



# La política exterior de Cuba, 2018-2022: su inserción internacional<sup>1</sup>

Jorge I. Domínguez

“Visión de la Nación, Soberana, Independiente, Socialista, Democrática, Próspera, y Sostenible”. Así, con todas sus mayúsculas, resumió el Octavo Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) los propósitos conceptuales de su quehacer político y, por ende, del Gobierno y el país (Resolución del 8vo. Congreso, 2021). Fue el primer Congreso del PCC después de que Miguel Díaz-Canel Bermúdez asumiera a la presidencia en 2018 y el momento en que él accede como primer secretario del PCC, en ambos casos como sucesor de Raúl Castro. Ese lema, reiterado por ambos muchas veces, es un punto de partida para considerar la política exterior de Cuba hoy.

Este artículo indica que, en estos años, Cuba ha sido eficaz en su diplomacia militar y en el desarrollo de su “poder seductor”. Ha perdido, sin embargo, muchos de los instrumentos que en los 70 y 80 la convirtieron casi en una potencia mundial: sus márgenes de negociación son limitados. Su diplomacia económica ha registrado éxitos, pero tanto esta como su diplomacia política multilateral son

insuficientes para contrarrestar el pobre desempeño de su economía a partir de la crisis económica mundial de 2008-2009. Su diplomacia económica multilateral es tímida e incipiente. Cuba ha sido renuente de utilizar opciones de diplomacia multilateral como las misiones de paz de las Naciones Unidas. Las relaciones con China, Estados Unidos (EE. UU.), Rusia y Venezuela, con variables potencialidades futuras, ahora sufren limitantes.

### **Soberana, independiente: amenazas y respuestas**

La diplomacia militar ha sido un instrumento eficaz para garantizar la soberanía e independencia de la nación.

Cuba ha utilizado distintas formas de diplomacia militar desde 1959 –desde la derrota militar de la oposición interna armada en los 1960s, que obstaculizó la política de EE. UU. para derribar al régimen político en Cuba– hasta los éxitos militares frente al ejército sudafricano a fines de los 80, que compelen una negociación que culminó con el repliegue sudafricano de Angola, la independencia de Namibia y la repatriación de las tropas cubanas.

Sin embargo, en la coyuntura analizada en este trabajo me limito a considerar la diplomacia militar evidente en los contactos bilaterales directos entre oficiales de las fuerzas de seguridad de Cuba y EE. UU., bajo la autorización de las respectivas altas autoridades de ambos países, con el objeto de construir una confianza mutua, mitigar el riesgo de accidentes militares y promover la cooperación militar en varias áreas de interés común.

Una clave de la política exterior de Cuba desde 1959 ha sido la defensa de la soberanía e independencia nacional por encima de otros propósitos. El antimperialismo y la denuncia de las sanciones impuestas por Estados Unidos perduran en su política exterior y en las explicaciones de su Gobierno sobre los insuficientes resultados económicos de la nación.

Estados Unidos es el único país que puede atentar contra la soberanía de Cuba. La posibilidad de un conflicto bélico bilateral parecía remota, casi ilusoria, hasta la presidencia de Donald Trump.

En noviembre de 2018, John Bolton, asesor nacional de seguridad del presidente Trump, en Miami condenó la “troika de tiranías” (Bolton, 2020): Cuba, Venezuela, y Nicaragua. Su objetivo era derrocar al Gobierno venezolano. Además, impulsó un giro de la política de EE. UU. hacia Cuba: reingresa a la lista de países que auspician el terrorismo; se cancelan licencias para intercambios bilaterales y se aplican sanciones nuevas. El 17 de abril de 2019 Bolton anuncia, frente a la Asociación de Veteranos de Bahía de Cochinos, que terminaban las excepciones que por veinte años impidieron la aplicación de dos capítulos de la Ley Helms-Burton. Ahora se permitiría que los dueños de propiedades expropiadas en Cuba acudieran a los tribunales de justicia en EE. UU. para demandar una compensación de las empresas internacionales que las utilizaban y se negarían visas a los ejecutivos de esas empresas y a sus familiares.

Trump era la principal amenaza. Según Bolton, “Trump también reiteradamente solicitaba al Departamento de Defensa para que le presentara opciones de cómo impedir los envíos [de petróleo de Venezuela a Cuba] mediante una intercepción” en alta mar. “Si bien el uso de la fuerza militar en Venezuela no era previsible, el uso de la fuerza para cortar la ayuda petrolera vital podría ser dramática”. Sin embargo, “el Pentágono no hizo nada” (Bolton, 2020)<sup>2</sup>

Por una parte, la marina de guerra cubana es incapaz de impedir tal intercepción en alta mar, y Cuba carece de aliados con la capacidad y disposición que la impidan. Por otra parte, el principal instrumento para la defensa de Cuba frente a una posible agresión militar no son sus propias Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), sino la relación entre estas y las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, es decir, la diplomacia militar. Desde los 90 Cuba y EE. UU. Aplicaron, entorno a Cuba, las llamadas “medidas de confianza” aprendidas en Europa durante la Guerra Fría.

- En este siglo, Cuba ratificó tratados que databan de los 60. En 2002, el Tratado de Tlatelolco, que prohíbe las armas nucleares en Latinoamérica y el Caribe, y el tratado de no proliferación de las armas nucleares. En 2018, el nuevo tratado que prohíbe las armas nucleares y en 2021, el de prohibición de los ensayos nucleares. Logró un acuerdo de salvaguardias amplias con la

Organización Internacional de Energía Atómica, que organiza inspecciones *in situ* en cada uno de los últimos años.

- Cooperación profesional bilateral Cuba-EE. UU. de militar a militar en la frontera terrestre entre la base naval de Estados Unidos, cerca de Guantánamo y el Ejército Oriental.
- Cooperación profesional bilateral entre Guardafronteras y Guardacostas en el entorno del archipiélago cubano, que incluye:
  - Rescate marítimo y devolución a Cuba de migrantes no autorizados.
  - Intercepción y castigo de narcotraficantes
  - Reconocimiento *de facto* de la delimitación marítima.
- Cooperación profesional bilateral en relación con la aviación civil, los huracanes y otros siniestros marítimos.

El Gobierno de Estados Unidos es testigo de un aspecto conflictivo con otros países, pero no con Cuba: “La intensa presencia de la seguridad cubana y sus esfuerzos de intercepción redujeron los suministros ilegales de drogas e impidieron que los narcotraficantes se posicionaran en Cuba [...] los narcotraficantes de la región normalmente esquivan a Cuba”. (U.S. Department of State, 2021)

Las relaciones bilaterales político-militares surgieron en los 90. Se consolidaron sobre la marcha mediante acuerdos informales hasta que, entre el final de la presidencia de Barack Obama en 2016 y enero de 2017, se firmaron acuerdos para garantizar los procedimientos ya vigentes y expandirlos. A pesar de que el presidente Donald Trump interrumpió las políticas hacia Cuba de Obama, esta cooperación militar persistió. A comienzos de la presidencia de Trump, los Departamentos de Defensa (Pentágono, DOD) y de Seguridad Interna (Homeland Security, DHS) y el FBI fueron las agencias que más se opusieron a las propuestas de revertir la política de Obama hacia Cuba,<sup>3</sup> por lo que en 2018 y 2019 el Pentágono ignoró las instrucciones belicosas de Trump.

Tanto el inicio de esta diplomacia militar como su fortalecimiento en 2016 son fruto en Cuba de las iniciativas del general Raúl Castro en Cuba, antes y durante su presidencia, que Díaz-Canel hereda y mantiene. (Castro, 2002). Cuba y sus principales aliados en Estados Unidos, es decir, el Pentágono y DHS, desarrollaron una eficaz y perdurable diplomacia militar que ha defendido con prudencia, sutileza, paciencia y éxito la soberanía e independencia del país.

Esta diplomacia militar ha sido un éxito.

### **Pérdida de márgenes de negociación**

En los 70 y 80, Cuba se comportó como si fuera una potencia mundial, pero ya no puede hacerlo:

- No hay ejércitos cubanos en países africanos.
- No hay apoyo militar de Cuba para insurgencias latinoamericanas
- No hay Unión Soviética ni otra potencia que reemplace su apoyo político, militar y económico.
- Es decir, Cuba no puede ofrecer replegar sus ejércitos, desistir de sus transferencias militares o modificar su alianza con la URSS: todo eso pertenece al pasado.

Otros instrumentos de negociación también carecen de impacto:

- No puede negociar su colaboración para combatir al narcotráfico.
- No puede negociar su colaboración para impedir la emigración no autorizada.
- No puede negociar el *statu quo* entorno a la base de EE.UU. cerca de Guantánamo.
- No puede negociar su adhesión a los tratados internacionales sobre armas nucleares.

- Es decir, no puede ofrecer de nuevo lo que ya ofreció y ha cumplido, aunque siempre hay oportunidades para actualizar y perfeccionar lo ya acordado.

## Entonces, ¿qué hacer?

### *¿Rusia al rescate?*

En enero de 2022 el viceministro de relaciones exteriores de la Federación Rusa, Serguéi Ryabkov indicó que Rusia podría enviar unidades militares a Cuba y Venezuela, contrarrestando el apoyo estadounidense a Ucrania. El Gobierno cubano no hizo comentario público al respecto.

Hubo un marcado deterioro de las relaciones ruso-cubanas desde el derrumbe de la URSS hasta la visita a Moscú del presidente Raúl Castro en 2009. Ya siendo Vladimir Putin presidente ruso, en 2000 se cierra la planta de energía nuclear en Juraguá y en 2002 se cierra la instalación de escucha e inteligencia Lourdes, cerca de La Habana, terminando el último vestigio de cooperación militar bilateral ruso-cubano legado de la Guerra Fría. Sin embargo, a partir de 2009 se fortalece la relación bilateral. Reinician los despliegues navales rusos al Caribe, el último en La Habana en 2019. Cuba depende de Rusia para obtener piezas de repuesto para el equipamiento de sus fuerzas armadas. Los acuerdos militares ruso-cubanos desde 2016 tratan de eso. Y, como veremos, aumenta el comercio bilateral y la disposición rusa para financiarlo.

Esa nueva relación se pone a prueba una vez más con la invasión rusa a Ucrania en 2022. Cuba repite la explicación rusa de los hechos: Se refiere no a una invasión rusa sino a su operación militar especial en Ucrania, y culpa a EE. UU. y a la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) por cercar y amenazar a Rusia. Sin embargo, Cuba no ha apoyado la invasión rusa ni ha reconocido a las supuestas “repúblicas populares” de Donetsk y Luhansk. Además, en vez de alinearse con Rusia, se abstuvo en la votación de la Asamblea General de Naciones Unidas que condenó la invasión, en vez de alinearse con Rusia. No endosa la pretensión de que las grandes potencias pueden hacer y deshacer en su traspatio. No participó en las masivas maniobras

militares auspiciadas por Rusia en Vostok con la cooperación de otros países, entre ellos China, India y Nicaragua.

Más decisivo debe ser el devenir de la guerra entre Rusia y Ucrania. El plan ruso de una victoria relámpago fracasó, deshaciendo la fantasía de que los ucranianos esperaban al ejército invasor con los brazos abiertos. El ejército ruso fue derrotado frente a Kyiv y al este de Kharkhiv, ha demostrado incompetencia y mal liderazgo, y ha sufrido cuantiosas bajas. Ha requerido una movilización militar. La guerra consolida a la OTAN, dañada por el comportamiento anterior del presidente Trump, ha fortalecido al nacionalismo y la disposición de lucha en Ucrania. Ha coaligado a republicanos y demócratas que apoyan a Ucrania en el Congreso de EE. UU., que apoyan a Ucrania. En la reunión de la Organización de Cooperación de Shanghái en septiembre de 2022, Putin se vio obligado a reconocer públicamente las críticas expresadas en privado por el presidente chino Xi Jinping, quien en su participación en esa reunión no apoyó la invasión a Ucrania. En esa misma reunión, el primer ministro de la India, Narendra Modi, regañó a Putin en público por la prolongación de la guerra.

Esta Rusia, carente de capacidad de proteger política o militarmente a Cuba, no es una opción de rescate.

*Soberana, Independiente... ¿Próspera? ¿Sustentable?: incertidumbres*

¿Puede la economía cubana generar nuevos instrumentos de negociación? ¿Puede la diplomacia económica ayudar? ¿Retorna Trump la presidencia de EE. UU. en enero de 2025, u otro presidente que lance los pasos que Trump comenzó pero que el Pentágono y DHS frustraron? La prosperidad permite la proliferación de relaciones internacionales aporta valor en sí y, además, fortalece la soberanía e independencia de la nación, y la prepara frente a tales incertidumbres.

La diplomacia económica ha sido insuficiente para defender la soberanía e independencia y propulsar la prosperidad. La culpa no es tanto de la diplomacia económica sino de la terrible debilidad de la economía cubana. El propósito reciente de la diplomacia económica ha sido demasiado simple: no pagar ni por la deuda ni por las importaciones.

## La deuda externa

En 1986 el Gobierno cubano suspendió pagos por su deuda externa y declaró una moratoria. Era una deuda principalmente con Gobiernos europeos, Canadá y Japón, incurrida para financiar déficits en la balanza comercial. Muerta la Unión Soviética, la Federación Rusa insiste en que Cuba le debe una deuda heredada por US\$ 35 000 millones. Un logro de la política exterior del presidente Raúl Castro y del vicepresidente Raúl Cabrisas fue la fructífera cosecha del cambio de expectativas respecto del comportamiento de la economía cubana que siguió a la adopción, en 2011, de los *Lineamientos* para la “actualización” de la economía. Bajo la expectativa de una economía más eficiente y dinámica se pudo renegociar la deuda.

En 2013 un acuerdo con Rusia (ratificado en 2015) condona un 90 % de la deuda y estipula pagar durante diez años los restantes US\$ 3500 millones. Otro acuerdo fue la negociación con los acreedores comerciales japoneses, que cancela un 80 % de la deuda –de US\$ 1 400 millones, con el resto a pagar en veinte años–. En 2014, un acuerdo con México cancela un 70 % de la deuda de US\$ 487 millones, con el resto a pagar durante diez años. En 2015, un acuerdo con el Club de París (europeos, Australia, Canadá, Japón y Rusia) condona el 70 % de la deuda, con los restantes US\$ 2 600 millones a pagar durante 18 años. Más de la mitad de los adeudos oficiales bilaterales a mediano y largo plazo se concentran en Venezuela y China, contratados para cubrir importaciones. No son préstamos líquidos para cumplir obligaciones financieras: los suministradores de estos créditos son los exportadores de productos. (García Ruiz, 2018)

La deuda oficial que Cuba reconoce cae desde 2011 hasta 2013 (US\$ 11 915 millones) pero sube a partir de 2014 al reconocer nuevas obligaciones de pago, llegando a US\$ 17 764 en 2017, último año de la presidencia de Raúl Castro. En 2019, la deuda llegó a US\$ 19 618 millones. El talón de Aquiles siguió siendo el déficit comercial. La deuda con los proveedores brinca de US\$ 2 112 millones en 2014 hasta US\$ 7 919 millones en 2018.<sup>4</sup> La inversión extranjera directa, de poco monto todo este siglo, sigue trabada por la rigidez burocrática, la extrema centralización de las decisiones, el endeble sistema bancario, y la incertidumbre sobre el cumplimiento dilatado, y en casos revertido,



de los *Lineamientos*, en particular a partir del Congreso del PCC en 2016. (Domínguez, 2021)

Por sus dificultades económicas y los efectos de la pandemia de COVID-19, Cuba dejó de pagar sus deudas y solicitó postergaciones de pago. El Club de París lo aprobó solo para 2020. Rusia y China acordaron postergar pagos hasta 2027, pero sin condonar la deuda en pie y exigiendo el continuado pago de intereses. La diplomacia económica es insuficiente para abrir surcos rumbo a la prosperidad.

## El comercio internacional

El comercio internacional es un indicador de política exterior así como un valor.<sup>5</sup> Cuba cubre su déficit en la balanza comercial gracias a la disposición de países que le permitan demorar sus pagos por importaciones, incurriendo en deudas a corto y largo plazo. El valor de las exportaciones de bienes decreció cada año entre 2017 y 2020, sin recuperar aún en 2021 sus niveles anteriores. En ese año las exportaciones cubrieron solamente un 23 % del valor de las importaciones.

En 2018, el primer año de Díaz-Canel en el Gobierno, las importaciones de las economías de mercado, en lo general, cayeron: disminuyeron en un 18% entre 2018 y 2021 aquellas provenientes de todos los países europeos excepto Italia y los Países Bajos (en este último, debido a las operaciones petroleras y navieras que se llevan a cabo a través de sus puertos). Un éxito diplomático cubano había sido la decisión de la Unión Europea de derogar, en 2017, la Posición Común adoptada dos década antes, que había impedido la fluidez de sus relaciones con Cuba. Con el fin de los peores aspectos de la pandemia y un posible repunte de la economía cubana, puede quizás mejorar más esa relación. Mientras tanto, entre 2018 y 2021 caen también las importaciones desde otras economías de mercado, tales como India, Japón, Vietnam, Sudáfrica, Brasil, Canadá, México y Venezuela.

¿Son Estados Unidos y Rusia mejores aliados de Cuba que Venezuela y China? Aumentan las importaciones provenientes de la Federación Rusa, 43 %, y las de EE. UU., en un 37 %. Caen las de Venezuela, 53 %, y las de China 37 %.

Estados Unidos. Las sanciones impuestas por el presidente Trump no interrumpieron las importaciones cubanas de productos agrícolas estadounidenses, autorizadas desde fines de 2001, por las que Cuba tiene que pagar en efectivo para poder comprar. En los primeros cuatro años de la presidencia de Díaz-Canel, Cuba importó casi US\$ 1147 millones de Estados Unidos, transacciones anuales relativamente estables durante las presidencias de Obama, Trump y comienzos de la de Joseph Biden (2021). En los cuatro años del mandato de Trump, Cuba importó US\$ 1082 millones.<sup>6</sup> Los altibajos se explican por la necesidad y la capacidad de compra de Cuba. No incurre en deuda porque paga de inmediato.

Venezuela. El derrumbe de la economía venezolana durante la presidencia de Nicolás Maduro es la explicación principal. Entre 2012 (último año de la presidencia de Hugo Chávez) y 2016 (año anterior a la presidencia de Trump), las importaciones cubanas de Venezuela cayeron 74 %.<sup>7</sup> Hay una leve recuperación de esas importaciones durante los dos primeros años bajo el Gobierno de Trump, seguida por el reinicio del descenso hasta 2021. La capacidad de compra de Cuba fue constantemente débil. Las sanciones de Trump sobre Venezuela fueron un factor secundario.

China. China posee una economía de mercado gobernada por el Partido Comunista (PCCh). Comparemos las posibles explicaciones económicas y políticas de sus vaivenes comerciales con Cuba.

Entre 2011 y 2016, las exportaciones de bienes a China cayeron un 67 %, mientras que las importaciones de China aumentaron 91 %. El déficit comercial bilateral, que en 2011 equivalía al 36 % del valor de las importaciones cubanas, llegó al 89 % en 2016. Una lógica de economía de mercado no explica ese resultado. Una lógica política lo explica mejor: en 2011 China aplaude la aprobación de los *Lineamientos* y el Gobierno chino decidió tolerar la postergación de pagos cubanos para facilitar esos cambios.

Entre 2016 y 2021, las exportaciones hacia China aumentan en un 62 %, mientras que las importaciones de China caen en un 58 %. El déficit bilateral en 2021 representaba el 57 % de las importaciones. Estas tendencias son consistentes con una explicación económica: China

esperaba que Cuba redujera los desequilibrios de mediados de década, aumentando sus exportaciones y reduciendo sus importaciones. Una lógica política también lo explica: en 2016, el séptimo congreso del PCCh autoriza una contrarreforma económica (Domínguez, 2021), que detiene o revierte los cambios del quinquenio anterior, y que se opone a las preferencias chinas. La tolerancia política china por los impagos se detuvo, insistiendo en que Cuba tiene que pagar.

El Octavo Congreso (2021) reorienta la política económica hacia los cambios. Una hipótesis política posibilitaría una ampliación del déficit comercial bilateral, mientras que una estrictamente económica continuaría insistiendo en la reducción de los impagos cubanos.

Rusia. La explicación política predomina. Las exportaciones de bienes a Rusia fueron insignificantes entre 2011 y 2016, mientras que las importaciones eran por cantidades relativamente estables. A partir de 2016, hay un marcado declive de esas exportaciones de Cuba a Rusia y un gran salto en las importaciones cubanas de Rusia (US\$ 628 millones en 2021). El déficit comercial bilateral equivalió al 75 % de las importaciones en 2011, 83 % en 2020 y 99 % en 2021.

¿Es Rusia la salvación? Cuba en 2021 importó menos de la Federación Rusa que de Venezuela, China o España. Sus suministros de petróleo son importantes por la debilidad productiva de Venezuela, y durante 2022 sustituyeron en gran parte, la insuficiencia de suministros petroleros venezolanos. Sin embargo, a comienzos de la invasión rusa a Ucrania en 2022, la economía rusa sufrió el impacto de severas sanciones económicas que, en el mejor de los casos, dificultarán mucho subvencionar a Cuba por segunda vez. Rusia no rescata la economía cubana, aunque ha sido un factor petrolero y financiero coyuntural de importancia durante 2022.

El comercio internacional de Cuba demuestra la dificultad de confiar en crecientes subvenciones chinas, la incapacidad de Venezuela de cubrir las brechas económicas, la falta de cambios en la relación económica con EE. UU., y el impacto previsible de las sanciones económicas sobre Rusia.

La preocupante y persistente debilidad de la economía cubana convierte al país en un mendicante internacional, en búsqueda de la única opción que posee: no pagar ni por su deuda ni por sus importaciones. Esa opción, sin embargo, no promueve la prosperidad, y no es sustentable, sino que socava la soberanía y la independencia.

*¿Es el socialismo un obstáculo? Instituciones financieras internacionales (IFIs), no accedidas*

En abril de 1980 la República Popular China asumió su membresía en el Fondo Monetario Internacional (FMI). En 1993, Vietnam regularizó su membresía en el FMI. Ambos países ingresaron al Banco Mundial, que requiere la aceptación previa del FMI. El hecho de ser un régimen socialista no impide acceso a estas instituciones financieras, ni éstas exigen cambios en el régimen político de sus países miembros. Requieren, sin embargo, transparencia en sus cuentas nacionales, sus finanzas y sus estadísticas.

Cuba no ha ingresado a esas instituciones financieras internacionales (Sánchez Gutiérrez, 2017). El intento de unificación cambiaria y cambio de política monetaria que Cuba lanzó el 1 de enero de 2021, que ya *de facto* ha suspendido, pudo haber recibido el apoyo de estas instituciones, pero Cuba no ha activado su membresía (ingresó en 1946 y la canceló en 1964). Realizar la unificación cambiaria sin el FMI equivale a la extracción de una muela sin anestesia.

Cuba firmó un primer acuerdo con el Banco Latinoamericano de Desarrollo (CAF) en 2016. Ingresó en 2018 al Banco Centroamericano de Integración Económica primer organismo financiero internacional al que ingresa y logró sus primeros préstamos en 2021 y 2022 para hacerle frente a la pandemia de COVID-19 y los desastres climáticos. El Banco Interamericano de Desarrollo, sin embargo, exige una modificación del régimen político prevaleciente en Cuba.

La diplomacia económica cubana no ha logrado instrumentar los mecanismos internacionales de financiación disponibles, en particular la membresía en el FMI y en el Banco Mundial, que acogen regímenes socialistas desde hace décadas. En el caso particular de Cuba, una dificultad adicional es la relación política con EE. UU. La Ley Helms-

Burton obliga al presidente de EE. UU. a utilizar la voz y el voto del país para oponerse a la admisión de Cuba a las instituciones financieras internacionales, pero no exige que EE. UU. vote tal admisión.<sup>8</sup>

### *El multilateralismo político para defender la soberanía*

La diplomacia cubana, distante de las IFIs, ha sido un ávido participante en organismos multilaterales de orden político: las Naciones Unidas y sus diversas agencias, el Movimiento de los No Alineados, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Asociación de Estados del Caribe (ACS, por sus siglas en inglés), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y las Cumbres Iberoamericanas, entre otros.

Si bien estas y otras, inclusive de las que es un observador oficial, poseen aspectos económicos, su principal valor para Cuba ha sido político, estableciendo alianzas que le concedan espacios de acción y leves márgenes de protección política. Cuba ha sido renuente a firmar acuerdos de libre comercio, lo que ha limitado el valor económico de sus múltiples membresías. La excepción es el ALBA porque incorpora la estrecha cooperación económica entre Cuba y Venezuela: el trueque fiscalizado por sus bancos centrales, que monetizan los intercambios de servicios (médicos, educativos, asesoría militar, etc.) por petróleo.

Este multilateralismo político, gracias en gran parte al talento de los diplomáticos cubanos, ha sido un éxito, aunque las decisiones del gobierno sean un obstáculo que limita su alcance.

### *Fallas en el multilateralismo de Cuba*

Hay una omisión de larga data en el multilateralismo de Cuba, que es su abstención de participar en misiones de paz auspiciadas por las Naciones Unidas, más allá de un modesto aporte en Colombia durante sus procesos de paz. Sorprende, ya que Cuba posee una amplia experiencia y, por lo general, buenas relaciones políticas con múltiples países africanos donde se ubican varias de estas misiones de paz. Participar en tales misiones multilaterales permitiría ampliar las

experiencias de las FAR, entablar relaciones bilaterales con una gama de militares de diversos países y de varios continentes, mejoraría la preparación militar para la defensa y cubriría gastos.

La otra falla proviene de dificultades más bien técnicas. La ciencia aplicada cubana logró descubrir vacunas eficaces para proteger contra la COVID-19, su planta industrial las produjo y su sistema de salud pública las aplicó. Por la premura que surge a mediados de 2021, cuando colapsa el sistema de salud pública frente a esta pandemia, la vacunación avanzó sin cumplir todos los experimentos y protocolos que requiere la Organización Mundial de la Salud (OMS) para certificar la efectividad y confiabilidad de una vacuna. Así Cuba, orgullosa de sus resultados en ciencia y salud, no ha logrado obtener el aval de la OMS, con la cual normalmente coopera con eficacia, éxito y profesionalismo, y con el cual podría exportar sus vacunas más fácilmente.

#### *Relaciones con América Latina*

Las relaciones entre Cuba y diversos países de América Latina y el Caribe han demostrado importantes vaivenes a través de las décadas. Las más estables –buenas, confiables, modestas– han sido con los países del Caribe anglófono. Las más importantes pero más variables han sido con Argentina, Brasil, y México. La variabilidad ha dependido de las presidencias de turno en esos países: con Brasil la relación fue estrecha durante las presidencias de Lula (2003-2011) y Dilma Rousseff (2011-2016), lejana bajo la presidencia de Bolsonaro (2019-2023). Con México, las relaciones políticas mejoraron a partir de la elección presidencial en 2018 de Andrés Manuel López Obrador. Sin embargo la relación cubano-mexicana ejemplifica los limitantes de las relaciones internacionales de Cuba: desde 2018, las importaciones de y exportaciones con México cayeron.

De modo global, en 2021 las exportaciones cubanas a toda América Latina sumaron menos de la mitad de las exportaciones de Cuba a Canadá. Las importaciones cubanas de Argentina, Brasil y México durante la presidencia de Díaz-Canel tuvieron más o menos el mismo nivel que las importaciones cubanas de Canadá y Estados Unidos.<sup>9</sup>

El cambio más notable de las relaciones entre Cuba y América Latina, sin embargo, ha sido su participación esencial y productiva en procesos políticos de paz, que en los 90 ponen fin a las guerras internas e internacionales que azotaron a El Salvador y Guatemala, y en este siglo auspician un acuerdo entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), concluyendo una guerra que duró medio siglo. En 2022, el presidente de ese país, Gustavo Petro, reinició un proceso de negociación con el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Una vez más Cuba ofrece a La Habana como sede y su activa participación en la mediación.

Cuba se convierte así en generadora de bienes públicos en el continente y demuestra que no auspicia al terrorismo sino que promueve la resolución pacífica de complejos conflictos. Además de su valor en sí, puede facilitar la evolución de sus relaciones con EE. UU. y sus aliados.

### *El poder seductor*

Desde 1959, Cuba ha demostrado un cierto poder seductor, más conocido en inglés como *soft power*. En los 60, su Gobierno resistió con éxito múltiples agresiones de EE. UU., ganándose el respeto, entre otros, de la CIA y de Francisco Franco. Su antimperialismo recibió un fervoroso apoyo simbólico y político principalmente en América Latina. Su apoyo a las luchas anticolonialistas en África y, en particular, contra el Gobierno *apartheid* de Sudáfrica, recibió la gratitud de muchos en ese continente. El internacionalismo cubano se extendió, además, a proveer socorro frente a desastres naturales, proveer servicios médicos, enviar maestros y otros quienes recibían estos servicios sin tener que pagar.

Las características del poder seductor de Cuba cambian debido a los paralelos derrumbes de los regímenes comunistas en Europa y de su producción azucarera. Pasa a depender del turismo internacional, primero de sol y playa, y poco a poco ofreciéndose como “país museo” para turistas. La sociabilidad de su pueblo, el encanto de su música, el talento de sus artistas y la reconstrucción histórica en el casco viejo de La Habana convierten al país en receptor de turistas, excediendo 4,7 millones de turistas en el año pico, 2018. Parte del poder seductor se dolarizó.

Antes de la pandemia, en los tres primeros años de la presidencia de Trump, EE. UU. fue el mayor emisor de turistas (más de un millón por año), o quedó casi empatado con Canadá. Aproximadamente la mitad de los estadounidenses eran cubanoamericanos. A su vez, esos dos países aportaron cerca de la mitad de los turistas por año. Más del 90 % de los turistas dejaron de llegar entre 2019 y 2021.<sup>10</sup> La pandemia provocó el descalabro turístico; su futuro depende, en gran parte, de las relaciones con EE. UU. y Canadá.

Otro ejemplo del poder seductor de Cuba ha sido la colaboración cubana en salud. En 2020, personal de salud trabajaban en 16 países del Caribe anglófono y otros diez del continente americano, incluyendo México y Venezuela, 28 países africanos al sur del Sahara, seis en el Medio Oriente; y cinco asiáticos incluidos China y Vietnam. Muchos países seguían recibiendo estos servicios sin pagar, pero aquellos con más recursos ya pagan una fuente de ingresos considerable para Cuba. El envío de personal de salud es el principal instrumento para comprar petróleo venezolano, saudita y de otros, y pagar parte de los adeudos a China.<sup>11</sup> Este poder seductor, por tanto, también ha sido parcialmente dolarizado.

El futuro económico de Cuba dependerá en gran parte en la exportación de servicios como éstos. El talento y la disposición de su pueblo, por tanto, son un principal instrumento para defender la soberanía, entrelazar a países, y promover la prosperidad.

### *Conclusión: Visión de la Nación*

Por más de dos siglos, Cuba buscó establecer y garantizar su independencia y su soberanía. Durante la Guerra Fría, su importancia militar fue un factor determinante. Con la desaparición de la Unión Soviética, las debilidades de la Federación Rusa reveladas en 2022, el descalabro productivo en Venezuela, los límites de la tolerancia China por los impagos y la pérdida de márgenes de negociación internacional, en este siglo la falta de prosperidad en Cuba es la principal amenaza de su soberanía e independencia. Con breves excepciones, su economía no crece desde 1985 y sus principales aliados políticos no resuelven sus desafíos económicos.



El reto para la política exterior de Cuba ha sido notable. Su diplomacia militar en sus relaciones con EE. UU. ha sido exitosa. También, hay éxitos en momentos de su diplomacia económica (renegociaciones financieras), pero en ese ámbito y en su participación en organismos multilaterales políticos sus resultados están limitados. Cuba utiliza su poder seductor para obtener beneficios simbólicos, sociales, políticos y económicos (estos gracias a la dolarización de aspectos de su poder seductor), pero su mayor eficacia económica requiere mejorar sus relaciones con su adversario político, EE. UU., para atraer turistas y remesas. Debe cumplir con los protocolos de la OMS para facilitar la venta de sus vacunas y reexaminar sus ausencias de las IFIs o de las misiones de paz de Naciones Unidas, para encauzar su economía sin los graves problemas surgidos entre 2021 y 2022 y ampliar el alcance de su diplomacia militar.

No hay visión razonable ni sustentable visión de la Nación sin enfrentar sus perdurables deficiencias económicas.

## NOTAS

- 1 Agradezco los útiles comentarios de los participantes en el Taller Internacional, “Cuba en la nueva coyuntura”, celebrado en 17 y 18 de octubre de 2022 en la Ciudad de Panamá.
- 2 Todas las traducciones son mías.
- 3 Entrevistas confidenciales en Washington DC, 2017.
- 4 (ONEI, 2017, Cuadro 8.2; ONEI, 2022, Cuadro 8.2)
- 5 (ONEI, 2022, Cuadros 8.5 y 8.6, cálculos míos).
- 6 cálculos míos; ONEI 2022, Cuadro 8.6
- 7 (ONEI, 2017, Cuadro 8.6, cálculos míos)
- 8 (U.S. Statutes, 1996, pp. 794-795)
- 9 (ONEI, 2022, Cuadros 8.5 y 8.6)
- 10 (ONEI, 2022, Cuadro 15.6)
- 11 (cálculos basados en MINSAP, 2021)

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bolton, J. (2020) *The Room Where It Happened: A White House Memoir*. Simon & Schuster. Capítulo 9.
- Castro Ruz, R. (2002, 20 de enero) Comparecencia televisiva. En *Noticiero dominical*, NTV, Cuba.
- Domínguez, J. I. (2021) “Triunfos y fracasos del socialismo burocrático en Cuba, 2016-2021: Debates oficialistas sobre economía y política”. En *Foro Cubano* 2:3 (julio-diciembre). P. 45-63.
- García Ruiz, M. (2018) “Deuda externa de Cuba: Breves apuntes sobre su trayectoria y relevancia”. En *Revista Cubana de Economía Internacional* (REIC). Vol. 2. P. 55-68.
- MINSAP (Ministerio de Salud Pública de Cuba) (2021) *Anuario estadístico de salud, 2020*. República de Cuba.
- ONEI (Oficina Nacional de Estadística e Información). (2017) *Anuario estadístico de Cuba, 2016*. República de Cuba.
- ONEI (Oficina Nacional de Estadística e Información). (2022) *Anuario estadístico de Cuba, 2021*. República de Cuba.
- Resolución del 8vo. Congreso del Partido sobre la Actualización de la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista*. (2021). Partido Comunista de Cuba. Recuperado el 2 de septiembre de 2022 <https://www.pcc.cu/sites/default/files/tesis-resoluciones/2021-05/Actualizaci%C3%B3n%20del%20Modelo%20Economico.pdf>
- Sánchez Gutiérrez, M. (2017) “Cuba: Notes on Multilateral External Financing#”. En Domínguez, J. I.; Pérez Villanueva, O. E. y Barbería, L. G. *The Cuban Economy in a New Era: An Agenda for Change toward Durable Development*. Harvard University Press.
- U.S. Department of State. (2021). *International Narcotics Control Strategy Report*, vol. 1. U.S. Government. Recuperado el 5 de septiembre de 2022 <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/02/International-Narcotics-Control-Strategy-Report-Volume-I-FINAL-1.pdf>.
- U.S. (1996). 110 Statutes, Public Law 104-114, 22 United States Code 6034.