento de Word, digitado em espaço 1 (um).
- 2) A extensão do artigo não deve superar 30 (trinta) páginas. Não devem ser incluídos fotografias, gráficos, tabelas ou quadros estatísticos. Excepcionalmente, o Comitê Editorial poderá decidir pela publicação de quadros ou gráficos que sejam considerados indispensáveis para o desenvolvimento do tema.
- 3) As notas e as referências bibliográficas devem aparecer somente no final do artigo, contendo sobrenome e nome do autor, ano da publicação entre parênteses, título do livro em itálico, cidade e editora.
- 4) Os originais que o Comitê Editorial considerar apropriados para publicação serão submetidos à avaliação de especialistas. Os artigos poderão ser incorporados à seção de Pesquisa e Análise ou de Perfis e Contribuições. Após receber os comentários dos avaliadores, cada texto será remetido ao autor para a sua consideração, assim como as sugestões da Direção e da Coordenação Editorial.
- 5) O Comitê Editorial se reserva o direito de selecionar alguns artigos para que sejam incorporados nas outras seções.
- 6) É fundamental que o artigo enviado seja acompanhado tanto de uma breve resenha curricular do autor (de 5 a 7 linhas), para sua inclusão na página de Colaboradores, como também de um resumo de meia página de seu conteúdo.
- 7) O Comitê Editorial se reserva o direito de aceitar ou recusar os artigos recebidos ou de condicionar sua aceitação à introdução de modificações.
- 8) Os autores dos artigos publicados receberão um exemplar de *Pensamento Próprio* via correio.



**PENSAMIENTO
PROPIO**

PUBLICACIÓN TRILINGÜE DE CIENCIAS SOCIALES DE
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Cuba y el proceso de actualización en la era de Trump

Edición especial a cargo de Andrés Serbin

Colaboradores:

Cadix Almaguer, Lector González, Will Gubenshoff,
William Lacort, Federico Moler, Antonio Romero,
José Antonio Sarmiento, Ricardo Torres, Roberto Vega

45

ISSN 0378-1909 (2017) 45(01)

PENSAMIENTO PROPIO

Publicación trilingüe de Ciencias
Sociales de América Latina y el Caribe

Pensamiento Propio es una publicación
semestral de la Coordinadora Regional
de Investigaciones Económicas y Sociales
(CRIES).

CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048)

Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4372-8351

info@cries.org - www.cries.org

SUSCRIPCIÓN ANUAL (DOS NÚMEROS)

Centroamérica, México y el Caribe	US\$ 30
EE.UU., Canadá y América del Sur	US\$ 31
Europa, Asia y Australia	US\$ 36

COMPLETE EL SIGUIENTE CUPON Y ENVÍELO A CRIES / PENSAMIENTO PROPIO

☐

Renovación

☐

Nueva

A partir de _____



Use máquina o letra imprenta

Adjunto cheque N° _____

Del banco _____

Por la cantidad de _____ Fecha _____

Nombre _____

Dirección _____

Ciudad _____ Estado _____

Código Postal _____ País _____

Correo electrónico _____

La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), fundada en 1982, es una red de centros de investigación, organizaciones no-gubernamentales, asociaciones profesionales y fundaciones, que promueven la investigación económica y social en América Latina y el Gran Caribe.

El propósito de CRIES apunta a la profundización de la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional y en la formulación e implementación de políticas públicas, así como en la promoción de una agenda para la integración comercial, social, política y cultural de América Latina y el Gran Caribe.

En la actualidad CRIES cuenta con más de 35 instituciones nacionales y regionales que participan en diversos programas de investigación e incidencia a nivel subregional y regional, orientados a fomentar la creación de un modelo regional de desarrollo social equitativo, participativo y sostenible de cara al nuevo milenio.

The Regional Coordination for Economic and Social Research (CRIES) established in 1982, is a research center, non-profit organization, professional association and foundation network to promote economic and social research in Latin America and Great Caribbean.

CRIES purpose is headed towards the deepening of civil society participation in regional integration processes, and the formulation and implementation of public policies, as well as the agenda promotion for integrating Latin America and Great Caribbean's commercial, social, political and cultural integration.

CRIES at present has more than 35 national and regional institutions that take part of various research and incidence programs at sub-regional and regional levels, oriented towards fomenting the creation of a fair, participative and sustainable social development regional model facing the new millennium.

A Coordenadoria Regional de Pesquisas Econômicas e Sociais (CRIES), fundada em 1982, é uma rede de centros de pesquisa, organizações não-governamentais, associações profissionais e fundações que promove a pesquisa nas áreas econômica e social na América Latina e Grande Caribe.

O propósito da CRIES aponta para o aprofundamento da participação da sociedade civil nos processos de integração regional, na formulação e implementação de políticas públicas e na promoção de uma agenda para a integração comercial, social, política e cultural da América Latina e Grande Caribe.

Atualmente, a CRIES conta com a participação de mais de 35 instituições nacionais e regionais em diversos programas de pesquisa e de incidência nos níveis sub-regional e regional, cujo objetivo é fomentar a criação de um modelo regional de desenvolvimento social equitativo, participativo e sustentado para encarar os desafios do novo milênio.



Lavalle 1619, Piso 9° Ofic. A (1048) , Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54 11) 4372-8351 | info@cries.org

WWW.CRRIES.ORG