

Edición especial

¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos

Andrés Serbin (Coordinador)



cries



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales
Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe 2016

¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos

Andrés Serbin (Coordinador)



Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales
Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe 2016
Edición especial

Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, 2016
Edición Especial - Andrés Serbin (Coordinador) - CRIES, Buenos Aires
ISBN 980-317-196-8
ISSN - 1317-0953

Diseño y coordinación gráfica: www.imagentres.com

Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)

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

Índice

Introducción

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

Andrés Serbin 7

Sección I: Las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos y el nuevo ciclo de la reconfiguración regional

¿Fin de ciclo?: Las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos en el entorno regional y global

Andrés Serbin 17

Los desafíos de la reconfiguración: Fin de ciclo y transición regional en América Latina

Elsa Llenderozas 51

Los desafíos de la reconfiguración regional: Una perspectiva caribeña

Antonio Romero 65

Sección II: Cuba y los Estados Unidos en el contexto regional

The Impact on U.S.-Cuba Latin America Relations of Rapprochement between Washington and Cuba

Eric Hershberg y Jacquelyn Dolezal 89

La política latinoamericana de Estados Unidos y la nueva convivencia con Cuba: el conflicto en su laberinto

Jorge Hernández Martínez 103

Autonomía y normalización: ¿El fin del excepcionalismo cubano?

Andrés Serbin 135

Sección III: Auge y declive de los actores protagónicos de la reconfiguración regional

¿Aliados incómodos?: Venezuela y el impacto de la normalización de las relaciones Cuba-EE.UU.

Andrei Serbin Pont 167

México y la nueva dinámica estratégica de las relaciones Cuba-Estados Unidos

Raúl Benítez Manaut 191

Las relaciones entre Colombia y Cuba de cara a sus cambios internos: Su rol en la dinámica hemisférica <i>Eduardo Pastrana Buelvas</i>	209
España, América Latina y Cuba tras el periodo Rajoy: Balance y perspectivas de la política exterior <i>José Antonio Sanahuja</i>	235

Sección IV: Tres miradas desde Brasil

O Brasil no contexto das reconfigurações regionais <i>Tullo Vigevani y Juliano A.S. Aragusuku</i>	273
Estancamiento e crise da liderança do Brasil no entorno regional <i>Miriam Gomes Saraiva</i>	295
O espaço da América Latina na política externa brasileira <i>Regiane Nitsch Bressan</i>	311

Sección V: ¿Hacia una nueva configuración interamericana?. La OEA y Cuba

Cuba y el Sistema Interamericano. ¿Hacia una integración progresiva y funcional en la OEA? <i>Beatriz Ramacciotti</i>	335
Cuba, la proliferación institucional y el futuro de la política hemisférica <i>Thomas Legler y Eduardo Tzili</i>	367
Autores	383

Introducción

Andrés Serbin

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

Andrés Serbin

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Andrés Serbin

Notas

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

Sección I: Las relaciones entre Cuba y Estados Unidos y el nuevo ciclo de la reconfiguración regional

**Andrés Serbin
Elsa Llenderozas
Antonio Romero**

¿Fin de ciclo?: Las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos en el entorno regional y global

Andrés Serbin

1. La relación entre Cuba y los Estados Unidos en el contexto regional

El 17 de diciembre de 2014, tres días después de la celebración en La Habana del 10mo. Aniversario de la creación de la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), los Presidentes Barack Obama y Raúl Castro anunciaron que, a más de medio siglo del inicio de las hostilidades entre los Estados Unidos y Cuba, habían iniciado conversaciones bilaterales con el propósito de restablecer sus las relaciones diplomáticas entre ambos países.

Si bien el anuncio pudo constituir una sorpresa para el aliado más cercano de Cuba –el gobierno bolivariano del Presidente Maduro en Venezuela–, respondía a las expectativas y anhelos largamente acariciados por la mayoría de los gobiernos de América Latina y el Caribe. A lo largo de las dos últimas décadas, mientras que estos gobiernos –particularmente aquéllos ubicados a la izquierda del espectro político– mantuvieron su actitud crítica frente a los Estados Unidos y continuaron denunciando el embargo impuesto por este país a la isla en los foros multilaterales, las expectativas entorno a la normalización de las relaciones entre ambos países y la plena reincorporación de Cuba al ámbito hemisférico habían ido

en ascenso desde la V Cumbre de las Américas realizada en Puerto España en abril de 2009, cuando el Presidente Obama prometió un enfoque diferente, –más abierto y dialógico–, por parte de los Estados Unidos en sus relaciones con América Latina. De hecho, a partir de ese momento, creció la expectativa de que Cuba –el único país del hemisferio excluido del sistema inter-americano– pudiera retornar al mismo, luego de su suspensión de la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1962 y que pudiera participar en las Cumbres de las Américas promovidas desde la década del noventa. Esto se hizo particularmente evidente ante la VI Cumbre de las Américas que se realizó en Cartagena de Indias en 2012, cuando los mandatarios de América Latina y el Caribe incrementaron su presión para la inclusión de Cuba, al punto que el Presidente colombiano Santos, viajó previamente a La Habana para sostener conversaciones con el gobierno cubano al respecto. De hecho, ya en junio de 2009, durante la XXXIX Asamblea General de la OEA realizada en San Pedro Sula, en Honduras, donde por la presión de los países de la región se había decidido unánimemente, y a pesar de las reticencias del gobierno estadounidense, cancelar la resolución de 1962 que excluía al gobierno cubano de la organización, se confirmó que la mayoría de los gobiernos de la región –y no sólo aquéllos alineados con el ALBA, estaban comprometidos a una rápida reincorporación de Cuba a la comunidad hemisférica.

Pese a que las conversaciones bilaterales entre los Estados Unidos y Cuba comenzaron en diciembre de 2014¹ –después de un año de mediaciones secretas por parte del Vaticano y del gobierno de Canadá– una de las interrogantes que levanta este proceso es si los gobiernos de América Latina y el Caribe contribuyeron de alguna manera a este diálogo, en el marco de su creciente autonomía de los Estados Unidos –en particular en América del Sur– y de los acelerados cambios en las relaciones hemisféricas.

Para responder a esto, es necesario abundar en el análisis de dos importantes factores que contribuyeron a este proceso. En primer lugar, la nueva arquitectura de la gobernabilidad regional² que se estructuró luego del fin de la Guerra Fría y de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, en el marco de un gradual desentendimiento estratégico estadounidense con respecto a la región en tanto otras prioridades regionales concitaban su atención a nivel global y su agenda hemisférica se focalizaba en la guerra contra el narcotráfico y en los temas de migración. Y en segundo lugar, la cautelosa y medida estrategia que asumieron algunos gobiernos latinoamericanos en influir sobre las posiciones de los Estados Unidos con respecto a Cuba (Serbin, 2015a). Los dos factores estaban estrechamente vinculados, en tanto un nuevo regionalismo latinoamericano emergía a través del enhebrado de la creación de varias organizaciones regionales

tales como la Alianza Bolivariana de los Pueblos de América (ALBA), la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR) y la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) que excluyeron a los Estados Unidos y Canadá, y en tanto particularmente Brasil y Venezuela –que habían asumido liderazgos importantes en la región en la última década– desempeñaron, para bien o para mal, un rol protagónico en este proceso.

Sin embargo, tampoco debe desestimarse un tercer factor adicional de relevancia. Desde la década del setenta, cuando Cuba comenzó a establecer vínculos más estrechos con los países miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM), hasta finales de la década del noventa, cuando fue admitida en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y luego del colapso de la Unión Soviética, La Habana desarrolló una consistente política exterior de ampliación y profundización de sus relaciones con América Latina y el Caribe, en el marco de su estrategia internacional de progresiva ampliación de “círculos concéntricos” (Serbin, 2011; 2013a). Esta estrategia se benefició del acceso al poder de diferentes partidos y movimientos populistas y de izquierda –muchos de los cuales estaban vinculados al Foro de São Paulo que reunía a los partidos progresistas que simpatizaban y se identificaban con el gobierno revolucionario de Cuba, particularmente en relación con su autonomía y su irreductible posición frente a los EE.UU. y al imperialismo norteamericano (Cameron y Hershberg, 2010; Cannon y Kirby, 2012). Una diplomacia experimentada y fogueada en la proyección global de Cuba en las décadas anteriores, contribuyó asimismo a desarrollar relaciones más estrechas con los países de América Latina y el Caribe y a preparar el terreno para el inicio de las conversaciones bilaterales entre ambos países (Domínguez, 2001; Serbin, 2001).

En el transcurso de un año, el anuncio de diciembre de 2014 se materializó en el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre los dos países y en una serie de medidas que contribuyeron a incrementar el diálogo y la cooperación entre los dos países, en el marco de un giro sorprendente en relación a las tensiones y hostilidades de las décadas previas. Algunas de estas medidas incluyeron la liberación de presos acusados de espionaje por ambas partes, la relajación de algunas restricciones a los viajes y al envío de remesas a la isla, la eliminación de Cuba de la lista de países terroristas por parte de los Estados Unidos, y la proliferación de reuniones bilaterales en torno a diverso temas de la agenda común. Sin embargo, el proceso de normalización cabal de las relaciones aún no se ha concretado, en tanto el embargo estadounidense a la isla, pese a la eliminación de algunas restricciones al comercio y a los viajes, persiste hasta el momento de publicación de este volumen. El levantamiento del embargo, sujeto a una decisión y a la aprobación por parte del Congreso estadounidense,

en el marco de un complejo proceso de desmontaje legal y jurídico, sigue condicionando la plena normalización de las relaciones, pese a la existencia de un entorno doméstico, regional e internacional favorable.

El nuevo regionalismo latinoamericano y su impacto en las relaciones hemisféricas

Desde la década del cincuenta del siglo pasado, el regionalismo latinoamericano se desarrolló en tres fases distintivas. La primera fase tuvo lugar entre la década del sesenta y la de los ochenta –durante un período marcado por una fuerte hegemonía estadounidense en el cual, sin embargo, el regionalismo latinoamericano se construyó en torno a una aspiración de mayor autonomía a través de la creación de mercados regionales y el impulso de estrategias regionales de industrialización y de sustitución de importaciones, bajo la influencia del pensamiento de Prebisch y de la CEPAL. Una segunda fase cobró forma al final de la década de los ochenta y al principio de la de los noventa, bajo una marcada influencia del llamado “Consenso de Washington” y del concepto de “regionalismo abierto” promovido para esa época por la misma CEPAL, con la introducción de un enfoque neoliberal que impulsó la liberalización comercial, la apertura económica y la eliminación de las barreras comerciales, con un fuerte énfasis en el rol del mercado. Los temas comerciales, de inversión y macro-económicos predominaron en la nueva agenda regional, en detrimento del rol del Estado y de las políticas sociales. En este marco, Washington lanzó la iniciativa de la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a nivel hemisférico, proyectando el modelo desarrollado en el marco del Área de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, de acuerdo a sus siglas en inglés). Sin embargo, en la primera década de este siglo, simultáneamente al fracaso de las negociaciones orientadas a crear el ALCA durante la Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata en 2005 –principalmente por el cuestionamiento realizado tanto por los gobiernos de Argentina, Brasil y Venezuela como por una amplia Alianza Social Continental (ASC) que aglutinó a sindicatos y movimientos sociales de todo el hemisferio– nuevas modalidades de cooperación regional, concertación política e integración social y económica, comenzaron a emerger. Calificadas por algunos analistas como “post-liberales” o “post-hegemónicas”³, las nuevas formas de regionalismo se centraron en la creación de organizaciones regionales que priorizaron el rol del Estado, la coordinación política, los acuerdos inter-gubernamentales y una nueva agenda regional que enfatizó una agenda social, el desarrollo y la exclusión de los Estados Unidos y Canadá (Serbin, 2013b).

Esta fase reflejó, a nivel latinoamericano, el impacto de una serie de cambios profundos por los que estaba atravesando el sistema internacional a principios de siglo. Después del fin de la Guerra Fría y, especialmente, después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, Washington reorientó sus prioridades estratégicas a nivel mundial, con un mayor foco en Medio Oriente y otras regiones y una menor atención a América Latina, con excepción de sus vecinos más cercanos –México, América Central y el Caribe. Este proceso –junto con los que se desarrollaban en la región tanto a nivel regional como doméstico– afectó las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina y el Caribe y al propio sistema interamericano en general, fuertemente cuestionado por algunos gobiernos de la región, y en particular por los países miembros del ALBA. Simultáneamente la crisis financiera de 2008-2009 y la crisis consecuente de la eurozona precipitaron la declinación de la presencia europea en el área, sin mellar, sin embargo, decisivamente su influencia. Los vínculos –particularmente políticos– entre los estados latinoamericanos se incrementaron, pese a no generar un proceso único y consistente de integración regional, mientras que nuevos actores aumentaron su presencia económica en América Latina –entre ellos India, Corea del Sur y, especialmente, la República Popular China, como lo había hecho anteriormente Japón. Otros actores como Rusia e Irán establecieron asimismo vínculos más estrechos con la región, mientras que, por su parte, América Latina y, en especial, Suramérica buscaban diversificar sus relaciones con nuevos socios en un mundo caracterizado crecientemente por el “ascenso del resto” (Zacharia, 2008) frente a tradicional influencia de los países industrializados de Occidente. Este ascenso implicó, con el surgimiento de las economías emergentes y, especialmente, de China, una reconfiguración de las relaciones globales entre el Norte y el Sur, con el desarrollo de nuevas alianzas y bloques como los BRICS, IBSA y MIKTA, y de nuevos organismos multilaterales como el G-20, en cuyo marco el Sur Global adquirió un nuevo protagonismo. Asimismo, este proceso dio lugar a un progresivo desplazamiento del predominio del dinamismo del Atlántico por la emergencia de la región del Asia-Pacífico motorizada por el fuerte y sostenido crecimiento económico de China (Serbin, 2014; 2015b).

En busca de una mayor autonomía

Como resultado de estos procesos el sistema internacional desplegó una mayor multipolaridad y un creciente poli-centrismo. Los países latinoamericanos, particularmente en Suramérica, aprovecharon la nueva coyuntura internacional para desarrollar una mayor autonomía

de los Estados Unidos. En este contexto, como ya señalamos, a lo largo de la década pasada, una serie de organizaciones regionales con diferentes enfoques y prioridades fueron creadas en la región. En 2002, Cuba y Venezuela firmaron el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) que devino, a partir del 2004 y con la incorporación de nuevos países, primero en la Alternativa Bolivariana de las Américas –que cuestionó fuertemente el ALCA desde una perspectiva anti-estadounidense y anti-neoliberal– y luego en la Alianza Bolivariana de los Pueblos de las Américas (ALBA) que promovió, en base a la asistencia petrolera y financiera de la República Bolivariana de Venezuela, la solidaridad y la cooperación Sur-Sur, a la vez de mantener un fuerte retórica anti-estadounidense. En mayo de 2008, luego de un extenso proceso liderado por Brasil, fue creada la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR), sobre la base de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), con la participación de 12 estados sudamericanos, incluyendo a Guyana y Surinam, dos países que tradicionalmente estuvieron vinculados a la CARICOM. En febrero de 2010, en Cancún, todos los gobiernos de América Latina y el Caribe, constituyeron la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), con la exclusión de los Estados Unidos y Canadá. La CELAC absorbió las funciones del Grupo Río que había servido como foro de consulta y de coordinación política desde los años ochenta, y que se desarrolló a partir del Grupo Contadora, de relevante desempeño en la superación de la crisis centroamericana de aquéllos años. Desde su creación, la CELAC ha impulsado una serie de iniciativas y diálogos con diversos actores extra-regionales como la India, China, Rusia, y la Unión Europea, que culminaron en enero de 2015 en una Cumbre CELAC-China realizada en Beijing y en junio del mismo año en una Cumbre con la Unión Europea realizada en Bruselas, junto con un acuerdo con la Federación Rusa.

Como contrapartida a estos procesos enmarcados en el regionalismo post-liberal, en 2012, Colombia, Chile, Perú y México conformaron la Alianza del Pacífico (Pastrana y Gehring, 2014) iniciada fundamentalmente con el propósito de revitalizar los acuerdos de libre comercio entre éstos países y vincularlos más estrechamente a la región del Asia-Pacífico, particularmente a través de su participación en el Tratado Trans-Pacífico (TPP) impulsado por los Estados Unidos. El TTP, con la inclusión de México, Chile y Perú, junto a los Estados Unidos y ocho países del Asia-Pacífico, se firmó en octubre de 2015. Por otra parte, Panamá y Costa Rica se han incorporado como observadores a la Alianza, aspirando en convertirse próximamente en miembros plenos.

Pese a que el surgimiento de la Alianza del Pacífico responde asimismo a la necesidad de contrabalancear el peso político de los miembros del ALBA en la región, a caballo entre las dos primeras décadas de este siglo, la tendencia dominante del regionalismo latinoamericano

apuntó a la coordinación política y a incrementar la autonomía frente a los Estados Unidos –ya fuere en forma más radical como en el caso de los países miembros del ALBA o más cautelosa como en el caso de Brasil. Con la re-elección de Michelle Bachelet a la presidencia de Chile en 2010, se inició un intento, hasta el momento fallido, de hacer converger la Alianza del Pacífico con MERCOSUR. Una reactivación de esta iniciativa chilena se ha dado en el marco de la elección de Mauricio Macri a la presidencia argentina⁴.

Pese a ello, la región no ha podido superar la fragmentación existente y la ausencia de instituciones consolidadas, prevaleciendo los intereses nacionales y la defensa de la soberanía por encima de los arreglos supra-nacionales. En su mayoría, los organismos regionales emergentes respondieron a la voluntad política de los principales actores regionales de la época.

Sin embargo, en el marco de estos procesos, un eje de convergencia ha sido la disposición generalizada de los gobiernos de la región de incorporar a Cuba plenamente en la comunidad latinoamericana y, eventualmente, hemisférica. En las dos últimas décadas, el gobierno de La Habana ha sido reiteradamente invitado a las diversas reuniones y foros de alto nivel y a las Cumbres regionales impulsadas por los diversos organismos y bloques existentes, incluyendo MERCOSUR y las Cumbres Iberoamericanas, de manera tal que se ha convertido en un participante asiduo y regular de los principales eventos políticos de la región. Asimismo, Cuba y los diferentes gobiernos y organizaciones de la región, más allá de los miembros del ALBA y de este organismo, han firmado numerosos tratados y acuerdos y Cuba asumió un rol importante, como miembro fundador, en la creación de la CELAC⁵. La inclusión plena de Cuba en la comunidad latinoamericana y caribeña culminó con la realización de la II Cumbre de la CELAC en La Habana en enero de 2014, bajo la presidencia de este país. En esta Cumbre, a la que asistió el secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), participaron los presidentes y jefes de estado de toda la región, reiterando, en la declaración final, su apoyo al gobierno de Cuba y su denuncia y cuestionamiento al embargo impuesto por Washington a la isla.

Los actores del proceso

En el proceso de inclusión de Cuba en la comunidad latinoamericana y caribeña, la República Bolivariana de Venezuela (y en especial el carisma y la influencia regional de Chávez) desempeñó un rol destacado, particularmente a partir de la creación del ALBA (Serbin, 2011).

Pero asimismo, el cauto y sutil respaldo de Brasil, especialmente durante las presidencias de Lula da Silva (Soares, 2014), fue un factor clave en este proceso, pese a que la posición de este país en relación a los Estados Unidos fue menos abiertamente antagonista –dados los costos políticos y económicos de un enfrentamiento más radical con Washington– por lo menos hasta el momento de la eclosión del escándalo del espionaje estadounidense al gobierno de este país durante el inicio de la presidencia de Dilma Rousseff⁶.

Más cautelosa ha sido la posición del gobierno colombiano, inclusive después de la re-elección del presidente Santos en 2014. Pese a que, en las últimas dos décadas, los Estados Unidos han sido uno de los principales aliados de Colombia, Cuba desempeñó un papel fundamental en el inicio y desarrollo de los diálogos de paz del gobierno colombiano tanto con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) como con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), y ayudó a distender las tensiones que emergieron entre Bogotá y el gobierno de Chávez.

Por otra parte, antes de la creación de la CELAC, México fue inicialmente marginado del proceso pese a sus importantes vínculos históricos con Cuba antes de la eclosión de la crisis con éste país durante la gestión del Presidente Fox. Sin embargo, fue posteriormente incluido a partir del restablecimiento de las relaciones entre los dos países durante la gestión del Presidente Calderón y, más recientemente, del Presidente Peña Nieto⁷, en consonancia con el resto de los gobiernos de América Latina y el Caribe, independientemente de su afiliación o de sus simpatías con los gobiernos del ALBA.

En este marco, la decisión del gobierno de Panamá –con el apoyo del resto de los gobiernos latinoamericanos y caribeños y pese a la reticencia implícita de los Estados Unidos–, de invitar al gobierno cubano a la VII Cumbre de las Américas realizada en abril de 2015 en la ciudad de Panamá, concretó la plena inclusión de Cuba en la comunidad hemisférica, a pesar de las voces disidentes que –desde distintos sectores políticos y de la sociedad civil de la región– expresaban su desconfianza frente al grado de compromiso de Cuba con la democracia, a su desempeño en el campo de los derechos humanos, y al alcance real de las reformas económicas impulsadas en el marco del “proceso de actualización del modelo económico y social” en curso en la isla.

Sin embargo, es muy difícil evaluar, en términos sustantivos, la influencia efectiva de cada gobierno de América Latina y el Caribe –más allá de la favorable atmósfera general y de la relativa influencia que pudieran ejercer sobre los Estados Unidos– en el restablecimiento de las relaciones bilaterales de este país con Cuba. Lo que queda

claro es que la mayoría apoyó la cancelación de la suspensión de Cuba de la OEA y que, a través de las declaraciones y posiciones de los organismos emergidos en el marco del nuevo regionalismo latinoamericano y caribeño, se generó un clima de presión para crear un sólido fundamento para que los Estados Unidos aceptaran la plena reincorporación de Cuba en la comunidad hemisférica, como lo evidenciaron las conversaciones preparatorias de la VII Cumbre de las Américas. En todo caso, incluso si las conversaciones bilaterales iniciadas en diciembre de 2014 fueron el resultado de un largo proceso en dónde primaron las decisiones soberanas de ambas partes sin una intervención directa de los países de América Latina y el Caribe, los cambios recientes en el entorno regional fueron propicios y contribuyeron en forma sustancial para el inicio de este proceso como un factor que influyó sobre las decisiones tomadas por la administración del Presidente Obama en relación a Cuba, sin descartar otros factores –domésticos e internacionales– de relevancia (Serbin, 2015a). Si bien queda por ver cómo se desarrollan y avanzan las subsiguientes rondas de las conversaciones bilaterales entre Cuba y los Estados Unidos luego del reestablecimiento de sus relaciones diplomáticas en 2015, la VII Cumbre de las Américas constituyó un hito indiscutible e histórico en el restablecimiento de estas relaciones con el encuentro de los dos mandatarios y con el diálogo personal entablado entre ellos en esa ocasión.

La VII Cumbre y el futuro de las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina y el Caribe

La realización de la VII Cumbre de las Américas deparó pocas sorpresas aunque no siguió al pie de la letra el guión previsto previamente.

Si bien el tema central de la Cumbre fue “Equidad con prosperidad”, la agenda fue acaparada por un tema eminentemente político –el restablecimiento del diálogo entre los Estados Unidos y Cuba, y la multiplicación de mensajes por parte del Presidente Obama y de sus funcionarios sobre el inicio de una nueva relación con América Latina y el Caribe. La intervención del Presidente Raúl Castro, pese a los señalamientos sobre el enfrentamiento histórico entre los dos países y la persistencia del embargo económico, siguió una línea conciliadora que resaltó la “honestidad” de Obama en su compromiso con el diálogo. La foto del saludo entre ambos mandatarios y la posterior reunión bilateral marcó un hito en las relaciones entre los dos países y un primer paso hacia una renovada y proactiva presencia estadounidense en América Latina y el Caribe, después de más de una década de distanciamiento entre los EE.UU. y la región.

Durante la sesión plenaria, el discurso de Raúl Castro fue conciliador, reconociendo bondades y cualidades de su contraparte norteamericana sin dejar de cuestionar el rol de los EE.UU. en obstaculizar el proceso político en Cuba. Obama se aseguró de dejar en claro, por su parte, que los Estados Unidos estaban en “el principio de una nueva relación” y que las relaciones Washington-La Habana se encontraban en un “punto de inflexión”. Fue evidente asimismo que tanto Castro como Obama compartieron la visión de no “ser prisioneros del pasado y mirar hacia el futuro”.

La Cumbre culminó cuando Obama y Castro se estrecharon la mano formalmente, dieron una conferencia de prensa conjunta y se mostraron dispuestos a avanzar el diálogo a pesar de reconocer las diferencias existentes entre sus respectivos países. Esta fue la imagen que marcó en primer plano a la Cumbre.

En suma, la Cumbre puso en relieve los alcances positivos del diálogo iniciado entre los Estados Unidos y el gobierno de Cuba, tanto para la isla como para la región, y marcó el desplazamiento a un segundo lugar del protagonismo habitual del gobierno venezolano y de las críticas de sus aliados bolivarianos⁸, en el marco del inicio de una nueva relación entre la administración Obama y América Latina.

Sin embargo, de entre las frases acuñadas en el marco de la Cumbre, se pueden destacar dos: la referencia a que el evento marcaba un punto de inflexión, de hecho no sólo en las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos, sino de las relaciones de este país con el resto de América Latina y el Caribe, y la necesidad de mirar hacia el futuro.

No obstante, tanto la poderosa señal enviada por la administración Obama a la región con el inicio de las conversaciones bilaterales y la presencia de Raúl Castro en la Cumbre, como la necesidad de mirar hacia el futuro, abren interrogantes sobre cómo se configurará en ese futuro la relación entre Washington y la región, particularmente teniendo en cuenta los cambios que se desarrollan en el entorno internacional y, al margen de las reiteradas promesas realizadas desde la Cumbre de Puerto España en adelante, de la estructuración de una nueva relación entre ambos.

2. Cuba y América Latina en la estrategia global de los Estados Unidos: Una visión más allá de lo regional

Los cambios recientes del entorno internacional y su impacto en América Latina: Asumiendo las nuevas realidades

El progresivo surgimiento de un mundo multipolar y poli-céntrico se desarrolla en un marco dónde no se pueden disociar los procesos geo-económicos de los geopolíticos, pero dónde prevalece un marcado debilitamiento de la gobernanza global. Nuevas formas de relacionamiento, nuevos bloques y alianzas, y nuevas instituciones, especialmente en el campo económico y financiero, como los señalados BRICS, MIKTA, el G-20, junto con el G-77 plus China, el Banco de Desarrollo del Asia Pacífico y múltiples iniciativas desde el Sur son muestras patentes de este proceso de transformación. Las consecuentes mutaciones geopolíticas se asocian con cambios en las relaciones de poder a nivel mundial, con el reordenamiento de las políticas exteriores y de los intereses de algunos de los actores más relevantes del sistema, con la complejización del cuadro de interacciones y de actores internacionales, con el despliegue de nuevas amenazas y riesgos a la estabilidad y gobernabilidad del sistema internacional y con el peligro siempre presente de conflictos bélicos de diversas características, y de atrocidades masivas y crisis humanitarias, asociadas a la proliferación del armamentismo. Todos estos factores se articulan con nuevos procesos geo-económicos y con cambios demográficos, tecnológicos y medioambientales (Bitar, 2013 y 2014) de significativo impacto en el orden internacional y en la conformación de un nuevo sistema multipolar y poli-céntrico, dónde co-existen visiones westphalianas que resaltan la importancia del Estado como actor primordial junto con la aparición de nuevos fenómenos no estatales que ponen en cuestión la arquitectura convencional del sistema internacional y el eje del dinamismo mundial centrado en los países industrializados de Occidente.

En este contexto, en el ámbito geo-económico resalta como un elemento fundamental de los cambios en curso el crecimiento y la emergencia de la región del Asia-Pacífico como un factor de creciente peso en la economía mundial frente al intento de recuperación del dinamismo del Atlántico, que continúa siendo el principal motor de ésta economía en términos de comercio, inversiones e innovación tecnológica, pero cuyo peso en el ámbito internacional tiende a decrecer (Serbin, 2014; 2015b).

A su vez, en el marco del progresivo desplazamiento de la dinámica mundial del Atlántico al Asia-Pacífico, América Latina y el Caribe, pese a sus estrechos lazos históricos con las economías del Atlántico Norte, se enfrentan principalmente, sin embargo, con dos fuerzas rectoras en el escenario internacional –los Estados Unidos y China. Esta situación pone a la región en su conjunto, junto a otros actores, en la disyuntiva de buscar articular una combinación adecuada de patrones de relacionamiento con China y con el área de Asia-Pacífico en general y, a la vez, mantener y profundizar sus relaciones con los Estados Unidos y la Unión Europea, sin descartar a otros actores relevantes en el marco de un mayor relacionamiento Sur-Sur. Esta aparente disyuntiva se enmarca, a su vez, en una tendencia predominante de la región a mantener una dinámica propia caracterizada por procesos regionales centrípetos y a una dificultad estructural –en un mundo dónde cada vez más tiende a prevalecer la importancia de las regiones– de diseñar y generar respuestas regionales colectivas ante el cambiante entorno internacional.

En la actualidad, luego de los tiempos de bonanza que beneficiaron a la región hasta 2013, la desaceleración de la economía mundial se ve afectada por la desaceleración y la reorientación de las prioridades estratégicas de la economía china (de la inversión productiva y de las exportaciones al incremento del consumo interno de bienes y servicios en el marco de un énfasis en fortalecer el mercado interno); las dificultades económicas de los países emergentes en general y de los productores petroleros en particular; la recuperación parcial de la economía estadounidense luego de la crisis financiera del 2008, y el desarrollo de un panorama heterogéneo en la Unión Europea, junto con la emergencia y crecimiento de economías como la India⁹.

A partir de mediados de 2003, las extraordinarias condiciones en que se desarrollaba la economía internacional hasta la crisis financiera internacional de 2008 conformaron un contexto sumamente favorable para que América Latina y el Caribe pudieran crecer de manera sostenida, en contraste con su situación actual. A la vez, la conjunción de un sostenido nivel de actividad en las economías desarrolladas y la aparición de nuevos actores de peso en el escenario mundial, como China y la India, permitieron no solo un aumento del volumen del comercio internacional, del cual las economías latinoamericanas y caribeñas se beneficiaron, sino también una mejora sostenida de los precios de los productos básicos –el denominado *boom* de los *commodities*–, uno de los principales componentes de la canasta exportadora de las economías de América del Sur (Hernández Moreno, 2015). Este fue el marco propicio para el surgimiento y desarrollo del nuevo regionalismo latinoamericano que analizamos en la sección anterior.

Sin embargo, en un reciente informe, la CEPAL resume, en términos más pesimistas, el cuadro de situación actual de la siguiente manera: la economía mundial continúa sin poder recuperar los niveles de crecimiento que registraba antes de la crisis económica mundial de 2008-2009; la economía estadounidense aparece como la más dinámica entre los países desarrollados aunque persisten señales de debilidad estructural en ella. En cuanto a los países de la zona del euro, en su conjunto, están saliendo lentamente de una recesión; a mediano plazo, se espera que los países de la zona del euro en su conjunto sigan con un bajo crecimiento, muy baja inflación, altas tasas de endeudamiento y de desempleo y poco dinamismo de la inversión, todo ello como legado de la crisis financiera. En lo que va de la presente década, la economía del Japón ha crecido en promedio 0,7% anual; y por su parte, China ha registrado una de las tasas de crecimiento anuales más altas del mundo durante el período 2001-2010 (10,5% en promedio), incluso durante la crisis financiera global; no obstante, desde comienzo de 2012, el crecimiento de su economía se ha desacelerado, hasta alcanzar un 7,4% en 2014. En 2014, China mantuvo su posición como el primer exportador y el segundo importador mundial de bienes; no obstante, en la segunda mitad de ese año sus exportaciones e importaciones mostraron tendencias opuestas; la coyuntura que enfrentan las otras economías emergentes es muy variada -en la India, la economía se está acelerando, con un crecimiento del 7,2% en 2014; mientras que en promedio, las economías de América Latina y el Caribe se desaceleran bruscamente (CEPAL, 2015). En la región, la contracción económica tiende a resaltar en algunos países –especialmente Brasil y Venezuela¹⁰– que en su años previos asumieron roles destacados en el ámbito latinoamericano.

De hecho, el desempeño de la región en materia de crecimiento en la última década refleja fielmente los vaivenes del contexto económico internacional. El crecimiento regional en 2014 fue de apenas 1,1%, y para 2015 la CEPAL preveía que se desaceleraría a 1,0%, la cual sería la tasa más baja registrada desde 2009 (CEPAL, 2015). Un informe reciente del Fondo Monetario Internacional (FMI) señala, sin embargo, que junto con la rebaja generalizada de las previsiones de crecimiento global para el año en curso, para 2016, América Latina, en vez del esperado avance previsto, vuelve a figurar en recesión en sus pronósticos, arrastrada por la crisis de Brasil y la baja de crecimiento de México, y afectada por la baja de los precios del petróleo, la desaceleración de la economía china, y el repliegue de los estímulos monetarios de los Estados Unidos¹¹.

Por otra parte, la región no puede ser vista en términos homogéneos. Las diferencias esperadas en el desempeño de América del Sur, por un lado, y Centroamérica y México, por el otro, se pueden explicar por

factores externos e internos. En el período post crisis de 2008-2009, tanto el producto mundial como el comercio crecen menos que en el período inmediatamente previo a ésta. Las condiciones menos favorables que presenta el contexto internacional han repercutido en una drástica pérdida de dinamismo de las exportaciones regionales. Si bien la desaceleración de las exportaciones ha afectado a todas las subregiones, el débil desempeño de los envíos desde 2012 se explica principalmente por América del Sur. Finalmente, se estima que el difícil contexto internacional seguirá afectando negativamente el desempeño exportador de América Latina y el Caribe, y en especial de América del Sur. El menor dinamismo del comercio en el mundo y en la región coincide con la incertidumbre sobre las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC (Peña, 2014), habiéndose cumplido ya trece años desde su inicio. Por otra parte, en caso de tener éxito, las negociaciones conducentes a mega-acuerdos regionales tendrán un fuerte impacto en la distribución geográfica y la gobernanza de los flujos mundiales de comercio e inversión en los próximos años (CEPAL, 2015).

En este marco, el significativo impacto del crecimiento en China sobre la economía mundial de años precedentes se ve afectado, sin embargo, por una desaceleración de su crecimiento económico y por una serie de reformas económicas que enfrentan grandes desafíos macro-económicos y sociales. Como consecuencia, en 2014, el valor del comercio de bienes entre América Latina y el Caribe y China se redujo en un 2% con respecto a 2013, registrando su primera caída desde 2009, pese a que China ya es el segundo principal origen de las importaciones de la región, y el tercer principal destino de sus exportaciones. América Latina y el Caribe han devenido asimismo en un socio comercial importante de China. Sin embargo, dado el menor ritmo de crecimiento previsto para los próximos años tanto en China como en la región, el comercio bilateral no seguirá expandiéndose a tasas tan elevadas como las observadas en la última década y media. Tema aparte lo constituyen las inversiones, en tanto éstas tienden a incrementarse, particularmente en el área de explotación minera y en el desarrollo de infraestructura, en el marco de acuerdos predominantemente inter-estatales; patrón que diferencia el relacionamiento chino del estadounidense con la región.

La desaceleración del crecimiento global, anunciada por instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM), y que afecta la recuperación de los flujos comerciales y muestra la perspectiva de un empeoramiento de las condiciones de acceso a los mercados financieros internacionales, aunque con riesgos sistémicos estructurales limitados, configura una nueva normalidad a la que las economías de América Latina y el Caribe deberán adecuarse, si quieren mantener los niveles –aunque dispares

entre los países– de crecimiento económico experimentados, a pesar de la desaceleración paulatina que acecha a la región desde 2011.

En este marco, América Latina y el Caribe se enfrentan a un contexto dónde menguan los factores externos que impulsaron su crecimiento en la década anterior, sobre todo hasta la eclosión de la crisis financiera internacional en 2008 (CEPAL, 2014). En consecuencia, los niveles de crecimiento económico y los márgenes de autonomía de los países de la región asociados con la etapa previa, que constituyeron factores propicios para el impulso de un nuevo regionalismo en los primeros años de este siglo, pueden verse amenazados por el cambio en las tendencias globales de la economía internacional. En particular, los cambios globales relacionados con tendencias económicas diferenciadas en los EE.UU. y en China, han afectado de distintas maneras a diferentes regiones de América Latina y el Caribe, en tanto los países miembros de la Unión Europea, sin perder su importancia, han sido desplazados a un segundo plano por estos dos países.

La inserción internacional de América Latina y el Caribe se enfrenta, en este contexto, a intensos cambios en las pautas de distribución del poder y de la riqueza, asociadas con un desplazamiento del centro de gravedad político y económico hacia el área Asia-Pacífico. De hecho, los flujos comerciales entre Asia-Pacífico y América Latina ha crecido cada año en un 20.5%, De este porcentaje la mitad corresponde a los flujos comerciales con China (Heine, 2015).

En América Latina y el Caribe esos procesos de cambio se tradujeron en la década precedente en una doble dinámica de ascenso y creciente diferenciación. Ascenso de la región en su conjunto, impulsado originariamente por un fuerte crecimiento económico, mayor proyección global y por una mayor presencia en los organismos internacionales y las estructuras emergentes de la gobernanza global, como el G-20. En paralelo, la heterogeneidad que ha caracterizado históricamente a América Latina y el Caribe se ha tornado más marcada. A las tradicionales disparidades de desempeño económico y estructura social, se le han añadido otros factores de diferenciación relacionados con los modelos políticos, las estrategias de desarrollo, o las opciones de política exterior y de inserción internacional (Hernández Moreno, 2015).

Esta heterogeneidad, particularmente visible en el ámbito de los procesos del nuevo regionalismo post-liberal o post-hegemónico, debe ser analizada asimismo en el marco de una serie de iniciativas globales promovidas por los Estados Unidos y China, vinculadas con la firma y el impulso de mega-acuerdos actualmente en curso, en función de sus implicaciones geopolíticas a nivel global y de su impacto en la región, en tanto introducen un conjunto de fuerzas

centrífugas que tienden a profundizar las fracturas regionales, más allá de la creciente relevancia de la región en el contexto internacional y de su participación en la gobernanza global a través de diversos mecanismos. En este sentido, pese a que para algunos actores y organismos internacionales América Latina y el Caribe aparece como la zona más promisorio del planeta, su situación actual refleja graves dificultades internas, tanto en términos de las heterogeneidades mencionadas como en función de su crecimiento en los próximos años y de su capacidad de participar en el sistema internacional con una posición unificada como región.

China y otros actores en América Latina y el Caribe –los efectos de un mundo poli-céntrico

En la última década, en el ámbito de las relaciones comerciales, después de los Estados Unidos, China se ha convertido en el segundo exportador a América Latina, desplazando a un tercer lugar a la Unión Europea, a la vez de ser el mayor comprador para muchos de los países de la región (Kummetz, 2015). De hecho, China se ha convertido en segundo socio comercial de Brasil, Chile y Uruguay, entre otros, desplazando de este puesto a la Unión Europea y en 2011, China se había convertido en el mercado más importante para Brasil, Chile y Perú y en el segundo mercado más importante para Argentina, Venezuela, Cuba y Uruguay (Heine, 2015).

En gran medida, el boom de las exportaciones latinoamericanas, desde 2003 a 2013, se benefició de la expansión de la economía china, generando un crecimiento económico del 3,6 %, en contraste con las dos décadas previas en que imperaba el llamado “Consenso de Washington” con su énfasis en políticas económicas ortodoxas, en la apertura de los mercados y la reducción del rol del Estado. Durante esas dos décadas, el crecimiento fue mucho más lento –de un 2,4% (Gallagher, 2015).

En este marco, algunos analistas señalan que las principales razones del interés chino en América Latina han sido cuatro: a) la importancia de la región como fuente de productos primarios para la economía china; b) su atractivo como mercado para los productos manufacturados chinos; c) como un posible aliado político en función de su visión de la gobernanza global, incluyendo su interés en obtener apoyo y legitimidad de los países en desarrollo en su aspiración a convertirse en una gran potencia, y d) su política de “una sola China” en tanto más de la mitad de los países que reconocen a Taiwan están ubicados en la región (Ellis, 2009: 14-15; Leiteritz, 2015: 177-184).

No obstante, las relaciones comerciales establecidas por China siguen un patrón similar al establecido con los países occidentales desarrollados. La región predominantemente provee de petróleo, cobre, soja y carnes, entre otros productos primarios, y recibe bienes finales y tecnología. Consecuentemente, mientras el mercado de *commodities* se expandía, la región recibía más automóviles, computadoras y máquinas de China como parte del intercambio por sus productos primarios.

Sin embargo, pese a que China es en la actualidad la segunda fuente de importaciones de la región y el tercer destino de sus exportaciones, según la CEPAL (2015), el comercio entre China y la región en 2014 ha caído en un 2% con respecto al 2013, marcando el primer descenso desde 2009. Junto con una desaceleración del crecimiento de la economía china (Magnier, 2015), la demanda de *commodities* ha caído, al igual que sus precios a nivel global, que se han reducido, en el caso del petróleo, el cobre y la soja, casi a la mitad de sus precios en la década anterior. De hecho, para pagar sus deudas Venezuela, en 2015, debía enviar a China el doble del petróleo que enviaba hace un año atrás. En Argentina, el impacto se hace más evidente en la agricultura, afectando a su principal exportación -la soja-, y en Brasil, el efecto de la baja de los precios de los productos primarios está impactando al conjunto de la economía (Kummetz, 2015).

Por otra parte, en 2014, China se ubicaba como un socio financiero clave para América Latina, con 22.000 millones de dólares provistos en financiamiento a la región, proporcionando más capital a la misma que el Banco Mundial y el BID conjuntamente¹². En el marco de su planificación estratégica, China busca “multilateralizar su poder financiero” en la región a través de la CELAC –en lugar del BID–, desplazando a los organismos regionales existentes y “bilateralizando su apoyo” a sus nuevos socios estratégicos de la región (Velloso, 2015).

De hecho, América Latina se ha convertido en una región estratégicamente importante para China. En enero de 2015 se realizó en Beijing la Cumbre China-CELAC, durante la cual el presidente chino Xi Jinping anunció que su país invertiría 250.000 millones de dólares en los próximos 10 años en América Latina y el Caribe y que aspiraba a que su país desarrollara en ese período el comercio con el bloque a 500.000 millones de dólares¹³. Asimismo, se comprometió a que su país aportaría 20.000 millones de dólares en el desarrollo de proyectos de infraestructura y que se crearía un Fondo de Cooperación China-CELAC de 5.000 millones de dólares (Gallagher, 2015), que ha recibido el aporte chino comprometido pero que en 2015 estaba a la espera de la contribución latinoamericana.

Estas iniciativas se enmarcan en una nueva y proactiva estrategia exterior de China, que marcan un cambio radical de la política exterior de este país bajo la presidencia de Xi, y que incluyen los proyectos en construcción de la Ruta de la Seda y de la Ruta Marítima de la Seda “*One Belt, One Road*” que apunta a desarrollar una mayor conectividad con otras regiones –especialmente con las economías de Asia Oriental, Asia del Sur, Asia Central y Europa, reforzando el comercio marítimo en Asia Oriental y el Océano Índico–, la creación del Banco de los BRICS con sede en Shangai y del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (*Asian Infrastructure Investment Bank-AIIB*) con sede en Beijing. Estas iniciativas se articulan a una identidad y a una cartera de valores “des-occidentalizadores” del orden global, de complejo encaje (Ríos, 2015), e implican proyecciones que refuerzan este impulso tanto en América Latina y África, como en Europa. En 2015, China ha reemplazado a los EE.UU. como la mayor economía del mundo, de acuerdo a un informe del FMI y, a la vez, ha multiplicado las iniciativas de construcción de fuertes vínculos político-comerciales y de infraestructura con diversos países.

La nueva diplomacia china impulsada por el Presidente Xi es más compleja y sofisticada que en períodos anteriores. En vez de cuestionar abiertamente las instituciones internacionales existentes, China intenta crear nuevas plataformas que Beijing pueda controlar o influenciar de manera sustantiva. A través de estas nuevas iniciativas, China trata de generar un nuevo entorno internacional más favorable a éste país y que sea útil para limitar las presiones estratégicas de los Estados Unidos, a través de una política gradualista, basada en iniciativas económicas y comerciales que no entren en confrontación directa con Washington pero que promueven, desde una perspectiva geopolítica, una mayor seguridad para China y el cumplimiento de sus objetivos estratégicos de largo plazo (Zheng, 2015).

La competencia geoestratégica entre China y los Estados Unidos se evidencia claramente en la dinámica actual del desarrollo de mega-acuerdos que refuerzan la importancia de las regiones. Mientras que Washington impulsa un acuerdo transatlántico con su viejo aliado –la Unión Europea, en el marco de las negociaciones del Partenariado de Inversión y Comercio (TTIP, de acuerdo a sus siglas en inglés), con el propósito de que el Atlántico Norte no pierda su protagonismo como principal motor del dinamismo económico mundial, impulsa simultáneamente un Tratado Trans-Pacífico (TPP) con 11 de sus socios y aliados de la APEC tanto en América Latina (con tres de los miembros de la Alianza del Pacífico (México, Perú y Chile) como en el área Asia-Pacífico, con la exclusión de China, con el propósito de equilibrar la influencia de Beijing en esta región. En principio, tanto el TPP como el TTIP responden a la estrategia de los Estados Unidos orientada a contener a China en la región del Asia-

Pacífico, y a acotar y aislar la influencia de Rusia a nivel mundial, particularmente a raíz de la crisis de Ucrania. Ambas negociaciones avanzan dificultosamente tanto por los obstáculos existentes con sus respectivos socios regionales, como por las reticencias domésticas en los EE.UU. pese a que, como ya hemos señalado, se ha concretado, en octubre de 2015, la firma del TPP entre los gobiernos.

A su vez China ha reaccionado, en el marco de la Cumbre de la APEC en Beijing en 2014, con la propuesta de estudiar la creación de un Área de Libre Comercio de Asia Pacífico (FTAAP, de acuerdo a sus siglas en inglés) que ampliaría y superaría la propuesta original del RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership*), y ha comenzado a desarrollar y profundizar sus vínculos con Rusia y la Zona Euroasiática a través de una serie de acuerdos económicos y de infraestructura.

Prioridades y reorientaciones estratégicas de los Estados Unidos

En la última década, las relaciones entre los EE.UU. y China se han vuelto inestables y, pese a la retórica de ambos lados, por momentos tensa, dando lugar a una desconfianza estratégica mutua entre los dos estados¹⁴. La política exterior china y, especialmente, la nueva diplomacia del Presidente Xi, ha generado preocupación por parte de los Estados Unidos, y una creciente focalización en la competencia estratégica con este país (Zheng, 2014), acentuada por la situación conflictiva en el Mar de la China. La Cumbre de la APEC en Beijing realizada en noviembre de 2014 dio lugar a una reunión entre Obama y Xi, sin que, sin embargo, se diluyeran estas percepciones y las tensiones subyacentes, pese a que ambos países alegan no estar en competencia.

La recuperación económica de los EE.UU., por otra parte, ha dado señales del inicio de un nuevo rumbo hacia América Latina y el Caribe, iniciado con las conversaciones de diciembre de 2014 con Cuba y con la celebración de la VII Cumbre de las Américas en Panamá en abril del 2015, en el marco de una nueva estrategia estadounidense hacia la región. Esta estrategia no está disociada ni de su intención de fortalecer los lazos con sus tradicionales aliados, ni de focalizar crecientemente su atención en la región del Asia Pacífico, especialmente con sus tradicionales socios y aliados representados por Japón y Corea del Sur. La proyección global de la articulación de sus intereses en el Atlántico con el TTIP y en el Pacífico con el TPP apunta a reafirmar su rol en el escenario mundial, combinando la diplomacia económica con la geopolítica.

En este marco, no debe subestimarse el desplazamiento de las prioridades estratégicas de los EE.UU. a nivel global, significativamente signadas por sus intereses prioritarios. Este desplazamiento se focaliza en el progresivo desentendimiento de la priorización estratégica de Medio Oriente, tanto a raíz de sus dificultades en imponer una “*pax americana*” en la región como de las nuevas oportunidades de abastecimiento energético generadas por el *fracking* que abarata los costos de extracción de hidrocarburos en su propio territorio, y en la creciente concentración en la región del Asia-Pacífico, en dónde la competencia estratégica se centra en China. Washington es consciente de que los EE.UU. no pueden desarrollar simultáneamente dos guerras a escala global. Consecuentemente, deben optar entre seguir involucrados en el conflicto de Medio Oriente o focalizarse en la urgente contención de China que amenaza a mediano plazo su primacía global (Ramonet, 2015).

En el ámbito de las Américas, a corto plazo, la opción estadounidense por priorizar la competencia con China no está disociada de su estrategia hacia el Asia Pacífico y de la competencia global con este país y se basa, en lo económico, en asegurar y profundizar la NAFTA, avanzar con el TPP con la participación de los países miembros de la Alianza del Pacífico, y reactivar una diplomacia económica hacia la región, en concordancia con la importancia estratégica asignada por Washington al Asia-Pacífico (Ramírez Bonilla, 2014). Como señala Wyne (2015), “*Washington’s strategies toward the Asia-Pacific and Latin America are not separate and unrelated. In fact, they are closely linked*”. En este sentido, la nueva estrategia nacional de seguridad de los EE.UU. presentada en febrero de 2015, plantea como una de sus cinco iniciativas clave profundizar y fortalecer la cooperación económica con América Latina y el Caribe. En esencia, en lo político, apunta a superar el bloqueo político representado por el ALBA y sus países miembros, avanzar en la normalización de las relaciones Cuba-Estados Unidos como parte de una señal muy poderosa hacia la región y, eventualmente, arrinconar a Venezuela en su debilidad actual.

Especialmente en el caso de las conversaciones iniciadas entre los EE.UU. y Cuba en función de una normalización de las relaciones, no es el fracaso del embargo a Cuba el único argumento que ha pesado en el giro político estadounidense. Los nuevos actores internacionales, y en particular China y Rusia, que desafían la hegemonía norteamericana en el hemisferio, han sido tomados en cuenta por Washington para evitar una mayor pérdida de protagonismo en la región. En los últimos 20 años, como ya señalábamos, la influencia de Estados Unidos en América Latina ha ido decayendo al tiempo que los países de esta zona han diversificado sus contactos comerciales,

políticos, tecnológicos y militares. Por otro lado, el embargo sobre Cuba genera un efecto *boomerang* sobre Washington: queriendo aislar a la isla, su política quedó aislada tanto en el continente, como frente a las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos.

En un análisis reciente, Richard Feinberg señala en relación a la agenda de la política estadounidense hacia América Latina y el Caribe que: *"We take core U.S. interests in Latin America to be: (1) progressive, resilient political democracies with respect for human rights; (2) reasonably well managed, market-oriented economies open to global trade and investment; (3) inter-state peace among nations; and (4) the absence of credible threats to the United States from international terrorism or weapons of mass destruction. We define core interests as those conditions which enhance the safety and wellbeing of the United States and which are universally applicable to U.S. foreign relations. Along these four indicators, U.S. core interests have never been stronger –especially in the two regional powers that account for nearly two-thirds of Latin America's population and gross domestic product (GDP), Mexico and Brazil. (...) There are other desirable objectives that Latin American countries wish to achieve, such as greater social inclusion and reductions in extraordinarily high rates of violent crime, particularly in Central America and the Caribbean. These are goals that broadly align with U.S. values. But we should be careful to distinguish between core interests and values. When Latin America addresses its own core interests, the United States should certainly wish them well (and consider assisting them when asked) should this align with our values. But Latin America's progress on achieving its own interests should not be a measure of whether U.S. core interests are preserved (...) Rather than expect that the United States and Latin America will agree because they share democratic and market values, we should instead look forward to U.S.-Latin American relations that resemble those that the United States enjoys with its other global allies and partners"* (Feinberg, 2015:1-2, subrayado del autor).

Sin embargo, en el mismo informe se incluyen dos señalamientos adicionales importantes. El primero, referido a China en el marco de una valoración menor de la importancia de la influencia de Rusia e Irán, al señalar que para la política estadounidense en la región es necesario *"Ensure that China's inevitable economic presence in the region contributes positively to Latin America's development without eroding hard-won political and social gains"* (*ibidem*: 18), sin precisar si éstos se refieren a la región o a los intereses de los EE.UU. El segundo, referido a que toda política estadounidense hacia la región, no necesariamente se basa en una agenda común, ya que los intereses de la misma pueden diferir de los de los EE.UU. (*ibidem*: 2).

Como señala acertadamente un analista, sin embargo, Obama es el primer presidente estadounidense en varias décadas que no ha propuesto un gran plan para la integración comercial de todo el continente y más bien tiende enmarcar el retorno de los EE.UU. a la región a través del TPP. Mientras se firma el TPP y se encuentra negociando una Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión, no ha propuesto un nuevo acuerdo a nivel hemisférico. De hecho, el gobierno de Obama no ha invertido mucho tiempo ni energía en América Latina en los últimos seis años (mientras que) China le ha quitado una significativa cuota de mercado a Estados Unidos en América Latina en la última década¹⁵.

Para los Estados Unidos este nuevo escenario representa un cambio radical, caracterizado por una pérdida de influencia que ha mermado su capacidad para instaurar en la región su concepto de democracia, libre mercado y derechos humanos. Esta situación también se ha reflejado en su fracaso para incorporar a los países de la región en coaliciones que actúen en otras partes del mundo, como la campaña contra el Estado Islámico de Irak y Siria o en las sanciones contra Rusia por sus acciones en Ucrania.

En todo caso, la participación económica de Beijing en América Latina y su nuevo papel en la política regional implica que Washington ya no puede presumir de un “dominio” exclusivo de la región para imponer su modelo económico, ni su agenda política ni sus concepciones sobre derechos humanos, seguridad o cooperación. América Latina ha dejado de ser su patio trasero y comienza a asumir una nueva posición en un mundo complejo que está todavía por definirse. (Ellis y Granados, 2015). Sin embargo, si los EE.UU. quieren reactivar su proyección global a través de una política exterior consistente, necesitan recurrir a sus aliados occidentales tradicionales (Applebaum, 2015), incluyendo a los países latinoamericanos y caribeños.

En este marco, como ya señalamos, EE.UU. apunta a avanzar en lo bilateral en acuerdos económicos en la región, como los ya existentes con Chile, México y Perú (y eventualmente con nuevos candidatos como Paraguay y Uruguay) y a presentar el TPP como un complemento de MERCOSUR, sin desplazarlo o subsumirlo (Wyne, 2015). Obviamente, hasta el momento, los focos de resistencia a esta estrategia se han ubicado en la UNASUR, el ALBA y la CELAC, que excluyen a los EE.UU. y Canadá, y con los cuales los EE.UU. ha tenido dificultades en entablar una interlocución efectiva, tanto por su preferencia por el bilateralismo como por la reticencia o el abierto antagonismo de estos bloques a los EE.UU. luego del fracasado intento de promover la creación del ALCA en los noventa.

Sin embargo, la nueva estrategia de los EE.UU. en la región depende de varios factores.

En primer lugar del grado de recuperación de sus relaciones con Brasil, en una coyuntura donde, por una parte, se está recomponiendo la cartografía política regional en el marco de la elección de nuevos gobiernos o del fortalecimiento de la oposición en los diferentes países de la región y, por otro, en dónde el gobierno de Brasil se enfrenta a una crisis doméstica importante en el marco de la desaceleración de su economía. El énfasis puesto por algunos funcionarios de alto nivel de la Presidenta Dilma Rouseff en la necesidad de avanzar en la mejora de las relaciones con los Estados Unidos inclusive a costa de debilitar MERCOSUR¹⁶, chocan con los obstáculos impuestos por la dificultosa situación política de Brasil por las denuncias de corrupción que afectan al partido de gobierno y a sus aliados. En este marco, la atención del gobierno está puesta prioritariamente en la superación de esta crisis y en el restablecimiento y consolidación de sus vínculos a nivel global en función de objetivos estratégicos globales, más que en la aspiración de consolidar un liderazgo regional, frecuentemente discutido en los años previos¹⁷. No obstante, para Brasil, las dificultades por las que atraviesa MERCOSUR; los limitados resultados de la Cumbre UE-CELAC y las divergencias entre los miembros de MERCOSUR en torno a la firma de un acuerdo comercial con la UE¹⁸, y la necesidad de acceder a la región del Asia Pacífico que ha dado lugar a los recientes acuerdos con China para el desarrollo de una infraestructura que permita incrementar el comercio con esta región, son factores importantes a la hora de evaluar una nueva relación con los Estados Unidos.

El Banco de los BRICS, la Cumbre CELAC-América Latina realizada en Beijing en enero de 2015 y los acuerdos comerciales, financieros y de infraestructura con China son cruciales en la estrategia de la apertura a la región Asia Pacífico, pero la reactivación de las relaciones con los Estados Unidos constituye un elemento de contrapeso fundamental con un socio comercial importante, particularmente en el marco de las dificultades y desafíos por las que atraviesa la economía global y la arquitectura regional creada en los años precedentes y las complejidades de sus relaciones con sus vecinos, y la necesidad de reducir su déficit en la balanza comercial con los EE.UU. y atraer más inversiones y tecnología.

En segundo lugar, para los Estados Unidos es necesario superar las reticencias y los obstáculos impuestos por la militante retórica anti-estadounidense de los países miembros del ALBA, imperante durante más de una década y media en la región. Sin embargo, por un lado, existe una marcada heterogeneidad de intereses entre los miembros

del grupo, y, por otro, la baja de los precios internacionales del petróleo ha afectado, junto con la crisis interna actualmente en curso, las capacidades de Venezuela se seguir contribuyendo a financiar el organismo¹⁹. La importancia del ALBA en relación a los vínculos que la mayoría de sus países miembros mantienen con la región del Asia Pacífico y, especialmente, con China, es el carácter inter-estatal de los acuerdos y el énfasis puesto en el rol del Estado en detrimento del mercado, como patrón predominante de relacionamiento. Sin ser miembros del ALBA, Argentina y Brasil han seguido un patrón similar en la utilización de la inversión y del crédito chino a través del Estado²⁰. En este proceso, tanto Venezuela y Ecuador, miembros del ALBA, como Argentina y Brasil que no lo son pero persiguieron políticas estatistas y proteccionistas hasta 2015, han utilizado el petróleo como un instrumento para garantizar estos mecanismos financieros. Sin embargo, no todos los miembros del ALBA han seguido este patrón –el gobierno de Evo Morales en Bolivia ha sido reticente, hasta muy recientemente, a acuerdos estatales con China (Ellis, 2015).

No obstante, el eje de la nueva atención de los Estados Unidos hacia América Latina –aparte de sus socios en el marco de los acuerdos comerciales existentes– está puesto, como bien lo señala Feinberg, en las dos principales economías de la región –Brasil y México²¹. En el contexto de los dificultosos avances para concretar el TTP y el TTIP, estos países aparecen como dos actores relevantes, pasando Venezuela a un segundo plano debido a su crisis actual y al debilitamiento de su proyección internacional. Si el TPP²² y el TTIP avanzan y se concretan, tendrán un impacto significativo sobre el comercio mundial y sobre las diversas regiones, incluyendo América Latina y el Caribe (Serbin, 2014). Si ambos mega-acuerdos fracasan, el cuadro geo-económico y geopolítico global tenderá a favorecer a China y a los BRICS, y a los acuerdos y alianzas que intenta promover China a nivel global. La desaceleración económica global y regional que analizamos más arriba, se constituyen coyunturalmente, sin embargo, en obstáculos para el desarrollo de este proceso.

En todo caso, por la manera en la que Estados Unidos ha manejado sus relaciones con América Latina, se hace indispensable, en función de un nuevo ciclo de sus vínculos con la región, el fortalecimiento de la cooperación internacional que dicho país pueda desarrollar con el bloque suramericano. Si bien el enfrentamiento ideológico de la primera década de este siglo ha reducido la capacidad de actuación de Estados Unidos, no se puede ignorar la importancia que sigue teniendo el bloque latinoamericano para Washington; sin embargo, tampoco se puede desconocer que la tarea no será fácil, mientras los actores extra-regionales como Rusia y, en especial, China, sigan presionando con sus relaciones económicas para debilitar la presencia

estadounidense. Por ello, en el cambio de estrategia, Estados Unidos tendrá que ampliar su espectro de cooperación y de integración si quiere seguir manteniendo una amplia relación con este bloque y quebrar su estrategia frente a las potencias extra-regionales (Muñoz Sánchez y Vieco Maya, 2015), acotando la influencia china y aislando la presencia de Rusia.

3. El rol de las relaciones bilaterales entre Cuba y los Estados Unidos

En el marco de estos procesos globales, el acercamiento entre los EE.UU. y Cuba juega un papel fundamental, más allá de la VII Cumbre de las Américas, en la recomposición de las relaciones estadounidenses con América Latina y el Caribe. Aunque Cuba ha sido una prioridad de la lista de iniciativas hacia América Latina y el Caribe por parte de Washington en Panamá, es tan sólo un componente de una agenda más amplia y ambiciosa –el restablecimiento de la presencia de los Estados Unidos en la región y, particularmente, en América del Sur, y la contención de la creciente influencia china.

A una década y media del desentendimiento estratégico de los Estados Unidos de la región, la presencia de otros actores extra-regionales como Rusia, China e Irán se ha incrementado. Rusia se ha posicionado con los países que despliegan el discurso anti-imperialista más radicalizado, convirtiéndose en un inversor en el sector energético y en un proveedor importante de equipamiento bélico, pese a verse afectada su economía por la baja de los precios del petróleo y del gas. Irán ha avanzado en diversos acuerdos, particularmente en el marco del intercambio de petróleo por productos agrícolas. China, por su parte, como ya hemos analizado, ha ido más allá –se ha centrado en el comercio con la región dentro del patrón de relacionamiento señalado, ha invertido activamente en los países sudamericanos, ha colocado productos manufacturados de diversos tipos en los mercados locales, se ha abastecido de bienes primarios, ha vendido equipamiento bélico y se ha convertido de hecho en el banquero de aquellos gobiernos con los que ha desarrollado relaciones estrechas, como en el caso de Venezuela, Argentina, Brasil y Ecuador. Es esta presencia china la que ha generado creciente preocupación en Washington y la que la ha forzado a impulsar una nueva estrategia orientada a vincularse con América del Sur como parte de una estrategia global más amplia que aplica el llamado “*smart power*”.

En este marco, el símbolo de la resistencia anti-estadounidense en América Latina –Cuba– se convirtió en la llave para acceder a una

región que había tomado distancia diplomática, en tanto el embargo a la isla no sólo afectó las relaciones bilaterales, sino que se convirtió en un factor de tensión entre los EE.UU. y los países de América Latina y el Caribe. Es necesario tener en cuenta, como lo señalamos al principio, que la región asumió una posición sólida y consistente con respecto a la reincorporación plena de Cuba a nivel hemisférico, de manera que la recomposición de las relaciones entre los EE.UU. y Cuba ha creado condiciones favorables para avanzar en el diálogo con el resto de la región, incluyendo a aquéllos países que, como Ecuador, Bolivia y Venezuela, mantienen posiciones antagónicas. Más importante aún para los intereses de los Estados Unidos, la oportunidad fue propicia para lidiar con uno de los protagonistas implícitos de la Cumbre –China, que sin estar presente en la misma, ha asumido una destacada presencia en la agenda hemisférica. Como consecuencia, la región recobra valor estratégico y se encuentra posicionada en una forma importante en lo que se refiere a la nueva estrategia global de los Estados Unidos, orientada a desarrollar y consolidar alianzas que apoyen los avances del TPP como un contrapeso al FTAAP anunciada por China.

En este proceso, el inicio de las conversaciones bilaterales entre los EE.UU. y Cuba ha marcado un primer paso importante en la reanudación de una estrategia hemisférica estadounidense, cuyos perfiles aún están por definirse, pero que probablemente se dé en un contexto regional diferente del de la década precedente, levantando una serie de interrogantes tanto sobre la efectiva sostenibilidad de algunas instituciones regionales nacidas al calor del regionalismo post-liberal y post-hegemónico y sobre los alcances efectivos que pueda tener un organismo como la CELAC²³ para impulsar un esfuerzo y una voz colectiva de una región heterogénea y fragmentada en su interlocución con el cuadro de actores y organismos que configuran el nuevo entorno internacional²⁴.

En todo caso, este nuevo paso de una estrategia estadounidense orientada a la región, al enviar una clara señal que apunta a recomponer las relaciones con los países de la misma y a promover una nueva presencia e influencia de los Estados Unidos en América Latina y el Caribe, va más allá de sus tradicionales áreas de influencia y de vinculación con Centroamérica, el Caribe y México, y de una agenda centrada en el narcotráfico y la inmigración.

Estas nuevas condiciones del entorno regional y global implican que probablemente estemos asistiendo al inicio de un nuevo ciclo en la región, aún poco perfilado, pero en el cual: a) los Estados Unidos tendrán una renovada presencia en toda América Latina y el Caribe, sin necesariamente compartir una agenda común, a nivel predominantemente bilateral y preferentemente en el plano

económico; b) que el incremento esta presencia puede poner en riesgo la autonomía adquirida por algunos países latinoamericanos y, dependiendo de la nueva administración que asuma la presidencia de los Estados Unidos en 2017, pueden plantearse, inclusive, nuevas formas y modalidades de hegemonía, basadas más en el “*smart power*” que en una presencia militar, frente a una región fragmentada y heterogénea; y c) que América Latina y el Caribe deben estar preparados para mantener en el futuro un diálogo y relaciones más intensas, en lo económico y lo político, con los Estados Unidos, que no pongan en cuestión la autonomía alcanzada, tal vez en función de una nueva modalidad más acorde con los tiempos y el entorno global actual y con el nuevo precedente que, en este sentido, pueda desarrollar Cuba en sus relaciones con Washington.

Notas

1. Ver al respecto de un análisis exhaustivo de los antecedentes de este proceso el reciente libro de LeoGrande, William y Peter Kornbluth (2014) *Back Channel to Cuba. The Hidden History of Negotiations between Washington and La Habana*, Chapel: The University of North Carolina Press, de próxima aparición en español.
2. Ver al respecto los análisis más recientes en *Pensamiento Propio* No. 42, julio-diciembre 2015, editado por Wolf Grabendorff y dedicado a “La arquitectura de gobernanza regional en América Latina”.
3. Ver al respecto de este debate la Sección I “La reconfiguración de América Latina y el Caribe: ¿Regionalismo post-liberal, post-hegemónico o post-neoliberal”. El debate en curso”, en Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnir (coord.) *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe 2012*, Buenos Aires: CRIES, disponible en www.cries.org.
4. Rosemberg, Jaime (2016) “Heraldo Muñoz. Se abrió una ventana de oportunidades con la Argentina; Chile la tiene que aprovechar”, en *La Nación* (Buenos Aires), 25 de enero de 2016, p. 6.
5. Ver capítulos de Romero en Sección I, y capítulo de Serbin en la Sección II de este volumen.
6. Ver capítulos de Vigevani y Aragasuku; Gomes Saraiva y Bressan, en Sección IV de este volumen.
7. Ver al respecto, el capítulo de Raúl Benítez Manaut en este volumen.
8. Ver capítulo de Serbin Pont en este volumen.

9. El único miembro de los BRICS que no sufre una desaceleración y que crece a más de un 7% anual.
10. "El desempleo y la pobreza amenazan a Latinoamérica", en *El País*, 1 de febrero de 2016, p. 37.
11. "América Latina empeora y seguirá decreciendo en 2016", *El País*, 20 de enero de 2016, p. 36.
12. Como señala un análisis para ese año "2014 was the second-highest year on record for Chinese finance in Latin America, with loans topping \$22 billion, according to the Inter-American Dialogue and Boston University's Global Economic Governance Initiative,(...).Brazil received the most in loans from China, \$8.6 billion in 2014 followed by Argentina at \$7 billion and Venezuela with \$5.7 billion, according to the China-Latin American Finance Database from Inter-American and the Boston University initiative.(...) By strengthening economic and financial relations with several Latin American countries, China lays the groundwork for other kinds of ties with the region including social, cultural and political ties. And Latin American countries profit from this as well by diversifying the "major players" with whom it must interact. China might serve as a nice counterpoint to the region's ever-looming neighbor to the north. Welitzkin, Paul in New York and REN QI in Beijing (China Daily Latin America) "China is a Key Banker for Latin America", 9 marzo 2015, en *China Daily*.
13. *Los Andes* (Mendoza), 9 de enero de 2015, A-7
14. Lee, Carol y Jeremy Page (2014) "China y EE.UU. se acercan, pero siguen guardando muchas reservas", en *La Nación*, 13 de noviembre de 2014, p. 19.
15. Ver Oppenheimer, Andrés (2015) "Obama, lejos aún de acercarse a América Latina", en *La Nación*, 19 de mayo de 2015, p. 29.
16. Oliveira, Eliane (2015) "Mercosul é `corpo sem espírito´ e foco debe ser EUA, diz Mangabeira Unger", *O Globo*, , 9 de mayo de 2015, en <http://oglobo.globo.com/economia/mercosul-corpo-sem-espirito-foco-deve-ser-eua-diz-mangabeira-unger-16105668>
17. Consultar capítulos de Vigevani y Aragasuku; Gomes Saraiva, y Bressan en este volumen.
18. Aparentemente en proceso de superación por la posición asumida por el nuevo gobierno de Argentina.
19. Como señalábamos en otro trabajo "En este marco, la política exterior también ha sufrido las consecuencias de la baja de los precios del petróleo y de la crisis doméstica. De acuerdo a un informe del Barclays Bank de la última semana de marzo de 2015, se estima que en el 2014 se produjo una reducción de entre 23 y 32% de la asistencia petrolera a Cuba, y de un 15% a los países miembros de Petrocaribe. El mismo informe señala que actualmente se envía a Cuba la mitad del petróleo que se enviaba en 2012, con una proyección de una reducción del 50 % de los envíos en años anteriores. (ver Meza, Alfredo (2015) "Venezuela recorta su envío de crudo a Petrocaribe y Cuba", en *El País*, 29 de marzo de 2015).

- Consecuentemente, el BID alerta sobre un impacto fiscal significativo en algunos de los países beneficiados, en especial en Guyana, Haití y Nicaragua, en Serbin y Serbin Pont (2015). Ver también el capítulo de Serbin Pont sobre Venezuela en este volumen.
20. *"Since 2005, such loans to these governments have accounted for 75% of the \$119 billion lent to the region by Chinese policy banks such as China Development Bank and China Ex-Im bank (...) Both Argentina and Brazil, as well as Venezuela and Ecuador, have also leveraged state control of the oil sector to negotiate access for Chinese companies, and both have been notable in their use of tariff barriers and other legal restrictions to protect domestic producers from competition by Chinese (and other foreign) products".* (Ellis, 2015).
 21. En mayo de 2015 se realizó una Cumbre presidencial entre ambos países y se firmaron una serie de acuerdos. Sin embargo, tanto en sus alineaciones regionales como en sus modelos económicos, ambos países responden a modelos distintos. Como señala un reciente informe "México ha apostado por la apertura comercial vía tratados de libre comercio, su principal referente es EE.UU. y ha apostado por proyectos como la Alianza del Pacífico. Brasil sigue siendo una economía altamente proteccionista, sus vínculos económico-comerciales son con China y no solo no se han integrado en la Alianza del Pacífico sino que la contempla con lejanía y ningún deseo de acercarse a ella" (Nuñez, 2015: 2).
 22. A principios de octubre de 2015, después de 5 años de negociaciones, los Estados Unidos y 11 naciones de la Cuenca del Pacífico acordaron firmar el TPP, abarcando el 40% de la economía mundial. No obstante, el Tratado está aún sujeto a la aprobación del Congreso estadounidense. En *International New York Times*, 6 de octubre de 2015, p. 1. Es interesante notar la reacción de Beijing con respecto a la firma del acuerdo. El mismo día de la firma el Ministerio de Comercio de la República Popular China declaró que daba la bienvenida al mismo y que confiaba que serviría las conversaciones con otros acuerdos de libre comercio en la región del Asia-Pacífico, en *China Daily. European Weekly*, October 9-15, 2015, p. 2.
 23. En la IV Cumbre de la CELAC realizada en Quito en enero de 2016, el presidente Correa volvió a plantear que este organismos debería reemplazar a la OEA. Ver "Correa insiste: CELAC en vez de OEA", en *Diario Uno*, Lima, 31 de enero de 2016, diariouno.pe/2016/01/31/correa-insiste-celac-en-vez-de-oea/
 24. Ver trabajo de Llenderozas en este volumen.

Bibliografía

Bitar, Sergio (2013). *Why and How Latin America Should Think About the Future. Global Trends and the Future of Latin America*. Washington D.C.: Inter-American Dialogue, December 2013.

- Bitar, Sergio (2014). Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina. Santiago de Chile: CEPAL-Diálogo Interamericano, Serie de Gestión Pública 78.
- Cameron, Maxwell and Eric Hershberg (eds.) (2010). Latin America's Left Turns. Politics, Policies and Trajectories of Change. Boulder: Lynne Rienner Publ.
- Cannon, Barry and Peadar Kirby (eds.) (2012). Civil Society and State in Left-Led Latin America. Challenges and Limitations to Democratization. London: Zed Books.
- CEPAL (2011-2012). Latin America and the Caribbean in the World Economy. Santiago de Chile: ECLAC.
- CEPAL (2012). La República Popular China y América Latina y el Caribe. Diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global. Santiago de Chile: CEPAL, junio de 2012. Accesible en www.cepal.org/publicaciones/xml/1/47221/ChinayALCesp.pdf
- CEPAL (2013). Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Lenta postcrisis, meganegociaciones comerciales y cadenas de valor: el espacio de acción regional. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL (2014). Estudio económico de América Latina y el Caribe. Desafíos para la sostenibilidad del crecimiento en un nuevo contexto externo, (LC/G.2619-8). Santiago de Chile.
- CEPAL (2015). América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de cooperación económica. Naciones Unidas: Santiago de Chile.
- de Lecea, Antonio (2014). "EU-US Partnership: More Relevant than Ever", in Roy, Joaquín and Roberto Domínguez (eds.) The Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States. Miami-Florida European Union Center Jean Monnet Chair-Argentine Council of Foreign Relations (CARI), Buenos Aires, pp. 1-5.
- Domínguez, Jorge (2001). "Cuban Foreign Policy and the International System", en Tulchin, Joseph and Ralph H. Espach (eds.) Latin America in the New International System. Boulder-London: Lynne Rienner.
- Domínguez, Jorge (2003). "Cuba en las Américas: ancla y viraje", en Foro Internacional, No. 173.
- Domínguez, Jorge (2006). Cuba hoy. Analizando su pasado, imaginando su futuro. Madrid: Editorial Colibrí.
- Domínguez, Jorge I. et al., (eds.) (2013). Desarrollo económico y social en Cuba: Reformas emprendidas y desafíos en el siglo XXI. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Domínguez, Jorge and Ana Covarrubias (2015). "Introduction: Latin America in World Politics", en Domínguez, Jorge y Ana Covarrubias (eds.) Routledge Handbook of Latin America in the World. New York and London: Routledge, pp. 25-42.

- Ellis, Evan (2009) *China on the Ground in Latin America. Challenges for the Chinese and Impacts on the Region*. London: Palgrave MacMillan.
- Ellis, Evans (2015a). "The New Strategic Environment of the Trans-Pacific: A U.S. Perspective", June 12, 2015, disponible en <http://www.indrastra.com/2015/06/FEATURED-New-Strategic-Environment-of-Trans-Pacific-US-Perspective-by-Dr-R-Evan-Ellis.html>
- Ellis, Evans (2015b). "International Regime Building: the Trans-Pacific Partnership", en *Latin America Goes Global*, May 19, 2015. Disponible en <http://www.latioamericagoesglobal.org/2015/05/international-regime-building-the-trans-pacific-partnership/>
- Ellis, Evan y Ulises Granados (2015). "La conquista china de América Latina", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol 15, No. 1, pp. 45-50. Disponible en www.fal.itam.mx
- Feinberg, Richard, Emily Miller y Harold Trinkunas (2015). "Better than you think. Reframing Inter-American relations", *Policy Brief*, March 2015. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Gallagher, Kevin (2015), "Why Latin America Should not Squander the China Boom", en *BBC News*, 25 enero 2015, <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-30982544>
- Heine, Jorge (2015). "The next step in China-LAC links", 6 de enero de 2015, disponible en www.cries.org
- Hernández Moreno, Jorge José (2015). *La inserción internacional de América Latina y el Caribe: Dificultades para la sostenibilidad del crecimiento económico*, Documento Opinión 17, 6 de febrero de 2015. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Leiteritz, Ralf (2015), "China and Latin America: A Marriage made in Heaven?", en Mantilla Baca, Sebastián (ed.) *La expansión de China en América Latina*. Quito: CELAEP-Fundación Hanns Seidel, pp. 159-190.
- Kummetz, Pablo (01-03-2015). China: Latin America's Dangerous New Friend, disponible en <http://dw.com/p/1EKyF>
- LeoGrande, William y Peter Kornbluth (2014). *Back Channel to Cuba. The Hidden History of Negotiations between Washington and La Habana*. Chapel: The University of North Carolina Press.
- Magnier, Mark (2015). "China se alista para la nueva realidad de un crecimiento más moderado", en *La Nación/The Wall Street Journal Americas*, jueves 5 de marzo de 2015, p. 23.
- Muñoz Sánchez, Olmer Oliveiro y Luis Eduardo Vieco Maya (2015). "La política exterior de Estados Unidos hacia América Latina en el período 2001-2014", en *Analecta Política* (Medellín), vol.5, No 8, pp. 199-217.
- Pastrana, Eduardo y Hubert Gehring (eds.) (2014). *Alianza del Pacífico: mitos y realidades*. Cali: Editorial Universidad Santiago de Cali.

- Peña, Félix (2014). "Fragmentación en las negociaciones comerciales: los mega-acuerdos inter-regionales y su potencial impacto en la gobernanza global", en *Newsletter* (Buenos Aires), marzo 2014.
- Ramírez Bonilla, Juan José (2014). "La competencia Estados Unidos-China: El Trans-Pacific Partnership Agreement vs. El Acuerdo de Libre Comercio China-Corea-Japón", en Ramírez Bonilla, Juan José y Francisco José Haro Navejas (coords.) China y su entorno geopolítico. Políticas e instituciones de la integración regional. México D.F. El Colegio de México, pp. 33-72.
- Ramonet, Ignacio (2015). "The new oil geopolitics", June 17, 2015, GCCSI, disponible en <http://gccsi.org/wp2/?p=4410>
- Ríos, Xulio (2015) "El proyecto de Xi Jinping", en *El País*, 7 de febrero de 2015, p. 19.
- Sánchez Egozcué, Jorge Mario y Omar Everleny Pérez Villanueva (2011). "La inserción internacional del comercio cubano: transformaciones y retos"; en Alonso, José Antonio; Francesc Bayo y Susanne Gratius (coords) Cuba en tiempos de cambios. Madrid: Editorial Complutense, pp. 39-60.
- Serbin, Andrés (2001). "Lejos de Dios y demasiado cerca de... La política exterior de Cuba hacia América Latina y el Caribe", en Foreign Affairs en español (México D.F.: ITAM), vol. 1, no. 3, otoño-invierno 2001.
- Serbin, Andrés (2007). "Continuidad y cambio en Cuba", en Vanguardia Dossier (Barcelona), No. 23, abril/junio 2007, pp. 7-13.
- Serbin, Andrés (2010). Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Serbin, Andrés (2011). "Círculos concéntricos. La política exterior de Cuba en un mundo multipolar y el proceso de "actualización", en Ayerbe, Luis Fernando (ed.) Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos. Buenos Aires: CRIES-IEEI-Editorial Icaria, pp. 229-267.
- Serbin, Andrés (2013a). "Cuba: a atualização do modelo económico e a política externa em um mundo multipolar", en Política Externa (São Paulo) vol. 21, No. 3, jan/fev/mar 2013, pp. 177-208.
- Serbin, Andrés (2013b). "Los nuevos regionalismos y la CELAC: Los retos pendientes", en Bonilla, Adrián y Isabel Alvarez Echandi (eds.) Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica. San José: FLACSO pp. 47-78.
- Serbin, Andrés (2014). "¿Atlántico vs. Pacífico?: Mega-acuerdos e implicaciones geo-estratégicas para América Latina y el Caribe", en Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnior (coords.) ¿Atlántico vs. Pacífico?: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, No. 10. Buenos Aires: CRIES, pp. 15-72. Disponible en www.cries.org
- Serbin, Andrés (2015a). "Onstage or Backstage?: Latin America and U.S.-Cuban Relations", en Hershberg, Eric (ed.) Implications of

- Normalization. Scholarly Perspectives on US-Cuban Relations, AU SSRIC Web Forum. Washington D.C.: Center for Latin American and Latino Studies, American University, and Social Sciences Research Council, disponible en <http://www.american.edu/clals/Implications-of-Normalization-with-SSRC.cfm>
- Serbin, Andrés (2015b). "Un nuevo ciclo del regionalismo latinoamericano", 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. ISBN: 978-5-4334-0212-6 pp. 42-67.
- Serbin, Andrés (2016a). "Cuba: ¿Sobrevivirá el modelo?", en prensa en *Le Monde Diplomatique. Explorer*, número especial dedicado a Cuba.
- Serbin, Andrés (2016b). "Cuba: mirando hacia el futuro" en prensa en Mesa, Manuela (Coord.), (2016), *El sistema internacional ante los cambios irreversibles: retos urgentes e inaplazables del siglo XXI*. Madrid: Fundación Cultura de Paz-CEIPAZ.
- Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnir (coord.) (2012). *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe 2012*, Buenos Aires: CRIES, disponible en www.cries.org.
- Serbin, Andrés and Andrei Serbin Pont (2015). "Obama Is Using Cuba To Counter Russia, Iran, And China's Growing Influence In Latin America", en *Forbes*, 16 de abril, disponible en www.cries.org
- Soares de Lima, María Regina (2014). "Nova Agenda Sulamericana e o Papel Regional do Brasil", en *Pensamiento Propio*, No. 39, enero-junio 2014, pp. 211-248. Buenos Aires: CRIES.
- Velloso, Miguel (2015). "China avanza sobre América Latina", en *La Nación*, 13 de abril de 2015, p. 19.
- Weitzkin, Paul in New York, and REN QI in Beijing (2015). "China is a Key Banker for Latin America", 9 de marzo, in *China Daily Latin America* disponible en: http://usa.chinadaily.com.cn/world/2015-03/09/content_19762089.htm
- Wyne, Ali (2014). "East by Southwest. Latin America Holds the Keys to the U.S. Pivot to Asia", en *Foreign Affairs*, February 26, 2015.
- Zakaria, Fareed (2008). *The Post-American World*. New York: Norton.
- Zheng, Wang (2014). "US-China Relations: The Danger of Strategic Misjudgement", November 8, 2014, en *The Diplomat*, <http://thediplomat.com/2014/11/us-china-relations-the-danger-of-strategic-misjudgment/>
- Zheng, Wang (2015). "China's Alternative Diplomacy. China has just made its biggest foreign policy adjustment in 25 years", en *The Diplomat*, 30 de enero 2015.

América Latina: Fin de ciclo y transición regional

Elsa Llenderozas

Dinámicas globales, cambios estructurales y procesos hemisféricos están impactando en el área latinoamericana. Los acontecimientos políticos y económicos domésticos también vislumbran una nueva fase en la reconfiguración regional.

América Latina conforma un espacio político y económico heterogéneo. Aún con raíces históricas, lingüísticas y religiosas comunes, es una región diversa en términos políticos, ideológicos y en sus modelos de desarrollo y de inserción internacional. Debido a esta heterogeneidad, el impacto de las tendencias globales puede variar de una subregión a otra o incluso de un Estado a otro, dependiendo de las características particulares de su economía, de la estabilidad de su régimen político, de la fortaleza institucional o aún de la cohesión social frente a problemas como la desigualdad, la pobreza, la inseguridad o la corrupción.

De las múltiples transformaciones que afectan a los estados latinoamericanos y a sus iniciativas regionales, nos focalizaremos en cuatro de ellas: la relocalización del centro de gravedad del poder mundial del Oeste al Este y la confirmación de megaacuerdos económicos interregionales; la recuperación económica de los Estados Unidos y su influencia en el hemisferio occidental; el fin del ciclo económico de crecimiento de América Latina y sus efectos en la estabilidad política; y finalmente, el estancamiento de los mecanismos de integración y el comienzo de una nueva etapa regional.

Esta combinación de elementos plantea nuevos retos a los actores políticos y económicos latinoamericanos, particularmente a quienes diseñan estrategias de inserción internacional y políticas exteriores nacionales. Se considera que las tendencias a la construcción de bloques económicos y espacios comerciales, con eje en Asia y Pacífico, la zona más dinámica de la economía mundial tendrá un efecto profundo en las posibilidades de inserción de los países latinoamericanos y en las alternativas disponibles.

Por otra parte, la recuperación gradual de la economía norteamericana y el impacto estratégico de las nuevas relaciones Cuba-Estados Unidos, introdujeron un nuevo clima en el ambiente hemisférico. La caída en la tasa de crecimiento económico de los países latinoamericanos anticipa un entorno adverso en términos de la agenda de desarrollo y las metas de empleo, reducción de la pobreza y la desigualdad. Sumado a las tendencias regionales mencionadas, se anticipa una baja en los niveles de ideologización, el incremento de visiones más pragmáticas y el retorno a objetivos generales pendientes, principalmente a agendas sectoriales como infraestructura, logística, comercio, y temas específicos como innovación, competitividad y cadenas de valor. Los mecanismos regionales de integración y cooperación comenzarán una nueva etapa de adaptación a estas dinámicas de cambio.

Tendencias que se consolidan: El eje de la región Asia-Pacífico y la fragmentación en mega-bloques

El comienzo de este siglo ha ido definiendo un orden mundial más fragmentado y regionalizado, donde prevalecen varias potencias grandes pero ninguna gran superpotencia (Buzan, 2010). Este mundo en transformación, no parece enfrentar riesgos de cambios sistémicos profundos. El ascenso de China y otras potencias emergentes, como India, Rusia o Brasil no constituyen una amenaza a la naturaleza del sistema. Como observa Ikenberry (2014), China y Rusia (aún más las otras potencias en ascenso) están lo suficientemente integradas a la economía global y a las instituciones internacionales que dan forma al orden mundial como para buscar desafiarlo y transformarlo. Por otro lado, la lógica y el carácter de ese orden son estables y expansivos. El multilateralismo, la democracia y el capitalismo, están ganando la lucha del siglo XXI.

En la misma dirección, Buzan y Lawson (2014) sostienen que China ha introducido muchas reformas pro mercado y comparte muchos de las instituciones de gobernanza global, por lo tanto, su rol en el nuevo orden mundial, no se corresponde con el mismo tipo de confrontación sistémica entre la Unión Soviética y Occidente. China no es un enemigo ni un amigo de los Estados Unidos, sino un socio económico y un rival político al mismo tiempo. El tono de esta relación no implica una amenaza al sistema mundial como un todo.

Si bien la democracia no está plenamente extendida, podemos afirmar que el capitalismo sí lo está y es un modelo en expansión. Una interpretación posible es que estamos transitando desde una era de globalismo centralizado (un orden centrado en Occidente

desde mitad del siglo XIX) hacia un globalismo descentralizado (Buzan y Lawson, 2014). Esto significa que estamos frente a un mundo donde el capitalismo se ha vuelto el modelo de alcance casi universal, y que a la vez muestra distintas variantes en competencia: capitalismo democrático (con su versión liberal: EE.UU., y social: UE, Sudamérica, India, Corea del Sur, Japón); capitalismo autoritario competitivo (Rusia, Medio Oriente, Sudeste Asiático, África Sub sahariana); y burocrático estatal (China, Vietnam, monarquías del Golfo Pérsico como Arabia Saudita). Si bien todas estas variantes enfrentan distintos desafíos para sobrevivir y consolidarse, ninguna parece que vaya a desaparecer o a prevalecer sobre las demás en las próximas décadas.

En consecuencia, el ordenamiento mundial emergente es un globalismo descentralizado cuya principal dinámica es la interacción entre formas de gobernanza del capitalismo que están en competencia. Esto puede generar un escenario de competencia inter-capitalista o la formación de un concierto de potencias capitalistas. La duda es si este orden recreará un conflicto geopolítico como el de principios del siglo XX o derivará en una competencia más pacífica dentro de un mundo geoeconómico más integrado. Estos autores advierten que en el caso del Este asiático es posible que una competencia inter-capitalista pueda desatar un conflicto geopolítico blando. Pero una reversión a un escenario geoeconómico duro (de guerras comerciales) parece tan improbable como un retorno a la geopolítica dura, porque hay un entramado muy fuerte de instituciones, normas y regímenes compartidos.

Según esos autores el escenario más probable es el de una economía blanda con potencias capitalistas que competirán y cooperarán al mismo tiempo, porque las potencias comparten el interés en que la economía política siga funcionando. La cultura dominante en un orden geoeconómico blando sería una de amigos y rivales, pero no de rivales y enemigos. El principal obstáculo es que Estados Unidos no parece muy dispuesto a darle más influencia a los poderes emergentes en las instituciones de gobernanza global e incluso podría luchar por mantener su rol como superpotencia. Europa tendrá que cooperar de manera asertiva en esta dirección y China tendría que convencer al resto del sistema internacional de que su ascenso es verdaderamente pacífico.

Buzan y Lawson (*op cit.*) son optimistas porque existe un conjunto de instituciones primarias de la sociedad internacional como el mercado, la soberanía, la territorialidad, la ley internacional y la diplomacia que son compartidas por todos. En la medida que hay una base de intereses comunes compartidos como controlar la economía global, evitar la proliferación nuclear, combatir el terrorismo y enfrentar el

cambio climático, una diplomacia pragmática podría producir un concierto de potencias capitalistas capaz de sostener un mundo de globalismo descentralizado, sabiendo que ninguna forma particular de capitalismo tiene suficiente legitimidad o poder para convertirse en hegemónica. En suma, en este nuevo orden global prevalecerán los procesos geopolíticos y geoeconómicos de baja intensidad, por sobre los de alta conflictividad, creando un entorno más estable, menos conflictivo, al mismo tiempo competitivo y cooperativo, favoreciendo también una mayor autonomía para los espacios regionales.

Al mismo tiempo se observa la transformación del mapa de poder mundial con una relocalización del centro de gravedad del Oeste al Este. El nuevo orden toma sentido a partir del reequilibrio de poder del eje del Atlántico Norte, dominante desde la modernidad, con el eje emergente en Asia y el Pacífico (Quah, 2011). La construcción de toda la arquitectura institucional económica y financiera en la región asiática es una manifestación de este proceso. La firma reciente del acuerdo de Asociación Transpacífica (*Trans-Pacific Partnership*-TPP) el 5 de octubre de 2015, liderado por EE.UU., es un vector de esa transformación en curso. La creación del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (*Asian Infrastructure Investment Bank* o AIIB) en octubre de 2014, y negociación de la Asociación Económica Integral Regional (*Regional Comprehensive Economic Partnership* -RCEP) impulsada por China, son otros pilares institucionales. Todas ellas ponen de manifiesto el dinamismo, la predisposición activa y la rivalidad entre estas potencias por la influencia y el control en la región.

Algunos ven en las negociaciones de mega-acuerdos interregionales promovidos por el interés norteamericano, como el TPP y la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP), una división en bloques de la economía mundial, que tendría nuevamente a los Estados Unidos como eje bifronte. Otros encuentran explicaciones políticas: la necesidad de contrapesar el peso creciente de economías “emergentes”, no sólo en el comercio mundial sino también en la competencia geopolítica por el poder global, particularmente el caso de China. (Peña, 2014).

También pueden significar una forma de avanzar en ese nuevo marco normativo para el comercio y las inversiones, que no podría ser logrado en el plano multilateral global y que, además, por el peso económico de los países participantes, no podrían no ser aceptado luego por otros países (por ejemplo los emergentes como China, Rusia, India y Brasil). Sin embargo, estos acuerdos pueden tener un efecto negativo porque generan ventajas sólo para los países participantes y tienen un alcance discriminatorio con respecto a aquellos países que no participan. Poseen un potencial efecto de fragmentación del sistema comercial internacional (Peña, 2014).

Estos son en conjunto algunos de los desafíos que ya se anticipaban en los análisis de prospectiva. La firma del TPP tiene, en primer lugar, un fuerte impacto simbólico. Aunque todavía debe pasar por un largo proceso de ratificación, la base de consenso detrás del acuerdo genera consecuencias de significación. El mundo se reconfigura a partir de grandes bloques inter-regionales, y construye oportunidades diferenciadas entre los que están dentro y los que quedan fuera. A la geografía se le superpone la cartografía del comercio y los flujos de inversión creando nuevos espacios geoeconómicos.

Aprobado luego de cinco años de negociaciones, y liderado por Estados Unidos y Japón, primera y tercera economías mundiales, el TPP reúne a países de tamaño muy desigual. Australia, Brunei, Canadá, Chile, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam completan el bloque que representa en conjunto el 40% de la economía mundial y el 30% del comercio global. Además de su peso global, uno de los elementos de mayor relevancia que introduce la firma del TPP es la definición de un nuevo marco regulatorio internacional, que incluye normas arancelarias, no arancelarias, estándares laborales y medioambientales. De algún modo es un paso clave en la creación de reglas comerciales para este siglo porque al ser el acuerdo comercial más importante desde la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) tiene la capacidad de condicionar negociaciones futuras. Pero no solo construye ese “marco comercial del siglo XXI” sino que también amplía los accesos a mercados y direcciona flujos de comercio e inversión.

En el campo estrictamente económico, las estimaciones prevén un enorme impacto en las economías de sus miembros: aumentar la producción, incrementar la eficiencia y la competitividad, aprovechar las economías de escala, mejorar las cadenas de valor, facilitar las inversiones y crear empleos. Pero estos beneficios podrían materializarse en el largo plazo y es difícil estimarlos con anticipación.

En términos regulatorios, la negociación encontró obstáculos en algunos temas: los sectores de la industria farmacéutica, textil y automotriz fueron los más conflictivos. En el primero, los límites de exclusividad que pretendía imponer EE.UU. antes de permitir que otras compañías empleen las mismas fórmulas, eran rechazados por otros países, por temor a que aumenten los costos e impida la creación de medicamentos genéricos. El resultado de las transacciones despertó críticas en muchos grupos domésticos en Chile y Perú, países más perjudicados en esta área.

Pero la relevancia del TPP no se limita a la dimensión comercial, también tiene un costado geopolítico. En estos términos, constituye un acto de diplomacia comercial que sirve de instrumento de la

estrategia de EE.UU. para contener la influencia de China en la región de Asia Pacífico. En el corto y mediano plazo, el acuerdo es funcional a los intereses norteamericanos en un doble sentido: contrarrestar el dinamismo de China en su región y presionar a Europa para concluir la negociación del (TTIP), el acuerdo de libre comercio con EE.UU.

Desde el lado estratégico, EE.UU. ha buscado comprometer a las principales economías de Asia-Pacífico para abrir sus economías y fijar una serie de normas compartidas, para balancear la influencia de China en la región, principalmente a través de su propio acuerdo de libre comercio, la mencionada RCEP que viene negociando con sus vecinos desde 2012. La estrategia incluye la apertura del mercado norteamericano a los países asiáticos a cambio de introducir estándares comunes en materia de propiedad intelectual, protección de las inversiones, normas laborales y responsabilidad medioambiental, para alejarlos de la órbita de China, no tanto en términos comerciales sino en términos de marcos regulatorios. El acuerdo establece algunas de las normativas laborales y medioambientales más ambiciosas hasta ahora, por lo que sube los estándares generales para futuras negociaciones.

En definitiva, el liderazgo de EE.UU. en la regulación comercial, compitiendo con las iniciativas chinas, se asemeja al papel que cumplió en la construcción de la arquitectura institucional y normativa de posguerra. Con los avances logrados en la región asiática, la diplomacia norteamericana puede dedicarse a sellar el acuerdo con la Unión Europea y acelerar los tiempos del proceso de negociación.

Los países latinoamericanos individualmente (excepto Chile, México y Perú firmantes del TPP) y los esquemas de integración regional en su conjunto, han quedado marginados, en una periferia todavía más fragmentada. El primer paso alcanzado con la firma del TPP abre un futuro incierto en la región, en la medida que establece condiciones preferenciales y discriminatorias. Por la participación minoritaria de países, la región quedó al margen de la creación del “marco normativo del siglo XXI.” Si se aceleran las negociaciones del TTIP, América Latina volverá a ser una región de Estados “*rule takers*” y no “*rule makers*” como han sido sus aspiraciones históricamente.

El acuerdo profundizará la heterogeneidad regional, debilitará los multilateralismos existentes, ya de por sí escasamente consolidados. Los cambios se acelerarán en la medida que se observen los efectos del desvío de comercio y de los flujos de inversión, y la consolidación de cadenas de valor en la región asiática, fuera del alcance de los países latinoamericanos. La agenda comercial volverá a tener relevancia, por encima de otras cuestiones temáticas, subordinando

la visión multidimensional de los regionalismos postliberales, un giro que, por otra parte, ya comenzó a visualizarse no solo en los países de la Alianza del Pacífico sino también en Brasil y Uruguay, con el interés en retomar las negociaciones comerciales del Mercosur y la Unión Europea.

La recuperación económica de Estados Unidos y su influencia en el hemisferio occidental

Desde una perspectiva histórica, la declinación relativa del poder de Estados Unidos es particularmente visible en los asuntos políticos y de seguridad sudamericanos, aunque la potencia continúa siendo preponderante en toda la agenda temática de relaciones con México, América Central y los países del Caribe. El carácter asimétrico de esta tendencia amplió los espacios de autonomía al sur de la región a la vez que fortaleció las dinámicas de cooperación en el norte de América Latina. La estrategia de liberalización comercial desplegada por Washington a principios de los noventa, se expandió del norte hacia Centroamérica pero fue perdiendo impulso en la región sudamericana, a excepción de los países de la costa del Pacífico. También como consecuencia de la retracción del poder norteamericano, la legitimidad de la institucionalidad hemisférica (Organización de Estados Americanos –OEA–; Junta Interamericana de Defensa –JID–, y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca –TIAR–, entre otros), impulsada por Estados Unidos en la posguerra mundial, ha sido crecientemente cuestionada.

La crisis financiera de 2009 que afectó a países desarrollados, principalmente a Estados Unidos y Europa, alentó los diagnósticos más pesimistas sobre el futuro del poder norteamericano. Como sucedió con las crisis petroleras en los años setenta, se encendió el debate sobre la declinación hegemónica y las amenazas de los poderes emergentes desafiando su primacía. La necesidad de Washington de resolver los problemas internos (económicos y políticos) durante el primer mandato del presidente Obama, alentó las críticas a la política exterior, considerada débil, errática, poco asertiva y demasiado cautelosa. La pérdida de influencia norteamericana en la región fue otro aspecto que subrayaron sus detractores.

Hacia el final del mandato presidencial de Obama, dos tendencias están alterando ese escenario: la recuperación económica y el dinamismo de su política exterior. La recuperación llegó antes a Estados Unidos que a Europa, mejorando sustantivamente sus tasas de crecimiento y de empleo, aumentando también los niveles de competitividad global

de su economía. En un contexto de desaceleración de la economía China y de crisis en las potencias emergentes, muchos sectores económicos y políticos de América Latina comenzaron a recuperar el interés en el mercado norteamericano. No sólo en los países de la Alianza del Pacífico sino también organizaciones empresarias y grupos económicos de países clave como Brasil comenzaron a mirar nuevamente hacia el hemisferio norte. Se plantea la necesidad de balancear la influencia económica de Beijing en la región, corregir la primarización del modelo productivo y enfrentar la incertidumbre de una demanda china inestable.

La política exterior norteamericana se activó en el último trecho del gobierno de Obama adoptando una serie de decisiones de alto impacto internacional: el acuerdo nuclear con Irán, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Cuba y la firma del acuerdo TPP. Las dos últimas tienen consecuencias de significación para América Latina. El acuerdo TPP ya fue mencionado más arriba, por lo que nos centraremos en la importancia de las relaciones con Cuba.

En agosto de 2015 se cerró un ciclo histórico para las relaciones Cuba-Estados Unidos, pero también para el continente en su totalidad. Con la apertura de las embajadas de ambos países se desactiva una parte sustancial del conflicto bilateral y se consolida el diálogo iniciado en diciembre de 2014. Los efectos son múltiples: se despeja el área de América Central y Caribe aumentando la proyección estratégica norteamericana; se disipan los resabios de confrontación ideológica en la región y se desactiva uno de los temas de agenda hemisférica que más afectaba la reputación del gobierno de Estados Unidos. A pesar de que todavía queda pendiente el embargo, la decisión audaz del presidente Obama de abandonar una política obsoleta e iniciar el diálogo, enfrentando el rechazo de grupos domésticos con influencia, le reserva un lugar destacado en la historia de la política exterior norteamericana.

Por otro lado, la normalización de las relaciones con Cuba es parte de una estrategia para fortalecer el prestigio y la credibilidad del actual gobierno, pero fundamentalmente para renovar el liderazgo estadounidense. Es un paso que ayuda a reconocer la ineficacia del embargo económico y a articular un discurso renovado de buena vecindad en el hemisferio americano, en la misma dirección que lo hizo el secretario J. Kerry en la OEA, al poner fin a la Doctrina Monroe¹.

En términos generales, ambas tendencias, tanto la recuperación económica como el restablecimiento de las relaciones con Cuba, están distendiendo el clima regional, debilitando los obstáculos al diálogo y aumentando las posibilidades de establecer agendas de cooperación selectivas en la región

El fin del ciclo económico de crecimiento de América Latina y sus efectos en la estabilidad política

El nuevo siglo comenzó con un optimismo generalizado en el espacio latinoamericano. Desde los años ochenta, era la primera vez que América Latina lograba salir airoso de una crisis económica global. Pudo resistir los impactos más negativos, y los efectos financieros y comerciales fueron menores que en los países desarrollados. Con altas tasas de crecimiento, comparadas a las de las economías industrializadas, los países latinoamericanos emergían entre la crisis con moderado entusiasmo, se iniciaba lo que han llamado el “quinquenio dorado”.

La menor presencia de Estados Unidos se vio compensada por el rol creciente de China en el comercio y las inversiones de la región, y por el acercamiento incipiente de otras potencias en ascenso como India y Rusia. China se encuentra entre los tres primeros socios comerciales de los países latinoamericanos y en algunos casos es el principal comprador de las exportaciones clave de las economías sudamericanas. La región mostró tasas de crecimiento elevadas, gracias a los precios más altos de los *commodities* de los últimos 25 años. La demanda china fue el motor principal de ese crecimiento. Sin embargo, la concentración del comercio en el mercado chino, y la dependencia del crecimiento de esa economía, fortalecieron la capacidad de Beijing para determinar precios y profundizaron la tendencia a la re-primarización y desindustrialización en la región.

Ese período de crecimiento fue acompañado por la inclusión de la población en condición de extrema pobreza y el ascenso a la clase media de grandes capas de la sociedad. Como señala Pierre Salama (2015) en América Latina, la indigencia y la pobreza disminuyeron de manera significativa. Según datos de CEPAL, en 2002, existía un 19,3% de hogares indigentes y en 2013, bajó a 11,7%; el porcentaje de hogares pobres pasó de 43,9% a 28,1% entre las mismas fechas. Aunque la tendencia general oculta diferencias entre los casos: en Brasil, por ejemplo, entre 2001 y 2013 el porcentaje de hogares indigentes pasó de 10% a 5,3%, y el de hogares pobres se redujo de 30% a 14,1%, mientras que en México, aumentó levemente el porcentaje de indigencia (de 9,1% a 10,4%) pero disminuyó ligeramente el de hogares pobres (31,8% a 29,9%). El interrogante es si estos importantes logros sociales podrán sostenerse en el tiempo, en la medida que cambien las condiciones económicas de la región.

Se observa que América Latina ha entrado en un nuevo ciclo de desaceleración de la actividad económica, ya sea con estancamiento (Brasil), recesión (Venezuela, Argentina) o crecimiento muy lento

(México), que tratándose de las economías más grandes marcan tendencia regional. En términos comerciales tampoco hay datos optimistas. El comercio entre los países de UNASUR nunca recuperó el nivel record que alcanzó en 1998 (curiosamente antes de la creación de esta iniciativa). Los niveles de interdependencia económica y comercial continúan siendo bajos y en declinación. Sólo el aumento de las inversiones de las translatinas en los mercados de países latinoamericanos, observable en los últimos 5 años, ha tenido un impacto significativo en la construcción de una base de intereses económicos regionales.

La otra tendencia significativa se refiere a las crecientes crisis políticas, la baja aprobación de los gobernantes y la caída en la calidad de las democracias de la región. La inestabilidad política reaparece como amenaza en algunos gobiernos de la región, acosados por la corrupción política (Brasil, Chile, Argentina) o el deterioro de las condiciones de ejercicio de las libertades democráticas y de las condiciones económicas de la sociedad (Venezuela). El consenso alrededor del significado de la democracia y los derechos humanos se está debilitando y la retórica de los gobiernos y las instituciones regionales comienza a disociarse de la realidad. La crisis venezolana plantea un tema divisivo en la región y cada vez son mayores los costos políticos de los gobiernos por no involucrarse de manera más activa en la búsqueda de una solución política a la crisis. Las turbulencias políticas están afectando negativamente a todos los mecanismos regionales.

El estancamiento de los mecanismos de integración y el comienzo de una nueva etapa regional

Los regionalismos van a sufrir impactos en múltiples direcciones. Todas las tendencias mencionadas más arriba constituyen vectores que convergen hacia el comienzo de un cambio de época.

Durante el último quinquenio, las alteraciones en la distribución de poder mundial, coincidieron en el plano de las ideas con la revisión crítica del neoliberalismo y la implementación de varios modelos económicos más regulados y proteccionistas. En este contexto, y aprovechando márgenes más amplios de autonomía política, los gobiernos latinoamericanos impulsaron una nueva fase de regionalismo de carácter heterogéneo. Mecanismos regionales posliberales o pos-hegemónicos como la Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP); la Unión de Naciones del Sur (UNASUR) y la Comunidad

de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) coexisten con un dispositivo que retoma la agenda del regionalismo abierto (Alianza del Pacífico) y apuesta a la construcción de una plataforma de lanzamiento hacia el nuevo centro de gravedad de la economía mundial (Asia y Pacífico). Todos ellos reconfiguraron el espacio político de América Latina. Propuestas multidimensionales de baja institucionalización conviven con otras de marcado contenido ideológico, foros regionales se superponen a otras iniciativas subregionales preexistentes.

El presente es un período de transición. La ola del regionalismo post liberal puede estar perdiendo fuerza al llegar a la orilla. UNASUR, CELAC, ALBA surgieron en un contexto de economías en crecimiento, con gobiernos que disponían de recursos materiales para asignar a propuestas regionales. La desaceleración económica sugiere una retracción de los gastos en todas las iniciativas regionales que requieren de recursos económicos y financieros o su desvío a necesidades internas que pasarán a ser prioridad. Las economías mayores están más preocupadas por las restricciones domésticas, por la reversión de la desigualdad y por las tareas pendientes que no se hicieron durante la bonanza económica. Los recursos disponibles para los proyectos regionales son marginales.

Las crisis políticas domésticas también están debilitando a los mecanismos regionales. El capital político, el reconocimiento y la capacidad que UNASUR había acumulado en la mediación frente a crisis políticas de la región, comienzan a evaporarse frente al caso de Venezuela. Las condiciones económicas, sociales y políticas del régimen venezolano plantean un desafío a los países latinoamericanos, principalmente a los sudamericanos, en términos de defensa de la democracia y de los derechos humanos como valores fundamentales de la vida política. Estas deficiencias debilitan la valoración que las sociedades sudamericanas y los sectores políticos de diverso perfil ideológico tienen sobre UNASUR pero también sobre el Mercosur y la CAN. La inestabilidad política amenaza otra vez a la región, particularmente con el impacto de la crisis brasileña.

En el plano externo, las coaliciones regionales como BRICS y MIKTA, la firma del TPP y las negociaciones de los mega acuerdos comerciales, divide aguas en los intereses regionales. Con respecto al ascenso de China y su dinamismo económico, la mayoría de los estados de la región han explotado de manera pragmática las dinámicas comerciales y de inversión que le resultan más favorables, aunque algunos también encuentran en este actor nuevas oportunidades para la cooperación militar y el balance estratégico. No ha habido una estrategia común ni concertada de la región hacia el gigante asiático. La agenda estratégica de inserción geoeconómica se incorpora

a los temas de los multilateralismos. Los diferentes mecanismos regionales deberán servir como instrumentos de proyección externa, desarrollando su capacidad como actores internacionales.

La diversificación es el rasgo preponderante en el comportamiento externo de los Estados latinoamericanos como una modalidad de reaseguro frente a la incertidumbre de un sistema mundial en transición. Los estados exploran distintas alternativas de inserción en el orden internacional, tomando ventajas de las nuevas oportunidades que se abren en un globalismo descentralizado.

En consecuencia, en América Latina coexisten distintas opciones de acomodamiento al entorno internacional, que se corresponden a economías, situaciones geográficas o preferencias estatales diferentes. Sin embargo, la pluralidad de los vínculos externos y los multilateralismos de carácter flexible son las tendencias dominantes. A partir de allí se abre un abanico de prioridades políticas, económicas y de seguridad diferentes, que van construyendo el perfil de política exterior de cada estado.

Los esquemas regionales también se verán impactados por esa diversificación. Se visualiza un estancamiento de la CAN, del Mercosur, pero también de la UNASUR. Los regionalismos reflejarán esa diversidad, incorporarán nuevos temas de agenda, retomarán otros que estaban subordinados. El comercio, la infraestructura, la logística y las cadenas de valor retoman interés en círculos económicos, políticos y diplomáticos. Una visión más pragmática se impone gradualmente en la evaluación de las oportunidades y desafíos externos de la región.

Reflexiones finales

La estructura de poder mundial está cambiando. Instituciones internacionales creadas luego de la Segunda Guerra Mundial y sostenidas por las potencias establecidas, coexisten con nuevas coaliciones políticas y económicas de poderes en ascenso que buscan modificar esa configuración institucional. Dinámicas productivas, comerciales y financieras refuerzan las tendencias a la relocalización del centro de gravedad de la economía mundial. Un globalismo descentralizado y cada vez más regionalizado puede implicar un cambio cualitativo en el orden internacional. La transformación que se produce en los diferentes planos (estructura política mundial, economía global, instituciones de gobernanza, etc.), tienen significados diversos para América Latina.

En cuanto al cambio en el centro de gravedad de la geografía económica mundial, los impactos en América Latina van a ser dispares. En principio, los estados que han avanzado en negociaciones estratégicas de asociación con multilateralismos del Asia y Pacífico y además posean una condición geográfica de pertenencia, van a usufructuar beneficios en términos de membresías y en cierta forma, podrían obtener ventajas frente a la construcción de bloques económicos discriminatorios.

La región latinoamericana, al igual que sucedió en el siglo XX, podría mantenerse relativamente aislada de los posibles centros de conflicto de la política internacional (Este de Asia, Medio Oriente y Europa del Este) y preservarse como espacio pacífico en términos interestatales, a menos que los compromisos asumidos con potencias extra-hemisféricas nos involucren en un juego estratégico involuntario.

América Latina deberá adaptarse al escenario de globalismo descentralizado y regionalizado, con conflictos geoeconómicos y geopolíticos de baja intensidad. Se actualizarán los esquemas de regionalismo preexistentes o se crearán nuevos dispositivos que apuesten a una convergencia entre el Atlántico y el Pacífico, un espacio de tipo "bi-oceánica", y fortalezcan las capacidades de interlocución y negociación internacional.

Este proceso no se desarrollará sin tensiones porque la heterogeneidad regional se manifiesta también en las estrategias de adaptación al nuevo orden mundial. No hay un modelo de inserción ni un perfil de política exterior dominante en la región. Por el contrario, cada estado explora distintas alternativas de acuerdo a condiciones geográficas, al modelo de economía política, a su estructura política y social, así como a los desafíos de seguridad que debe afrontar.

La política mundial siempre se ha caracterizado por la incertidumbre. No puede predecirse con absoluta certeza qué orden mundial se consolidará en las próximas décadas y qué espacio ocuparán los países latinoamericanos en ese orden en el futuro, porque ello dependerá tanto de dinámicas externas como de procesos internos a la región y a las propias evoluciones domésticas. No hay procesos económicos, políticos y estratégicos que estén suficientemente consolidados, sin embargo, los distintos escenarios que fueron mencionados abren múltiples oportunidades y desafíos para América Latina.

Para sacar ventajas de las tendencias positivas y neutralizar los impactos de los escenarios más negativos, los estados de la región dependerán de su capacidad de adaptación, de la formulación de estrategias adecuadas y de la instrumentación de políticas coherentes con esas opciones, combinando acción externa individual

y concertando acciones conjuntas en los espacios multilaterales donde sea posible.

Notas

1. <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/11/217680.htm>

Referencias

- Buzan, Barry. (2010). "A World Order Without Superpowers: Descentred Globalism", *International Relations* 25 (1): 3-25.
- Buzan, Barry. y G. Lawson (2014). "Capitalism and the Emergent World Order", *International Affairs* 90 (1): 71-91
- Ikenberry, J. (2014). "The Illusion of Geopolitics. The Enduring Power of Liberal Order", en *Foreign Affairs* 93 (3) 80-91.
- Peña, F. (2014). "Fragmentación en las negociaciones comerciales: Los mega-acuerdos interregionales y su potencial impacto en la gobernanza global", disponible en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2014-03-mega-acuerdos-comerciales-gobernanza-global>. Visto 10/05/2014.
- Quag, D. (2011). "The Global Economy's Shifting Centre of Gravity", *Global Policy* 2 (1): 3-9.
- Salama, P. (2015). "¿Se redujo la desigualdad en América Latina? Notas sobre una ilusión", *Nueva Sociedad* No. 257, 85-95.
- Zakaria, F. (2009). *El mundo después de Estados Unidos*. Madrid: Espasa.

Los desafíos de la reconfiguración regional: Una perspectiva caribeña

Antonio Romero

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Resumen y conclusiones

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

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

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

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

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

Notas

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

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

Referencias bibliográficas

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

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

Sección II: Cuba y los Estados Unidos en el contexto regional

**Eric Hershberg y Jacquelyn Dolezal
Jorge Hernández Martínez
Andrés Serbin**

The Impact on U.S.-Cuba Latin America Relations of Rapprochement between Washington and Cuba

Eric Hershberg and Jacquelyn Dolezal

1. Introduction

With their simultaneous announcements on December 17, 2014, that the United States and Cuba would seek to restore diplomatic relations and pursue full normalization of relations, Presidents Barak Obama and Raúl Castro took a historic step toward removing the most prominent vestige of the Cold War in the western hemisphere. To be sure, the U.S. embargo against Cuba could be fully abandoned only through Congressional action, which was unlikely given that the chamber's Republican majority was virulently opposed to anything proposed by the President and still committed, albeit to varying degrees, to a policy of unwavering hostility toward the Castro government and the revolution it embodied. Yet the administration would prove over the ensuing year what advocates for normalization had asserted for many years, namely that the Executive branch had wide latitude with which to chip away at key provision of the embargo, opening the floodgates to enable a more normal flow of people and commerce and empowering officials in both countries to collaborate to achieve common goals in areas ranging from security and maritime and air transportation to travel and trade. No less importantly, by finally taking measures to abandon a 55-year old

policy of estrangement that Obama and most leading Democratic politicians had long acknowledged to be “stupid,” the President removed a major irritant that had diminished both his own standing and that of the United States (U.S.) government throughout Latin America. While the immediate and most publically visible payoff in this respect would be the successful convening in April 2015 of the Presidential Summit of the Americas in Panama, at which Presidents Castro and Obama were both celebrated for their courageous attempt to overcome more than half a century of recriminations and grievances, the longer term implications of normalization with Cuba for the reputation and influence of the United States in Latin America are likely to prove deeper and more enduring.

This chapter analyzes the causes and consequences of the Obama administration’s shift in its stance toward Cuba for U.S. Latin America diplomatic relations, situating these in the broader context of Latin America’s evolving interactions with the United States and the world beyond the hemisphere. The analysis addresses prospects for productive bilateral engagements between the United States and major countries in the region regarding matters unrelated to Cuba, as well as the likely trajectory of regional organizations that are of interest to policy makers in Washington given their potential significance for political and economic governance and intergovernmental cooperation. The chapter concludes with a reflection on how further advances in the Obama administration’s Cuba policies during 2016, debate about Cuba during the 2016 presidential campaign, and the inauguration of a new president and congress in January, 2017, may shape Latin American perceptions of the reliability of the U.S. as a diplomatic interlocutor and regional partner.

2. Two Critical Presidential Summits, and Anticipation of a Third

Barack Obama was elected to the presidency in 2008, on the heels of a campaign that hinged on optimistic promises to effect wholesale “change we can believe in.”¹ The country’s first African American president pledged to end U.S. involvement in unpopular wars in the Middle East, talk with America’s foes, close the U.S. military prison in Guantanamo Bay, and enact comprehensive immigration reform that would address the status of nearly ten million undocumented individuals of Latin American origin. Coming on the heels of a campaign in which he characterized the half-century-old policy toward Cuba as anachronistic and ineffective, many observers in Latin America and in the United States anticipated more than a

cosmetic opening to Cuba (Brenner and Hershberg, 2014). This, and the fact that Obama was replacing a predecessor who was singularly unpopular in the region, fueled anticipation across the region of a new era in U.S.–Latin American relations (Lowenthal, Piccone and Whitehead, 2009). Nowhere were the lofty expectations more evident than in the April 2009 Organization of American States (OAS) Presidential Summit in Port of Spain, where Obama received thunderous applause when he declared that:

*"I know that promises of partnership have gone unfulfilled in the past and that trust has to be earned over time. While the United States has done much to promote peace and prosperity in the hemisphere, we have at times been disengaged, and at times we sought to dictate our terms. But I pledge to you that we seek an equal partnership. (Applause.).... So I'm here to launch a new chapter of engagement that will be sustained throughout my administration. (Applause.)"*²

The passage of time, however, dampened regional enthusiasm toward the new administration, as leaders throughout the region grew disillusioned about the prospects for a new era of mutual respect and reciprocity (Brenner and Hershberg, 2014; Reid, 2015). The 21st century trend toward U.S. neglect of Latin America that had dismayed the most friendly governments in the region continued, and if anything grew more stark, under the Obama presidency, whose approach to Latin America was perceived not to have shifted significantly from that of his predecessor (Lowenthal, Piccone and Whitehead, 2011). There was no discernible movement on Cuba –modest steps to liberalize travel and permit remittances by Cuban Americans had little echo in Latin America, where observers mostly took note of the continuation of U.S. programs to effect “regime change” on the island– and the administration continued its predecessors’ intransigence with regard to drug policy and devoted little attention to building relationships in the region. The U.S. military detention facility in Guantanamo remained open, immigration reform was noteworthy for its absence, and U.S. diplomats continued to offer unsolicited opinions on matters that concerned domestic governance (mostly in small countries) and the proper stance of leading governments in the region with regard to foreign policy matters in the hemisphere and beyond. Washington’s criticism of the responses of major South American countries and regional organizations to the deterioration of democracy and governance in Venezuela is a good example with regard to the Americas, while complaints from North American policy makers and pundits that Brazil was falling short of its global responsibilities as an emerging power democracy were equally grating (Castaneda, 2010). The President himself, occupied with extricating the United States from two wars, avoiding a Great Depression, and securing passage

of his landmark healthcare reform, was perceived as completely disengaged from the region, and the advisors he had appointed for the region were perceived weak and often imperious in their dealings with Latin American counterparts (Brenner and Hershberg, 2014).

The extent of region-wide dismay was exhibited forcefully at the April 2012 Summit of the Americas in Cartagena (Hershberg and LeoGrande, forthcoming; Serbin, forthcoming). Only three years had elapsed since the meeting in Port of Spain, but the atmosphere could not have been more different. Testy exchanges between Obama and Latin American presidents focused especially on Cuba and the absence of President Raúl Castro, who had not been invited because of U.S. insistence that the Inter-American Democratic Charter preclude his presence. Speaking to the press, Obama lamented that in obsessing about Cuba, his counterparts were acting as if mired in the Cold War, seemingly unaware that the point of his critics was that the United States was perpetuating policies toward Cuba and the region as a whole that were themselves a lamentable example of Cold War-era behaviors. The Summit was widely declared a failure, and several Latin American presidents, including some of those typically most sympathetic to Washington, made clear that they would not attend the next Summit, which was scheduled to take place in Panama in April 2015, if the Cuban President were not invited (Armstrong and Hershberg, 2014; Hakim, 2012).

In hindsight, the Cartagena debacle was a critical turning point for the Obama administration's interactions with Latin American counterparts because it demonstrated to the President that his own credibility in the region was being undermined by continued intransigence regarding Cuba. Perhaps the President's memoirs will shed further light on the relative weight of Latin American opinion and his own desire to resolve the Cuba matter simply as part of his legacy as a competent leader unwilling to prolong what he had termed a "stupid policy." It is apparent, however, that after Cartagena, Obama came to realize that his Latin American legacy would be determined by whether he took meaningful steps to put aside the failed approach of isolation that had driven U.S. policy toward Cuba for more than half a century. Approximately one year later, nearly two years before the Panama Summit, his emissaries would begin secret talks with representatives of Raúl Castro, and the path had been opened toward the announcements of 17-D.

3. Underlying Dynamics of Change that Eroded U.S. Standing in the Hemisphere

The relationship of U.S.-Cuba policy to the broader landscape of its relations with the hemisphere cannot be understood outside the context of the shifting contours of Latin America's engagement in the global economy, underlying political trends in the region, and the changing configuration of regional institutions and alliances. These three distinct but interrelated sets of processes, which are discussed in the paragraphs that follow, operated together to erode U.S. influence in Latin America, albeit perhaps only temporarily. These trends coincided, however, with developments within both the United States and Cuba that ultimately would make rapprochement particularly opportune by the second term of the Obama administration.

A first underlying change stems from the diminished importance of the United States economy as a determinant of wellbeing in South America and a decline in the influence of economic institutions and ideas anchored in the United States. In part, though not exclusively, because of the decade long commodity boom that fueled a period of accelerated growth in South America beginning in around 2003, most South American countries had diversified substantially both their exports and sources of investment by the time that Obama came to office, and this trend accelerated during his first term. As China came to play an increasingly valuable role as a source of finance for Latin American governments, extractive industries and infrastructure, and with the Brazilian state development bank also extending its reach substantially across the region, both the U.S. government and the international financial institutions over which it exercises influence became much less important for the region.

Moreover, while the so-called "left turns" in Latin American political systems, which began in the late 1990s and accelerated by the middle of the first decade of this century, marked a rejection of the Washington Consensus economic policies that had prevailed since the 1980s, there was no analogous shift in the U.S. government approach to economic development in the region. The lone innovation regarding economic engagement with the region was Washington's effort to recruit Latin American adherents to the Trans Pacific Partnership, a proposed free trade zone that would span the Pacific. That effort, which marked a deepening of longstanding American priorities rather than a new direction for the hemisphere, resonated with only a limited sub-set of Latin American governments. An additional factor contributing to the sense that Latin America's economic fortunes were increasingly separate from those of the

United States was the region's rapid recovery from the downturn brought about by the Great Recession that had been caused by poor regulation of the U.S. financial system (Hershberg, 2015a).

A second set of changes in the region that distanced much of South America from the United States was political in nature. More than two decades had passed since most of the region had transitioned from authoritarian rule to democracy, and the regimes that issued from those transitions had become increasingly assertive on the regional stage. Gone were the days when South American governments were apt to tolerate even the implicit assertion that the United States was the extraordinary beacon of democracy in the hemisphere. At the same time, leftist governments far more skeptical of the United States than the initial governments following democratic transitions had come to power in most major countries in South America. Given that the "left turns" coincided with the commodity-driven boom alluded to above, and experimentation with alternative, more statist approaches to economic and social development, there was all the less grounds for the region's governments to secede to American pressure regarding hemispheric affairs.

At the same time, following the lead of Venezuela, a number of countries were adopting an explicitly anti-American stance which was not softened by the end of the Bush administration and inauguration of Obama. Indeed, as the perception that U.S. attitudes toward Latin America had not changed with the new administration, the positions toward Washington assumed by Venezuela and its allies in the ALBA (*Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*) became ever more strident. While many governments of the Latin American left had little sympathy for the ALBA rhetoric and profound doubts about the leadership of Venezuela under Chavez –and even more so under Maduro after Chavez's death in 2013– ALBA's presence did pull the region wide center of gravity farther away from Washington. That the Obama administration consistently responded clumsily to real or perceived provocations from Venezuela, and to a lesser extent Bolivia and Ecuador, simply magnified the impact that the ALBA countries had on American standing throughout Latin America.

Finally, a third underlying shift during the Obama years was the changed landscape of regional institutions. The longstanding consensus around the OAS as the most critical intergovernmental body in the Americas had broken down, and institutions such as UNASUR (*Unión de Naciones Sudamericanas*) and CELAC (*Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*), which unlike the OAS did not include Washington, were taking on greater importance. Whereas it was once largely accepted that the OAS was the privileged institution for resolving crises of democracy and security, during the

new century these were consistently addressed by organizations that excluded the United States. It was an emergency meeting of the Rio Group, and not of the OAS, which addressed the military coup against Hugo Chávez in April 2002, and rumors of a potential coup in Bolivia dissipated in 2008 not when the OAS weighed in but rather when UNASUR unanimously approved the Moneda Declaration, which sent a strong signal to the Bolivian opposition (which, like that in Venezuela, was at the time funded by Washington) that the ouster of President Evo Morales would not be tolerated. Similarly, when later that year a regional security crisis erupted after Colombian troops crossed the border into Ecuadorian territory to carry out a military operation against the FARC (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia*), the incident was addressed not through the OAS but through an emergency summit of the Rio Group. In the one major crisis where the OAS was called upon to preserve democracy, the 2009 Honduran crisis sparked by a military coup that ousted President Zelaya, that effort failed in large part because it was undermined by members of the U.S. Congress and bureaucrats within the Obama administration itself.

Taken together, these economic, political and inter-governmental institutional trends combined not only to reduce U.S. influence but also, arguably, to diminish Washington's interest in Latin America. Most observers assessing Obama administration engagement with the region as late as in 2014 would have concluded that little would be done to recover the optimism that had accompanied his initial forays into hemispheric affairs. Yet beneath the surface a number of conjunctural factors were at work that would imbue the administration with an unprecedented level of interest in strengthening ties to the region. That interest would crystalize with the announcements of 17-D and remain evident throughout 2015 and as this chapter is being written during the initial weeks of 2016.

4. Developments that Favored Rapprochement

It is widely supposed that soon after assuming office President Obama intended to take meaningful measures to improve relations with Cuba. Not only had he stated during the campaign that he intended to do so, but the principal domestic political disincentives seemed to have lost their salience. Cuban Americans were far more politically diverse than in the past, as evidenced by Obama's winning the election in Florida handily, and many Cuba watchers perceived a substantial constituency throughout the country that would rally in favor of a diplomatic opening toward Havana.³ But

the administration pulled back, nonetheless, unwilling to confront a handful of militant Cuban American legislators who promised to hold hostage important elements of the President's agenda if he were to dismantle the policies of confrontation that they had labored for decades to sustain.

Although it was not immediately evident to outsiders, the calculus had changed significantly after the President's re-election in 2012. Obama would never again have to compete in an election, and the cost of alienating key Cuban American Congressional representatives was lower than it had been earlier in his administration. Moreover, having confronted aggressive congressional opposition to sensible policies across a wide range of issue domains, the President shifted increasingly toward the use of Executive actions to impose his preferences over the resistance of a recalcitrant legislative branch. His unilateral action toward Cuba, taken after more than a year of secret negotiations concealed from Congress and the executive branch bureaucracy (Kornbluh and LeoGrande, 2015), was in keeping with this new approach to governing.

Circumstances had changed in Latin America, as well, and this was opening new possibilities and incentives for American engagement with the region. The end of the commodity boom was causing a slowdown in South American economies, and the weakened administration of Brazilian President Rousseff was sending signals of a desire to overcome tensions that had been exacerbated by revelations of U.S. intelligence service spying. The increasing disarray and political polarization in Venezuela, meanwhile, was causing growing consternation in capitals throughout the hemisphere, and some of Washington's wiser diplomats were becoming aware of the need to converge with responsible Latin American governments around strategies to avoid fanning the flames of conflict in Caracas. At the same time another conflict that had long concerned U.S. diplomats, that which had plagued Colombia for half a century, seemed to be drawing to a close, as peace talks brokered by Cuba and Norway were making steady progress, opening the possibility of declaring success in Washington's longstanding cooperation with one of its principal allies in the region. Latin America was also back on the agenda because of the wave of Central American migrants who, fleeing violence and misery in societies whose problems had been exacerbated by short-sighted U.S. policies, were crossing the border into Texas and causing the administration a major domestic political complication precisely when the President was intending to announce executive actions to resolve the status of millions of undocumented migrants already in the country.

This was the broader set of domestic and Latin America-related considerations that occupied Washington at the same time that planning was underway for the April 2015 Presidential Summit in Panama, which leaders across the hemisphere were warning would not take place if Cuba were not invited. The success of the back channel negotiations with Raúl Castro that the White House had opened in 2013 offered the administration an avenue for advancing a number of objectives simultaneously, and to set the groundwork for significant improvements in US-Latin American relations for the remainder of the Obama presidency. As Serbin and Serbin Pont (2015) have written, *“(T)he ideological and symbolic leader of anti-American resistance in the region, Cuba, became the key to accessing a now diplomatically distant region as the embargo on the island had not only taken its toll on bilateral relations, but had become a key issue of dispute between the U.S. and Latin American countries.”* It is in this context that 17-D would prove a watershed not only for working toward reconciliation with Cuba, but also for achieving reconciliation with Latin America.

5. Celebration in Panama and Achievements Beyond

The consequence of the shift in U.S. policy was on display at the Summit of the Americas in Panama, which took on an all but celebratory tone in the afterglow of the 17-D announcements. Observing the handshake between Presidents Obama and Castro in Panama, Colombian President Santos lauded “the audacity and courage of President Obama and the Cuban government,” whose actions promised to “positively affect the entire hemisphere.” That assessment was echoed by most of the other heads of state in attendance, whose response was consistent with that of the Mexican daily newspaper *El Universal*, which headlined its resulting editorial “A New Era in the Americas”. Obama himself recognized the impact of what transpired in Panama, stating at his closing press conference on April 11 that: *“What’s been clear from this entire summit, though, is the unanimity with which, regardless of their ideological predispositions, the leaders of Latin America think that this is the right thing to do ... and (it) removes what too often has been a distraction or an excuse from the hemisphere acting on important challenges that we face.”*

The payoffs to the administration and to U.S. interests in the region were immediate and have continued to accumulate. Already at the summit itself, the dominant narrative of mutual respect and reconciliation that the Obama-Castro handshake symbolized rendered ineffective a competing narrative about U.S. aggression that

the Venezuelan government and some of its allies had hoped would be a central focus at the Summit. Efforts by the Maduro government to attribute Venezuela's catastrophic plight to U.S. machinations have fallen on deaf ears, and rather than trade accusations about one another's meddling, U.S. Secretary of State John Kerry and his Cuban counterpart, Bruno Rodríguez, declared on the occasion of the opening of the U.S. embassy in Havana that shared concern about Venezuela was a topic of productive discussion between the two senior diplomats. The prospects for a common hemispheric stance toward a peaceful resolution of Venezuela's crisis, and for eventual international efforts to assist in reconstructing the country's economy and polity, have increased dramatically as a result of the opening between the U.S. and Cuba.

The new climate has also supported enduring improvements in Washington's relations with Brazil. At a June 2015 state dinner at the White House during a visit that underscored Brasilia's desire to deepen cooperation with the US, President Rousseff deemed Obama's actions regarding Cuba *"a major gesture, the repercussions of which are huge for relations with Latin America,"* and at the closing press conference the following day she deemed resuming relations with Cuba *"a very decisive milestone ... in U.S. relations with Latin America. It is really about putting an end to the lingering vestiges of the Cold War. And it ultimately elevates the level of the relations between the U.S. and the entire region"*.

In Colombia, in turn, the New York Times has reported (Feb. 6, 2016) that the FARC's continued engagement with the peace process has been facilitated by the conviction that, if the U.S. could reverse its policy of hostility toward Cuba, it may also prove a constructive interlocutor in the building of peace in Colombia. That represents a critical priority for U.S. policy moving forward, as the Obama administration has requested, and is likely to receive, a congressional commitment to provide \$2 billion in support for the peace process over the next five years. The success of that effort will hinge in large part on the capacity of the Colombian and U.S. governments to sustain good will with the demobilized guerrilla army and its supporters.

By removing the basis for universal Latin American condemnation of American policy toward Cuba, the administration has also ensured that the approach taken by Latin American governments toward Cuba's own political and economic evolution will not be structured in diametric opposition to whatever Washington prefers. As Merke has argued (2015), Latin America was united against former U.S. policy, but it no longer has a unified response. Latin American states have very different interests and intentions *vis-à-vis* Cuba, and none of the major regional powers is in a good place to influence events

there. And if the limits to regional cooperation reflect the diversity of foreign policy positions among Latin American states, *“the change in U.S. policy toward Cuba is likely to widen these divisions.”* What that ensures is that whatever U.S. preferences may be as Cuba’s internal circumstances evolve, there is a possibility that it will find allies among other governments in the hemisphere.

6. The 2016 Election Campaign and a New U.S. Administration

During the 14 months since the 17-D announcements, the US and Cuban governments have made steady progress in what will be a long road toward “normalization” of bilateral relations. Arguably, they have come farther in less time than might have been expected, particularly given obstructionism in the US Congress and, importantly, among significant sectors of the Cuban regime that are wary of ceding economic or political control. Latin American observers of the process are willing to give both Washington and Havana the benefit of the doubt, and clearly stand ready to facilitate continued advances. In the long run, those advances are all but inevitable: the changing demographics and politics in the US, and the collapsed economy in Cuba, mean that the two country’s futures are intertwined. Only a change in leadership in either country could derail this overarching logic.

Of course, leadership changes are indeed in the offing in both Washington and Havana. Barack Obama will leave the White House in January 2017 following the November 2016 election, and Raúl Castro has announced that he will step down a year later. Assuming that the transition in Cuba takes place as scheduled and in an orderly fashion, there is every reason to expect that Havana will remain engaged with the normalization process. The outlook for the U.S. is less certain. Rather than go along with the consensus of the international community, Republican party leaders –and all of the presidential candidates except for Donald Trump– are united in calling for a unilateral prolonging of sanctions, regardless of global or regional opinion. That there seems little concern about the potential response of third parties to an abandonment of the negotiating stance regarding Cuba is evident in rhetoric along the campaign trail. Even though this may in large part involve playing to an internal party constituency, the fact that strong majorities of Americans surveyed express support for reaching out to Cuba needs not preclude meaningful steps backward in the event of a Republican presidency beginning in 2017.

Given that the likely Republican nominee will almost surely continue the drumbeat of rhetoric against the restoration of diplomatic relations, there can be little doubt that an incoming GOP (Grand Old Party) administration would begin its Latin American diplomacy with a major point of contention with virtually every government in the region. In that scenario, prospects for productive cooperation between the U.S. and Latin America on such shared concerns as Venezuela's stability, Colombia's peace process, or the prudent management of immigrant and refugee flows, would all be called into serious question.

Perhaps more importantly, there is every reason to believe that a Republican administration would not only backtrack on much that has been achieved in the bilateral relationship with Cuba, but would also return to a discourse of exceptionalism that has accompanied American unilateralism in the Americas and beyond. That discourse is a powerful current in American politics and culture, and even those leaders who recognize that it does not resonate well everywhere and that the influence of the U.S. is heightened when it deploys a rhetoric of partnership among equals, occasionally cannot resist its allure: "*The United States is and remains the one indispensable nation,*" Barack Obama told graduating cadets at West Point in May 2014, only months before the historic opening toward Cuba. "*That has been true for the century past and it will be true for the century to come*" (Klare, 2015).

This plays well to a domestic U.S. audience, particularly at a military academy such as West Point. But it is indicative of precisely the sort of posturing that, combined with the policy of confrontation toward Cuba, reinforced Latin America's growing estrangement from the United States during the quarter century prior to the past year or so. And as one of us has argued elsewhere (Hershberg, 2015b), for as long as this remains the case US-relations with its neighbors will be susceptible to strain, as it is precisely the sort of hubris that has rankled governments in the Americas who wish to engage Washington as equals, rather than as subordinates of the Colossus to the North. Should the President who assumes office in 2017 fail to understand this point, the chances are good that not only US-Cuban relations, but US-Latin American relations as well, will take a major step backward.

Notes

1. This and the following three paragraphs draw on Eric Hershberg and William M. LeoGrande (eds.) *A New Chapter in U.S. Cuba Relations: Social, Political and Economic Implications*. New York: Palgrave Macmillan (forthcoming 2016).

2. Barack Obama, "Remarks by the President at the Summit of the Americas Opening Ceremony" April 17, 2009, Port of Spain, Trinidad and Tobago; The White House, Office of the Press Secretary <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-summit-americas-opening-ceremony>>; accessed August 28, 2013.
3. Notably, this is precisely what happened in the aftermath of 17-D, as Americans flocked to Cuba and opinion polls showed overwhelming support for the President's policy shift.

References

- Armstrong, Fulton, and Eric Hershberg (2014). "Who will attend the OAS Summit in Panama?" *AULA blog*, (October 2). <http://aulablog.net/2014/10/02/who-will-attend-the-oas-presidential-summit-in-panama/> accessed January 30, 2016.
- Brenner, Philip, and Eric Hershberg (2014). "Washington's Asia-Pacific Response to a Changing Hemispheric Order," *Pensamiento Propio*, 39 (Enero-Junio). Buenos Aires: CRIES.
- Castaneda, Jorge (2010). "Not Ready for Prime Time: Why Including Emerging Powers at the Helm Would Hurt Global Governance." *Foreign Affairs* (September/October).
- Hakim, Peter (2012). "*La increíble visión menguante de Washington*," in *Política Exterior* (July-August). <http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/la-increible-vision-menguante-de-washington/>, accessed Sept., 25, 2015.
- Hershberg, Eric (2015a). "The Global Financial Crisis and Latin American Economies" in Carol Wise, Leslie Elliott Armijo and Saori N. Katada, eds., *Unexpected Outcomes: How Emerging Economies Survived the Global Financial Crisis*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Hershberg, Eric (2015b). "Foreword," in Oliver Stuenkel and Matthew M. Taylor, eds., *Brazil in the Global Liberal Order*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hershberg, Eric, and William M. LeoGrande, (eds.) (forthcoming). *A New Chapter in US-Cuba Relations: Economic, Political and Social Implications*. New York: Palgrave Macmillan.
- Klare, Michael (2015). "America's Dying Delusions of Empire." <http://www.tomdispatch.com/blog/176003/> (May 28); accessed January 20, 2016.
- Kornbluh, Peter, and William M. LeoGrande (2015). "Cuba Confidential: Inside the Secret Back Channel Negotiation that Transformed America's Relationship with Cuba." *Mother Jones*. (September-October).
- Lowenthal, Abraham F., Theodore J. Piccone and Laurence Whitehead, eds., (2009). *The Obama Administration and the Americas: Agenda for Change*. Washington, DC: Brookings.

- Lowenthal, Abraham F., Theodore J. Piccone and Laurence Whitehead, eds., (2009). Shifting the Balance: Obama Administration and the Americas. Washington, DC: Brookings.
- Merke, Federico (2015). "The New Cuba Moment: Can Latin American Countries Help Spark Reform?" Carnegie Rising Democracy Network. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace (September 21).
- Reid, Michael (2015). "Obama and Latin America: A Promising Day in the Neighborhood." Foreign Affairs (September/October). 94/5.
- Serbin, Andrés (forthcoming). "Onstage or Backstage: Latin America and US Cuban Relations," in Eric Hershberg and William M. LeoGrande, eds., A New Chapter in US-Cuba Relations: Economic, Political and Social Implications. New York: Palgrave Macmillan.
- Serbin, Andrés, and Andrei Serbin Pont (2015). "Obama is Using Cuba to Counter China's Growing Influence in LatAm". Forbes, <http://www.forbes.com/sites/afontevvecchia/2015/04/16/obama-is-using-cuba-to-counter-russia-iran-and-chinas-growing-influence-in-latin-america/> (April 16); accessed January 30, 2016.

La política latinoamericana de Estados Unidos y la nueva convivencia con Cuba: El conflicto en su laberinto

Jorge Hernández Martínez

El primer aniversario del proceso iniciado el 17 de diciembre de 2014 colocó de nuevo, con mayor énfasis y profundidad, el examen de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos entre los principales temas de los análisis y estudios internacionales. La Revolución Cubana y el histórico conflicto con Estados Unidos aparecen como objeto de reflexión renovada, acrecentando la ya muy extensa bibliografía acumulada. Sin embargo, en buena medida el abordaje permanece –lo cual no sólo es lógico, sino necesario– en el nivel bilateral de ese prolongado diferendo, focalizado en los factores y condiciones que lo explican, en los aspectos que conforman la agenda entre los dos países y las alternativas que se dibujan en la marcha del restablecimiento de los lazos diplomáticos hacia una eventual normalización. Una lectura de los numerosos, bien documentados y sugerentes trabajos escritos durante el tiempo transcurrido desde la mencionada fecha evidencia esa pauta, a tal punto que pareciera que casi no queda nada nuevo por decir, más allá de seguir con atención la evolución del proceso en curso¹.

Por otro lado, cuando se miran los acontecimientos, queda claro que los dos gobiernos dialogan al más alto nivel sobre las cuestiones más

diversas, complicadas, relevantes y estratégicas para ambas naciones, realizan encuentros técnicos para instrumentar medidas concretas, si bien reiteran a través de sus presidentes las mismas posiciones expuestas un año atrás. Se reconocen los avances, se subraya la importancia de continuar el camino emprendido, se anuncian otras acciones, pero a la vez, las dos partes reafirman los puntos de partida y objetivos de dicho camino. Cuba insiste en la necesidad de poner fin al bloqueo, a la retirada del territorio ocupado en Guantánamo por la base naval norteamericana, y a la política migratoria preferencial otorgada a los migrantes procedentes de la Isla, en tanto que Estados Unidos reafirma su compromiso con la extensión de sus modelos de democracia y libertad a la sociedad cubana². Con esa materia prima, la mayoría de los estudios penetra en la realidad interna de Cuba, en sus contradicciones, debilidades y fortalezas, en los factores domésticos en Estados Unidos que impulsan y dificultan los pasos a dar, valora el funcionamiento de los mecanismos utilizados, los efectos para el presente y el futuro inmediato y la probable reversibilidad o progreso de la nueva etapa de la relación bilateral. Menor atención ha recibido otra cuestión relevante –y complementaria de la anterior–, como la de la política exterior de Cuba, condicionada de modo decisivo por la confrontación con Estados Unidos, y la consiguiente inserción internacional de la Revolución en un mundo cambiante, y ya cambiado³.

El presente trabajo tiene el objetivo limitado de encuadrar el escrutinio del conflicto en la política latinoamericana de Estados Unidos, reteniendo algunas claves históricas y teóricas proyectadas hacia el presente. De modo que no examina la bilateralidad aludida ni la proyección externa de Cuba, aunque asume como premisa el carácter multilateral del diferendo y la significación latinoamericana que conlleva el nuevo momento. No sólo atendiendo a las implicaciones obvias que tendrían el despliegue, estancamiento o retroceso de las acciones emprendidas por los dos gobiernos para los desarrollos que tienen lugar en la escena geoeconómica y geopolítica actual de América Latina –como los espacios de integración o concertación, los movimientos pendulares o cíclicos entre la izquierda y la derecha, las crisis o recomposiciones estructurales y coyunturales, que involucran a países y subregiones–, sino porque el reajuste operado en la política de Estados Unidos responde a un proyecto de dominación global, que toma en cuenta justamente los cambios en la correlación hemisférica de fuerzas, de modo tal que el tratamiento actual hacia Cuba viene a ser, como en una ecuación algebraica, una función de esa readecuación hacia América Latina.

Lo que está aconteciendo no es algo novedoso. De alguna manera, desde el propio triunfo revolucionario en 1959 –muy visible, por ejemplo, en los decenios de 1960, 70 y 80–, Cuba, excluida del sistema

interamericano, ha sido pieza funcional en la política latinoamericana de Estados Unidos, contribuyendo de modo decisivo a troquelarla, variando ese rol en la medida en que se modifican las circunstancias históricas. Así, lo “nuevo” en la manera en que se orienta la relación de Estados Unidos con Cuba mirando hacia América Latina en la década de 2010 no lo es tanto, si bien no quiere decir que se trate de “lo mismo”. Sin desconocer los elementos cambiantes tanto en la convivencia estadounidense actual con América Latina en su conjunto como con Cuba, hay cuestiones que mantienen su vigencia. Desde los años de 1990, Lisandro Otero expresó una idea y una interrogante que podrían repetirse hoy, prácticamente utilizando, con exactitud, sus palabras. Bastaría con sustituir sólo el nombre del entonces gobernante de Estados Unidos por el de Barack Obama, y por ajustar la referencia temporal: *“El presidente William Clinton está animando una estrategia de grandes perspectivas”*, –señalaba. En sus discursos el nuevo mandatario parece, en ocasiones, animado de la mística de los visionarios, de los grandes idealistas. Si por primera vez en dos siglos el poder norteamericano diseña un nuevo tratamiento hacia América Latina, que excluya las relaciones de supremacía, las consecuencias dejarán una huella de magnitud legendaria. ¿Pudiera, quizá, la nueva era comenzar con Cuba?⁴.

La exposición que sigue se acoge a esa perspectiva y fija ante todo unas premisas basadas en la adscripción a ciertas argumentaciones establecidas y en el cuestionamiento de otras, a los efectos de situar el panorama dentro del cual Estados Unidos examina a América Latina y Cuba. De ahí, se transita a miradas sucesivas sobre la política norteamericana hacia América Latina, la modificación del balance de fuerzas políticas registrado desde finales del pasado siglo y sus principales repercusiones para las relaciones entre la región y Estados Unidos, colocando a lo largo del análisis referencias al conflicto de este último con Cuba en ese escenario. Más que un camino largo y tortuoso, el que sigue el conflicto semeja una suerte de laberinto, en el que es posible extraviar el rumbo.

La relación de Estados Unidos con América Latina ha estado signada, desde el punto de vista histórico, por una suerte de patrón, que si bien no ha permanecido inmutable, se reitera como una pauta recurrente. Reconocidos latinoamericanistas la dibujan con diferentes matices, si bien coincidentes, destacando sus acentos a partir de la Segunda Guerra Mundial. Para Lars Schoultz, *“tres consideraciones siempre han determinado la política norteamericana hacia América Latina: primero, la presión de la política doméstica; segundo, la promoción del bienestar económico; y tercero, la protección de la seguridad”*⁵. Según Abraham Lowenthal, *“la relación entre Estados Unidos y América Latina ha estado definida por la presunción hegemónica de Estados Unidos, a saber, la idea de que Estados Unidos tiene el derecho de insistir en la solidaridad*

–por no decir la subordinación– política, ideológica, diplomática y económica de todo el Hemisferio Occidental¹⁶.

Una primera observación tiene que ver con la inconsecuencia entre los dichos y los hechos. Desde la Cumbre de 2009, en Trinidad & Tobago, el presidente Obama manifestó la intención de proceder a un nuevo comienzo, a dejar atrás el pasado. Ello hubiese supuesto modificar el patrón mencionado, o sea, relativizar cuando menos el lugar asignado a América Latina en la visión de la región desde el ámbito interno en Estados Unidos, despojándola del simbolismo que la ha acompañado hasta la fecha. A la vez, se hubiera requerido cambiar de modo esencial el estilo de enfocar los problemas de la seguridad. En cambio, no ocurrió nada de eso. Obama habló de recuperar la influencia en América Latina, de fortalecer el liderazgo, de recrear la confianza y la credibilidad. En realidad, no fue más que un discurso atractivo, ya que el decurso de los hechos fue por otro camino. Apenas unos pocos meses después, Estados Unidos apadrinó desde la sombra el golpe de Estado con ropaje democrático en Honduras y apeló a la reactivación de un viejo tratado con Colombia, encaminado a dinamizar y ampliar sus bases militares allí. La ofensiva contra Venezuela siguió su anterior trayectoria, alentando la subversión; hacia Cuba se aumentaron los fondos para los proyectos subversivos. De alguna manera, la Cumbre siguiente –la de 2012, en Colombia–, no evidenció cambios sustanciales, y por ese camino se llegó al evento de Panamá en abril de 2015, teniendo como antesala la divulgación de la Estrategia de Seguridad Nacional un par de meses antes, en febrero, la cual contrastaba con la anterior, de 2010, en la que apenas se mencionaba a América Latina, con énfasis entonces en México, Brasil, Argentina. Ahora se identificaba a países como Cuba, Venezuela, y a Centroamérica como subregión, entre los focos de atención. Y como adición, se emitía una declaración previa a la Cumbre, en el mes de marzo, acerca de la supuesta amenaza que constituía Venezuela para la seguridad nacional norteamericana, con toda la implicación que llevaba consigo este tema en un foro en el que la cuestión cubana y su nexa con la izquierda latinoamericana podían contaminar toda la agenda.

Una segunda observación se refiere al hecho de que América Latina, como se sabe, no es un todo homogéneo. Algunos autores, como Luis Maira, hablan de una América Latina del Norte, y de otra, del Sur, marcando, con razón, diferencias sustantivas en cuanto a la significación de los procesos que acontecen en tales regiones para los intereses de Estados Unidos⁷. Para Maira, por tanto, la eventual nueva relación que pudiera ser viable con América Latina tendría que ponderar esos contextos, evaluando preocupaciones, amenazas, oportunidades y considerando que en el despliegue de su estrategia global (geopolítica y geoeconómica), Estados Unidos

presta atención a los posibles espacios en disputa con actores extra-regionales que procuren ganar posiciones en las variadas subregiones del hemisferio, como es el caso de China. Según esa visión, los gobiernos norteamericanos han ensayado diversas racionalidades para organizar las relaciones con sus vecinos del Sur y han aplicado numerosas políticas concretas. Ninguna de ellas ha tenido continuidad y todas han fracasado con prescindencia de los partidos que la formularon o los estadistas que las dirigieron. Concordando con Maira, sin embargo, a los efectos de la limitada pretensión y extensión de este trabajo se habla, como regla, de América Latina, asumiéndola en su conjunto, incluyendo al Caribe, reteniendo la comunidad de problemas e intereses que representa para el proyecto de dominación norteamericano.

Sobre tales bases, muchos autores señalan, con razón, que en notable medida la política latinoamericana de Estados Unidos se ha concebido más como una suma de tratamientos bilaterales o subregionales que como un diseño coherente, globalmente armonioso.

Sirvan los comentarios expuestos como ejemplificaciones de que para evaluar la viabilidad de una mayor consecuencia o coherencia entre la retórica y el desempeño real de la política norteamericana hacia América Latina, de lo que se trata es de constatar que se implementan acciones reales, palpables, que se traducen a la vez en una imagen en el plano simbólico, de que se dan pasos en una dirección que se aparta de la pauta esbozada por Schoultz⁸.

Los cambios en las relaciones interamericanas no han sido ajenos a las visiones académicas generadas por expertos, grupos de trabajo y entidades prominentes en el campo de los estudios latinoamericanos en Estados Unidos, que en ocasiones han aportado criterios a la instrumentación de la política exterior hacia la región, conjugándose con las oportunidades que ha brindado la propia dinámica interna estadounidense y la misma región latinoamericana. Quizás convenga recordar algunos ejemplos: cuando al inicio de la década de 1970, a raíz del Informe de la Comisión Rockefeller, elaborado un año antes, o durante el transcurso de ese decenio, cuando en 1974 y 1976 se confeccionaron, respectivamente, los Informes I y II de la Comisión Linowitz, con diagnósticos y recomendaciones sobre la manera de reorientar la política latinoamericana de Estados Unidos, con afiliación liberal, que nutrieron a gobiernos de los dos partidos, como los de Nixon, Ford y Carter. Los llamados a considerar la llamada “relación especial”, la “asociación madura” o las exhortaciones a establecer un “nuevo diálogo”, encontraron cierto eco, si bien el propio movimiento económico y político latinoamericano afectó las acciones en curso. En la década del ochenta, el Informe del llamado Comité de Santa Fe, junto a las propuestas conservadoras

contenidas en documentos elaborados por la *Heritage Foundation* y el *American Enterprise Institute*, entre otros, hallaron receptividad en la los dos períodos de la Administración Reagan, sobre todo al calor de la crisis centroamericana, en contrapunto con las sugerencias de *Policy Alternatives for the Caribbean and Central America* (PACCA). Con posterioridad, iniciativas similares de otras instituciones, como *Interamerican Dialogue*, *Council On Foreign Relations* y *Brookings Institution*, de orientación liberal y vinculadas al partido demócrata, tendrían una resonancia similar.

La Cumbre de las Américas celebrada en Panamá en abril de 2015, es un hito revelador en el desarrollo de las relaciones interamericanas y del significado del proceso de diálogo entre Cuba y Estados Unidos en el rediseño del enfoque de este último país hacia la región latinoamericana. De ahí que haya recibido gran atención desde ángulos diversos y hasta contrapuestos⁹. En rigor, el evento fue un momento culminante de la trayectoria previa y que corroboró lo que los expertos visualizaban desde unos años antes. Lowenthal había señalado que *“en los últimos cincuenta años, cambios de gran trascendencia en América Latina y el Caribe, así como transformaciones destacadas en el interior de Estados Unidos y a todo lo largo de la arena internacional, han mudado de manera significativa las relaciones interamericanas”*¹⁰. Según argumentaba, el patrón que caracterizaba a estas últimas al comenzar el decenio de 2010 era muy diferente del que prevaleció en las décadas precedentes, en tanto manifestaba la capacidad de adaptación de los Estados Unidos para convivir con liderazgos radicales de la izquierda latinoamericana en el gobierno –aliados o simpatizantes de Cuba–, reconociendo los límites para las intervenciones militares y asumiendo la funcionalidad de los instrumentos de influencia ideológica y cultural, a través del empleo calibrado del *soft* y *smart power*, como acciones opcionales o complementarias (incluso encubiertas) al uso directo de la fuerza. Pareciera que a partir de Panamá se aplicaba ese patrón, y que se abría una nueva era, como la imaginada por Lisandro Otero.

Desde diferentes enfoques, diversos analistas han estudiado las percepciones estadounidenses sobre América Latina, marcando con acentos diferenciados el peso de la ideología, el pragmatismo, la continuidad y el cambio. Una de las tendencias que mayores implicaciones pudiera tener para el escenario de hoy y de mañana es la del efecto de remolino, identificado por Pastor como una pauta metafórica que ha llevado a Estados Unidos a incorporar una lógica específica (o al enfoque aplicado hacia un problema o una subregión) a otras cuestiones, que se ven así arrastradas de forma incontrolable hacia un mismo tragante o fondo¹¹.

El nuevo entorno que servía de antesala a la Cumbre de 2015 fue descrito en función de que *“la cartografía hemisférica ha vivido, en la dos últimas décadas, una transformación sin precedentes, dando lugar a nuevas formas de expresión del multilateralismo en la región, a nuevas modalidades y enfoques en el desarrollo del regionalismo y de la integración regional, y a nuevas articulaciones entre las tensiones y luchas que se estructuran en una nueva arquitectura de poder que algunos analistas no dudan en calificar como post-neoliberales o post-hegemónicas”*¹². Andrés Serbin ha especificado el papel de *“una creciente influencia de nuevos actores emergentes a nivel internacional; en primer lugar China, pero también Rusia, India e Irán, y la creciente emergencia de la región del Asia-Pacífico en la economía internacional. En este marco –ha precisado–, la autonomía de los países de América Latina y el Caribe se acrecentó en relación a los Estados Unidos y emergieron, en la primera década de este siglo, una serie de organismos intergubernamentales, como nuevas formas de concertación política intergubernamental y con nuevos temas de agenda, propiamente latinoamericanos y caribeños”*. No obstante, al incorporar en su análisis el desenvolvimiento ulterior, agregaba que se advertía *“el inicio de un nuevo ciclo político en la región, cuyo perfil está aún por definirse, pero que no podrá darle sostenibilidad a muchos de los proyectos regionales surgidos en la década previa (...). En este marco, el inicio de las conversaciones entre los gobiernos de Estados Unidos y de Cuba, enfocadas en una normalización de sus relaciones, constituyen un primer paso de una estrategia política estadounidense orientada a la región, al enviar una clara señal que apunta a recomponer las relaciones con los países de la misma y a promover una nueva presencia e influencia de los Estados Unidos en América Latina y el Caribe, más allá de sus tradicionales áreas de influencia y de vinculación con Centroamérica, el Caribe y México, y de una agenda centrada en el narcotráfico y la inmigración. El trasfondo de esta nueva orientación responde a varios factores extra-regionales”*¹³.

En otro sentido, por encima de la asimetría y la desconfianza acompañantes del conflicto entre Cuba y Estados Unidos, se ha pasado al diálogo, la cooperación y al restablecimiento de relaciones diplomáticas, hablándose de posible normalización y de convivencia civilizada. En las palabras de Soraya Castro, *“eso convierte el momento histórico en trascendental y señala una etapa cualitativamente diferente”*; pero *“el axioma y objetivo estratégico del gobierno estadounidense, sin embargo, se mantiene inalterable: la destrucción del proceso revolucionario cubano”*¹⁴. Rafael Hernández matiza esta afirmación cuando relativiza o cuestiona esa aproximación, al apuntar que *“la verdad de que el cambio mantiene los mismos objetivos, haciendo uso solo de diferentes medios, resulta autoevidente y simple que apenas nos sirve para entender lo esencial de este proceso (...). Los que subestiman*

el significado del cambio en los medios parecen olvidar que la política consiste precisamente en ellos, tan diferentes como pueden serlo las bombas y el diálogo”¹⁵.

Resulta válido entonces el criterio de que la realidad depende del ángulo desde donde se mire. Entrevistado sobre las razones que motivan el cambio de la política de Estados Unidos hacia Cuba, William LeoGrande no menciona, en su análisis, un aspecto fundamental: las transformaciones internas en la isla, lo cual es, para muchos, el factor clave en los reajustes operados. Su respuesta señala en cambio: *“Creo que hay dos razones fundamentales (para el restablecimiento de relaciones). Una, fue la presión que ejercieron los presidentes de América Latina en la VI Cumbre de las Américas, a la que Estados Unidos no permitió que Cuba asistiera. Segunda cuestión: los cambios políticos en Miami. No sólo en las encuestas de opinión, sino también el hecho de que el propio presidente Obama ganó la mitad del voto cubanoamericano en 2012. Entonces, si la comunidad cubanoamericana ya no era una comunidad conservadora homogénea, un presidente podría asumir el riesgo de un cambio de política hacia Cuba y no pensar “he perdido la Florida para las próximas elecciones”. Esas dos cosas fueron muy importantes. Pero también hay que dar crédito al presidente Obama. Él reconoció que la vieja política no tenía sentido”¹⁶.* Los elementos reseñados por LeoGrande, desde luego, son reales y de gran impacto. Pero no debe omitirse el impacto de la llamada actualización del modelo económico ni lo que pudiera ser el legado que, junto al de Obama –que es de los aspectos que más se mencionan–, quisiera dejar Raúl Castro, como culminación del muy largo período conducido por Fidel o de su propio desempeño, a fin de balancear o completar el análisis.

La política exterior de Estados Unidos hacia los países de América Latina y el Caribe durante los dos períodos presidenciales de Barack Obama (2009–2016) ha estado marcada más por la continuidad que por el cambio. La anterior afirmación no hace sino reconocer un lugar común, que no desconoce la moderación en el lenguaje, el discurso sobre un nuevo comienzo en sus relaciones con la región y un empleo de lo que se ha denominado poder inteligente. En la práctica se trata de aplicar un enfoque casuístico con un balance en el empleo de todos los instrumentos de política, tanto del llamado poder blando como del duro¹⁷.

Respecto a Cuba, ciertas limitadas decisiones flexibilizando los viajes y las remesas de los cubanos en Estados Unidos a su país de origen (2009) y el otorgamiento de licencias para visitas con propósitos específicos (2011), no discontinuó la política subversiva de su predecesor, e incluso aumentó el financiamiento de esos programas hasta 20 millones de dólares anuales. Desde la perspectiva oficial

norteamericana, el rasgo distintivo de la política de ese país hacia la región ha consistido en poner el énfasis en la asociación y la “responsabilidad compartida”.

Durante la mayor parte del tiempo de su presencia en la Casa Blanca, las modificaciones en la política de Obama han sido más bien limitadas por el entorno político, económico y social que lo ha constreñido. Algunas de las promesas enunciadas desde el principio, como eliminar la cárcel de la base de Guantánamo –no devolver la ilegal base a su dueño: Cuba–, o realizar una reforma migratoria, o no se cumplieron, o quedaron postergadas, o se tomaron decisiones muy limitadas para paliar esos problemas.

La importancia de insistir en este asunto en las postrimerías de su segundo período como Presidente se deriva sobre todo de la actualización mucho mayor en su política hacia Cuba, –anunciada el 17 de diciembre del 2014– y sus implicaciones para las relaciones de Estados Unidos con América Latina y el Caribe. En relación con Cuba, se acordó como un primer paso –después de las conversaciones oficiales secretas con el gobierno cubano al más alto nivel por 18 meses–, el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre los dos países. Esa decisión tiene una significación que trasciende las relaciones con Cuba y adquiere un valor estratégico para las relaciones con toda la región. Aunque de manera inmediata no se elimina el bloqueo económico y financiero, ni se solucionan otros temas problemáticos de la agenda bilateral, se reconoce por el Presidente que las políticas precedentes hacia la isla fueron fallidas, en tanto no consiguieron servir los intereses definidos por los gobiernos de Estados Unidos, causaron incluso daños colaterales y debían actualizarse.

Mediante sus prerrogativas ejecutivas como Presidente, se realizaron una serie de modificaciones regulatorias encaminadas en lo fundamental a maximizar el impacto de los instrumentos de poder blando sobre la realidad cubana. El presidente Obama incluso propuso al Congreso avanzar en la eliminación del llamado embargo, en realidad bloqueo por su carácter extraterritorial. Una pregunta pertinente sería por qué en este preciso momento se introducen esos ajustes en la política hacia Cuba con el objetivo declarado de mejorar las relaciones interamericanas.

Una decisión contradictoria respecto a ese propósito fue declarar a la República Bolivariana de Venezuela como una amenaza a la seguridad de Estados Unidos. Dicha acción generó tensiones adicionales en el contexto de la Cumbre de las Américas en Panamá y en definitiva resultó otro fracaso, porque no debilitó ni fraccionó al gobierno de Maduro ni en el plano interno, ni en el contexto latinoamericano, sino

que generó apoyo dentro y fuera del país, incluyendo la solidaridad y respaldo del pueblo y gobierno cubano.

Más allá de la anterior coyuntura, debe reconocerse que la política de Estados Unidos hacia Cuba ha sido un elemento de significación para el diseño de la política hacia la región desde mucho antes, unas veces de manera explícita, otras de modo implícito. La formulación de la Alianza para el Progreso, lanzada por el asesinado Presidente John F. Kennedy, dejaba en claro explícitamente, que estaba destinada a impulsar reformas limitadas para evitar el avance de otras revoluciones. Los planes y programas de asistencia a la contrainsurgencia lo complementaron. Asimismo, la contrarrevolución conservadora encabezada en la década de 1980 por el Presidente Ronald Reagan, impulsó la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) y programas de asistencia a Centroamérica para revertir el auge de los movimientos guerrilleros revolucionarios. Como parte de esta política se realizaba el apoyo a la contrarrevolución en Nicaragua para derrocar al gobierno sandinista. La administración norteamericana culpabilizaba a Cuba por el avance de estos procesos revolucionarios, e incluso el Secretario de Estado Alexander Haig proponía ir a la supuesta fuente de los conflictos y amenazaba con una demoledora intervención militar contra Cuba¹⁸. Es en 1982 que se incluye al gobierno cubano injustificadamente en la lista de países patrocinadores del terrorismo en el marco del conflicto centroamericano.

Desde la perspectiva latinoamericana, en la medida que la Revolución cubana ha tenido éxitos y se ha consolidado, los gobiernos de la región han encontrado un entorno más favorable para ganar autonomía frente a Estados Unidos, rompiendo paulatinamente el aislamiento diplomático y el bloqueo económico a Cuba, y reclamando al gobierno de Estados Unidos una modificación de su política. El restablecimiento de relaciones con Cuba, conociendo la posición de Estados Unidos, otorgaba a los gobiernos de la región cierto aval de independencia y era bien acogido por sus pueblos, que veían con simpatía esas decisiones.

Los ajustes apreciados en la política exterior de Estados Unidos para la región durante los dos últimos años de la Administración Obama, y en especial en relación con Cuba, se deben tanto a factores internos como externos, pero en este caso el contexto regional y global han tenido un creciente valor explicativo en las modificaciones observadas en ese eje de relaciones. Desde esta perspectiva deben ser tenidos en cuenta las variables internas y externas explicativas en la formación de la política exterior norteamericana hacia los países de la región en su interrelación dialéctica.

La política norteamericana de Estados Unidos subraya el papel de la Revolución Cubana para la región y el conjunto de las relaciones interamericanas, en un momento de transición en el orden mundial y en las relaciones internacionales, caracterizado por el ascenso de la globalización y transnacionalización de esas relaciones junto a modificaciones en la correlación global de fuerzas, que afectan la asimetría de poder regional frente a la preeminencia de Estados Unidos¹⁹.

Los cambios en la política norteamericana de inicios de siglo XXI, la guerra anti terrorista y las intervenciones militares en Afganistán e Irak, la nueva estrategia de seguridad nacional después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 al territorio de Estados Unidos, marcan una nueva etapa con repercusiones indirectas para la región. El enorme déficit fiscal y la astronómica deuda establecerían obstáculos y limitaciones al imperialismo norteamericano. Para algunos analistas se observó un “abandono de la región”, por la atención que requerían otras áreas geográficas y los asuntos críticos de su política exterior que se ubicaban en el Medio Oriente, Europa, Rusia junto al ascenso impetuoso de China en Asia. La administración Obama subraya la idea del *pivot to Asia*, como centro principal de atención y prioridad de su estrategia y proyección de política exterior²⁰.

La prioridad en la política norteamericana por Asia-Pacífico se debe a las previsiones y expectativas sobre un mundo post occidental centrado en esa región y en particular liderado por China. Ello no significa que la importancia estratégica de los países de América Latina y el Caribe para el vecino del Norte haya desaparecido: la proximidad geográfica, la geopolítica y la geoeconómica siguen vigentes. Estados Unidos se mantiene como el mayor mercado e inversionista extranjero en la región –aunque el mapa por países ofrezca un cuadro heterogéneo. La naturaleza imperialista del sistema económico norteamericano hace que sus proyecciones e intereses regionales perduren, aunque con manifestaciones de declinación y distinta estructura en las relaciones por países obligan a modificaciones y ajustes en las políticas específicas, que serán perdurables, hasta tanto Estados Unidos siga siendo la principal potencia global y sobre todo regional.

Esa significación estratégica no es estática en el tiempo y se expresa en situaciones diversas por países, subregiones, alianzas y procesos de integración diferenciada y no como un todo homogéneo en cada momento. *“Las formas, medios e instrumentos se adaptan a las nuevas circunstancias, no los objetivos imperialistas de dominación y explotación. Incluso los medios militares pueden retener y ganar significación, como son las bases militares, la militarización encubierta a través de programas anti terroristas y contra el narcotráfico, pero ello*

*depende de las luchas contra-hegemónicas de los pueblos y los gobiernos que se oponen a la dominación*²¹. La proyección norteamericana no ocurre en un vacío, sino que depende del cambiante contexto regional y las tendencias globales prevaecientes en cada momento histórico.

El análisis de la política exterior de Estados Unidos hacia la región debe considerar la ascendente significación dentro de su estrategia de los procesos mega-regionales, como la Alianza Transpacífica (TPP), que incluye a Canadá, México, Chile y Perú y la Alianza Transatlántica (TTIP), esta última con la Unión Europea. El TPP incorpora partes de la región, –lo que es un dato fundamental para entender las prioridades de la estrategia estadounidense en América Latina– y las políticas específicas aplicadas para cada caso, países, subregiones y temas²².

La clase dominante norteamericana, formuladora de las políticas, no puede obviar las modificaciones encontradas en el escenario de destino de las mismas, que obviamente es distinto al encontrado en el siglo XIX y en el XX. Los países latinoamericanos, como ya se señaló, si bien tienen elementos comunes, también tienen diferencias debido a la cercanía geográfica a EE.UU., a la dimensión económica, a la distribución geográfica y ramal del comercio e inversiones, a la composición de las poblaciones, a las migraciones, a factores culturales e históricos.

Desde la perspectiva de los intereses y el tipo de relaciones que sostienen con Estados Unidos, existen variaciones en sus niveles de dependencia económica, programas de ayuda específicos, alianzas, cooperación para la seguridad y otros temas relevantes. El imperialismo norteamericano busca explotar esas diferencias, tratando de sacar provecho de la segmentación intrarregional y las distinciones y asimetrías específicas.

En este marco, el énfasis dentro de la estrategia general de Estados Unidos en el Hemisferio Occidental se ha venido colocando en los países con costas al Pacífico: en primerísimo lugar México incorporado al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) junto a Canadá desde 1994, con quien sostiene la mayor parte de todas sus relaciones económicas en toda la región, comparte una extensa frontera, tiene en su territorio una masa enorme de población de origen mexicano, con una agenda que abarca muchos otros asuntos de gran importancia –desde el petróleo hasta el agua en la franja divisoria entre los dos países. Luego vienen los países de la región que negocian la Alianza Transpacífica (TPP, por su sigla en inglés), entre los que se encuentran el propio México, Perú y Chile. A ello habría que agregar el resto de los países que poseen acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y sobre todo los asociados a la Alianza

del Pacífico (Chile, Colombia, México y Perú), de la cual EE.UU. no es miembro, pero participa como observador. En la actualidad, Estados Unidos posee tratados de libre comercio en los que participan 11 países de la región: México, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Perú.

El Caribe insular por su proximidad y el peso de las inversiones financieras dentro del Hemisferio Occidental tiene significación estratégica concretada en programas de asistencia como la Iniciativa para la Seguridad de la Cuenca del Caribe (*Caribbean Basin Security Initiative* - CBSI).

Por su significación regional, la política del gobierno de Estados Unidos tiene definiciones específicas para Venezuela, Ecuador y Bolivia, países con gobiernos cuyas orientaciones políticas son más radicales y que se identifican como principales desafíos, con prioridad por Venezuela por su activa proyección regional y porque se considera el país clave en la contraofensiva imperialista para revertir el proceso revolucionario, anti-hegemónico. Asimismo requiere un tratamiento particular para el Mercosur y sobre todo Brasil y Argentina, países grandes, que tienen mayor trascendencia regional y global, tanto política como económicamente y no han aceptado incorporarse a los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos.

Ese escalonamiento y diferencias en los enfoques de la política norteamericana hacia la región se explican porque desde finales de la década de 1990 se han producido cambios importantes. Este proceso ha sido llamado por algunos la "ola rosada", o el ascenso de gobiernos de izquierda y centro izquierda con distinta radicalidad²³. La región ya no es la misma, dado que la agudización de las contradicciones derivadas de la aplicación de medidas neoliberales empeoró las dificultades socioeconómicas propias del capitalismo y generó la emergencia de gobiernos de distinto matiz, pero en general anti neoliberales, con rasgos nacionalistas, que buscan contrarrestar la hegemonía de Estados Unidos, o al menos sus efectos más perniciosos, desarrollar programas de apoyo a los sectores populares y reducir la pobreza. Estos cambios socioeconómicos y políticos conllevaron a la modificación de la correlación de fuerzas a escala regional, e hicieron a la región de conjunto un poco más libre.

No debe sorprender entonces que ello haya sido reconocido por informes al Congreso de su servicio de investigación en los que se afirma que "*América Latina se ha vuelto crecientemente independiente*"²⁴ debido a la diversificación de sus vínculos económicos y políticos y al establecimiento de organismos destinados a la integración regional.

También se han producido reajustes importantes en el contexto internacional, que influyen en las políticas y relaciones interamericanas en estas últimas décadas: la propia tendencia a la globalización, la transnacionalización, el ascenso de nuevos agentes de las relaciones internacionales, corporaciones, agrupaciones e individuos poderosos, entre los que se incluyen las redes y bandas criminales, complican enormemente el proceso de formación de política. Desarrollos en las comunicaciones como el avance de Internet y en el transporte han otorgado rasgos nuevos a las relaciones internacionales en las cuales se manifiestan las relaciones entre Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe.

El aumento de la significación de los flujos migratorios y en particular de la circularidad y trans-nacionalidad de los mismos, el poder de organizaciones traficantes de personas, armas y drogas, tiene también rasgos transnacionales y a la vez constituyen retos tanto para los Estados como para los países de la región más afectados por estas problemáticas. El problema del tráfico de droga desde Sudamérica hacia Estados Unidos se concentra en el corredor Centroamérica-México, por donde se estima transita el 90% de los estupefacientes de la región que se dirigen al Norte del continente.

La complejidad e interpenetración de factores internos y externos en la formación de la política exterior de Estados Unidos hacia los países de la región ha llevado a definir el término *interméstico*, aplicado por Abraham Lowenthal para la región, para designar aquellos temas que combinan aspectos internos y externos en la formación de la política exterior²⁵.

No obstante, en la nueva etapa, en que parecería consolidarse la importancia de los factores internos como fuente principal de la política exterior, los de carácter internacional y los cambios en la correlación de fuerzas han venido ganando relevancia. Los factores internacionales parecen constituirse en una variable de jerarquía en la formación de la política exterior de Estados Unidos durante la presidencia de Barack Obama, fenómeno manifestado con particular vigor en los últimos dos años de su segundo período presidencial. Todo ello en un contexto político, económico y social al interior de ese país donde se reflejan divisiones y crecientes contradicciones. En el plano de las relaciones internacionales se observan signos de declinación hegemónica, pero es preciso recordar que todavía es la principal potencia global y sin duda el centro económico financiero, político, ideológico y cultural del sistema imperialista a escala global y regional, para no hacerse falsas expectativas.

Para los países de América Latina, de conjunto, reconociendo sus diferencias y particularidades, debe subrayarse que Estados Unidos

conserva de manera general una enorme asimetría de poder con la región, expresada en las relaciones económicas, monetarias y financieras. Así, a pesar del ascenso de la participación de otras potencias, como China, y la diversificación de las relaciones en algunos casos, la política monetaria norteamericana sigue teniendo un gran impacto, no solamente por ser el principal inversionista extranjero y mercado para bienes y servicios, constituir el dólar norteamericano la mayor parte de las reservas monetarias y por su influencia en las tasas de cambio cuando existen, sino también porque coexisten incluso economías total o parcialmente dolarizadas.

Los ajustes observados en el discurso y la práctica política del gobierno de Estados Unidos para la región confirman la continuidad de la política señalada por Schoultz, basada en la asimetría, la defensa de sus intereses económicos, de política interna y sus definiciones de seguridad nacional, pero adaptados a las nuevas circunstancias: ajustado a cada caso en correspondencia con la mayor independencia de la región.

Barack Obama no es el único ni el primer Presidente norteamericano que anuncia ser portador de una nueva política para América Latina, aunque también es cierto que debe distinguirse cuidadosamente la retórica de la práctica. El año 2008 fue marcado por la agudización de la crisis económica y en cuanto a las elecciones estadounidenses el mensaje principal era el cambio. Ciertamente ha existido más continuidad que cambio en la política latinoamericana de Estados Unidos hacia América Latina, si bien la misma fue presentada de un modo más moderado e inteligente en el discurso y se introdujeron algunas novedades sin modificar su esencia. Los anunciados cambios respecto a Cuba resultaron limitados a su promesa de campaña electoral de permitir los viajes de los cubanos residentes en Estados Unidos a su país de origen y facilitar el envío de remesas, debido a que estos serían los mejores embajadores para impulsar los cambios deseados.

Durante 2009 Obama fijó su prioridad en la política interna y sobre todo en conseguir una reforma en el sistema de salud. Las contradicciones económicas, sociales y políticas por las que ha atravesado Estados Unidos después de la gran crisis económica y financiera del 2007-2008, fueron agudizando los desafíos propios de la única súper potencia de nuestra época y consumiendo una enorme cuota del capital político del nuevo presidente. Las complejas condiciones presentadas en esa sociedad habían quebrado el consenso de política interna dentro de los sectores de la clase dominante, agudizando la situación, hasta llegar a la parálisis del gobierno a raíz de las discrepancias en cuanto a los modos de reducir el déficit fiscal.

Sin duda, la última gran crisis repercutiría de manera notable sobre la política exterior de Estados Unidos y su proyección hacia América Latina y el Caribe. La región latinoamericana y caribeña no solamente fue impactada, al ver reducir la demanda de sus productos en el mercado norteamericano, sino que se apreció la importancia de avanzar esfuerzos propios para fortalecer sus relaciones con otros países y agrupaciones, sobre todo con los más dinámicos, como el caso de China, o de enorme tamaño y participación como la Unión Europea.

Desde el punto de vista de la política interna norteamericana la crisis global agudizó de modo notable las contradicciones socio-económicas expresadas en las protestas “Ocupa Wall Street”, que si bien no se profundizaron ni alcanzaron mayor radicalidad, evidenciaron el alcance inédito en su repercusión social. Estas manifestaciones públicas pusieron en evidencia un fenómeno hasta ese momento oculto: el creciente abismo en la distribución de los ingresos y la riqueza en la sociedad estadounidense, entre los que acaparaban el grueso de la riqueza y las grandes mayorías. Aquello que parecía un fenómeno de países subdesarrollados se observaba también en Estados Unidos. La posición de las capas medias se deterioraba y se ensanchaba la brecha entre ricos y pobres. El costo político de la crisis económica y su secuela se extendió considerablemente debido a la muy lenta y desequilibrada recuperación.

Algunos analistas se refirieron al fin del llamado sueño americano, en el sentido de que los hogares de las capas medias no lograban un aumento en su bienestar respecto a las generaciones precedentes. Asimismo se ponía de manifiesto una dualidad económica, los sectores de la oligarquía financiera, de las grandes corporaciones transnacionales que se beneficiaron de una rápida recuperación de sus fortunas en las bolsas, y en cambio los trabajadores en general sufrían de un reducido incremento de sus ingresos, y de un alto desempleo. Se estaba profundizando gradualmente la división entre la economía real y la financiera especulativa.

En tal sentido la economía estaba fragmentada y obviamente, a pesar de una recuperación técnica desde 2009, que en el 2015 cumplió seis años, las percepciones sobre su comportamiento no han sido suficientemente buenas como para garantizar un respaldo político al gobierno en este ámbito. Los problemas económicos y su repercusión en la política interna han acaparado parte de las preocupaciones del Presidente. Tanto George W. Bush como Obama aprobaron elevados montos de salvamento para el sector bancario y financiero, porque lo consideraban el centro de la economía, –en realidad el centro de los intereses de la clase dominante– y aunque estas medidas recibieran algunas críticas, más bien aisladas, eran

apoyadas por el segmento especulativo dominante de la oligarquía financiera. No se aprobaron fondos importantes para empleo, inversiones, educación, investigación, e infraestructura para activar la economía, sino al sector que había sido a todas luces el epicentro de la crisis financiera, asociado al estallido de esta en el sector de bienes raíces. El abultado financiamiento dirigido a este sector, la política monetaria expansiva y los gastos militares motivados por las guerras en Afganistán e Iraq, llevaron el déficit federal a niveles récord y por consiguiente se elevó la deuda pública hasta sobrepasar los límites políticamente establecidos.

El consenso entre economistas y políticos sobre la necesidad de controlar el déficit y reducirlo, y no elevar el límite de la deuda pública si no se llegaba a un acuerdo del Ejecutivo con el Congreso sobre cómo acotarlo, originó una crisis política de consecuencias negativas. Finalmente, luego de la paralización del gobierno federal por no disponer de fondos y de tensas negociaciones se alcanza un acuerdo en el Congreso materializado en la Ley de Control del Presupuesto del 2011. Estos problemas, transitoriamente resueltos, han ocupado gran parte del esfuerzo de la política y pueden volver a irrumpir en el espacio político en el evento de una nueva recesión, al no ser radicalmente solucionados.

La división al interior de la clase dominante en Estados Unidos ha sido de tal magnitud, que hicieron visibles las propias limitaciones del sistema político para enfrentar los retos socio-económicos del país. La creciente desigualdad entre un sector minoritario poseedor de enormes riquezas y el resto de la población, tiene un reflejo en el descontento político en tanto el sistema democrático responde de modo categórico a ese sector minoritario de la población constituido por la oligarquía financiera y sus allegados servidores. Los riesgos de estos desequilibrios dentro del país centro de la economía capitalista global y el funcionamiento de su sistema político, se deben en buena medida a que el segmento dominante de la oligarquía financiera, mediante el aporte del dinero de las corporaciones al Congreso, obstaculiza la aprobación de políticas en función de los intereses del país²⁶.

En tales circunstancias, la asistencia exterior debe tener en cuenta la escasez de recursos. La política de asistencia exterior de Estados Unidos para América Latina ha evidenciado una disminución en los últimos años –de 1.8 mil millones de dólares en el año fiscal 2011 a 1.3 en los mismos términos en el 2015–, debido a la crisis económica y financiera, el elevado déficit y los límites que establece la referida Ley de Control del Presupuesto del 2011²⁷. La misma se ha concentrado en países, temas y subregiones de mayor significación estratégica.

La reducción del desempleo, –con independencia de los deterioros en los niveles de ingresos para algunos sectores– pareciera aliviar un tanto las preocupaciones internas coyunturales en cuanto a este problema y las amenazas del inicio de otra recesión. El desempleo en marzo del 2015 se ubicaba, según cifras oficiales, en 5.5%, con una tendencia al descenso respecto a igual período del año anterior²⁸.

Asimismo, el aumento de la producción de petróleo y gas en el país, aunque sea al costo de efectos desastrosos sobre el medio ambiente, ha sido parte de la política encaminada a disminuir coyunturalmente la dependencia externa de la economía norteamericana de la importación de hidrocarburos. Junto a otros factores ya las manipulaciones en el mercado de combustibles, ello ha reducido internamente los precios de la gasolina, lo que permitiría, eventualmente, aumentar la demanda interna a favor del crecimiento de la economía.

Entre otro de los factores internos que inciden sobre la política exterior cabe mencionar el problema de los inmigrantes, un aspecto muy importante tanto para la política doméstica, como para las relaciones de Estados Unidos con los países de origen de esos flujos de personas. Estados Unidos ha sido siempre destino de flujos migratorios, pero desde hace años constituye uno de los temas candentes de la política y de las relaciones con algunos países de América Latina y el Caribe. El presidente Obama prometió realizar una reforma migratoria desde su llegada a la Casa Blanca, pero se encontró atrapado en otras prioridades y por la oposición a esa reforma dentro del Congreso.

Como una solución parcial y mediante sus prerrogativas como Presidente, Obama anunció a finales del 2014 su decisión de ofrecer estatus legal a millones de inmigrantes ilegales, padres de hijos que son ciudadanos norteamericanos. Las personas beneficiadas por esta orden, calculadas preliminarmente en 3.3 millones, podrían obtener residencia legal, o ciudadanía, lo que les permitiría tener documentos para trabajar y evitarían así la consiguiente deportación y separación familiar. La mayor parte de estos casos son de origen latinoamericano y sobre todo mexicanos²⁹. Actualmente se encuentran entre los principales países fuentes de la inmigración hacia Estados Unidos: México, El Salvador, Cuba, Guatemala y República Dominicana.

El tema de los inmigrantes y, en particular, los inmigrantes ilegales ha sido un asunto de gran sensibilidad política en Estados Unidos y clasifica en tal sentido como un problema de política interna, pero también constituye un asunto relevante para las relaciones con algunos países y puede llegar a considerarse una amenaza a la seguridad nacional, como ha sido el caso de flujos masivos

y descontrolados. Desde la perspectiva de la identidad nacional de Estados Unidos, el tema de los flujos de inmigrantes, los indocumentados y la formación por estos de diásporas, con todas sus implicaciones para las relaciones con sus países de origen, ha recibido la atención de estudios con gran impacto académico y político.

Al respecto Samuel Huntington se preguntaba desde el título de uno de sus libros más divulgados, *¿Quiénes somos?*³⁰. En la obra se debaten distintos aspectos de este problema, entre ellos el papel de estas agrupaciones étnicas de inmigrantes, su carácter transnacional en las actuales condiciones de las relaciones internacionales y cómo, debido al avance de las comunicaciones y el transporte, pueden las diásporas afectar no solamente la identidad en el país de destino, sino servir de puente con el país de origen. Por lo tanto, no hay duda de la sensibilidad de este asunto y la creciente importancia para las relaciones con países como México, que es la procedencia de la mayoría de los millones de hispanos en territorio de ese país.

El proceso de declinación relativa de la hegemonía norteamericana iniciado a finales de la década del sesenta y el deterioro relativo de su posición económica en el sistema mundial, se encuentran sin duda estrechamente ligados, aunque no de modo directo y mecánico. La perspectiva geoeconómica global de los sectores de la clase dominante de Estados Unidos sobre las tendencias en el balance de poder mundial para las próximas dos décadas reconoce el desplazamiento del centro de gravitación universal de Norteamérica y Europa –origen y desarrollo de la Civilización Occidental– hacia la región de Asia–Pacífico. A este proceso no le es ajena la actualización en la política estadounidense hacia América Latina y el Caribe, que toma en cuenta esta circunstancia y la postura de los países latinoamericanos y caribeños respecto a Estados Unidos, el libre comercio y la proyección hacia la región de Asia–Pacífico.

También se percibe como escenario más probable, que en el futuro no existirá una potencia hegemónica mundial, ni una confrontación bipolar como eje articulador principal del sistema de relaciones globales, sino un balance de poderes multilaterales en el que es altamente probable que Estados Unidos y China sean los dos actores internacionales más importantes, pero donde nuevos sujetos transnacionales, multinacionales, privados, redes propias, asociaciones y bloques de poder, constituyan los componentes determinantes del sistema mundial, con tendencia a un ordenamiento multipolar.

El ascenso de la visión geoeconómica y de las cadenas de suministro para la producción, servicio y valor mundial, que vienen creando redes y agrupamientos económicos-financieros, trascienden las

regiones tradicionales –Asia, África, América Latina, Europa– y se expresan como mega-regiones Transpacífico, Transatlántico y Medio Oriente-Norte de África. Las mega-regiones y la búsqueda de la llamada integración profunda de acuerdos o alianzas de libre comercio e inversión en esos amplios espacios, se espera sean componentes centrales en la reconfiguración geoeconómica de redes y de las relaciones internacionales, en función de los intereses estratégicos, políticos y de seguridad estadounidense.

Las alianzas de libre comercio e inversiones deben servir de base para el establecimiento de nuevos bloques o agrupamientos del capital financiero en el marco del nuevo orden internacional en proceso de formación y supuestamente servirían para compensar o balancear las carencias que muestra Estados Unidos ante el ascenso de otras fuerzas en el escenario mundial para ejercer, si no es posible la hegemonía, al menos el liderazgo, que es el término empleado en los documentos oficiales del gobierno norteamericano. Y tal como se postula en algunos informes prospectivos, *ser primus inter pares*.

En la actualidad es posible percibir cómo influyen los retos de la economía, como aspecto principal y de carácter objetivo, en el proceso de modificación gradual de la correlación internacional de fuerzas y las tendencias políticas emergentes al interior de su clase dominante. Los liderazgos dentro de esta fuerza política proponen nuevas visiones y enfoques estratégicos para lidiar lo más exitosamente posible con esos desafíos esperados para las próximas décadas y específicamente en el contexto regional y de las relaciones interamericanas.

El ascenso de China en el comercio y las inversiones en países de la región implica una transformación estructural a tener en cuenta tanto por la política de Estados Unidos como para los países de nuestra América. El último período de mayor crecimiento de las economías de América Latina fue determinado por el rápido crecimiento de la economía del gigante asiático, ejerciendo una fuerte demanda de productos básicos, que ahora se propone avanzar a un ritmo menor, con todas las implicaciones que ello tiene para la demanda y los precios con tendencia a la baja de productos básicos exportados por la región. Las relaciones económicas chinas con países de América Latina y el Caribe tienen creciente importancia, mucho mayor para los países de Sudamérica. Los datos ofrecidos a continuación demuestran la tendencia de los cambios en la participación de Estados Unidos y China.

La participación de Estados Unidos en las exportaciones sudamericanas se contrajo de 30% a 18% entre 2000 y 2011, y las importaciones sudamericanas de EE.UU. cayeron de 55% a 30%. China

se transformó en el primer mercado para las ventas de Brasil, Perú y Chile, en el segundo para Argentina, Paraguay y Uruguay, y desplaza cada día a la oferta estadounidense en las plazas sudamericanas³¹.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en un informe publicado en 2011 sobre las relaciones comerciales de Estados Unidos con la región señalaba algunos elementos que se reproducen seguidamente y contribuyen a una caracterización de la significación de las mismas³².

- La presencia de Estados Unidos en el comercio de la región ha ido decreciendo. Su participación en las importaciones de la región cayó de un 51% en 2000 a un 33% en 2009, mientras que como destino de exportaciones procedentes de América Latina y el Caribe pasó de un 60% a un 39% en ese mismo período. Existe la percepción de que Estados Unidos carecen de una visión estratégica acerca de la región. En décadas anteriores, la Alianza para el Progreso, la Iniciativa para las Américas y, posteriormente, el proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) cumplían esa función y en la actualidad no existe una visión de ese tipo³³.
- Estados Unidos sigue siendo un socio comercial especialmente importante para México, Centroamérica y el Caribe. México representa el 63% de las importaciones de Estados Unidos de toda la región en 2010³⁴.
- En la última década, aproximadamente un tercio de todos los flujos de inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe han procedido de Estados Unidos, que sigue siendo el mayor inversionista extranjero individual en la región³⁵.
- Las inversiones directas de Estados Unidos en América Latina representan un 7.7% en el 2009, si se incluyen otras islas del Caribe en el Hemisferio Occidental, se estas inversiones alcanzarían el 19% en ese mismo año. Las inversiones directas de Estados Unidos son más de la mitad del total para México, Costa Rica y Trinidad y Tobago³⁶.
- Los factores regionales no han constituido un componente menor en reducir la capacidad de influencia de la política de Estados Unidos sobre la región. No se trata solamente de los países identificados como principales retos de la política norteamericana, como ha sido la República Bolivariana de Venezuela, Bolivia, Ecuador, Argentina y Brasil, sino que procesos precedentes de agrupamientos, alianzas y coordinaciones de políticas para distintos asuntos, sin incluir a Estados Unidos reducen la influencia norteamericana.

Estos fenómenos constituyen evidencias cada vez más consolidadas de un ascenso de la autonomía regional respecto a Estados Unidos no solamente expresada respecto a Cuba. En el campo económico esta tendencia se refleja en la integración y asociación regional y subregional, así como en las inversiones de empresas de la región dentro de las economías latinoamericana, como la creciente presencia de las denominadas empresas multi-latinas.

Países que pueden contarse como principales aliados, tanto por la calidad y cantidad de las relaciones económicas y políticas con Estados Unidos, como por la asistencia a la seguridad recibida, como es el caso de Colombia, manifiestan posiciones que se articulan con una postura regional concertada de apoyo al gobierno cubano. Ello se ha observado más recientemente en las Cumbres de las Américas desde 2009 hasta el 2015 –con la primera participación en esta última del gobierno cubano–, y también en Mercosur, UNASUR, CARICOM y sobre todo en el marco de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), de la cual Cuba fue sede de su reunión cumbre en el 2014.

Como antecedentes de ese proceso puede señalarse la búsqueda por parte de los países de la región de una solución negociada a la crisis en Centroamérica. El Grupo de Contadora (1982) y luego el Grupo de Apoyo a Contadora (1985) sirvieron de base para la formación del Mecanismo Permanente de Concertación y Consultas, identificado como Grupo de Río. La OEA a pesar de todos los esfuerzos realizados por los Estados Unidos evidencia signos de convertirse en una organización disfuncional, en especial cuando se trata de enfrentar los retos de la región. La existencia de crecientes diferencias en cuanto a las posiciones políticas dentro de la región hacen cada vez más difícil el ejercicio no tan sólo de la hegemonía norteamericana, sino de su liderazgo. Desde la formación del Grupo de Contadora a raíz de la crisis en Centroamérica, el Grupo de Apoyo y el Grupo de Río, se han venido expresando coordinaciones políticas regionales para solucionar los problemas al margen de la OEA. Otras organizaciones como UNASUR e incluso la CELAC han ganado la iniciativa.

Los cambios en la correlación internacional de fuerzas por el ascenso de países considerados potencias emergentes, junto a la declinación hegemónica relativa de Estados Unidos, expresada sobre todo en la esfera de la economía y a raíz de la última crisis económica y financiera (2008–2009), influyen en el escenario internacional en que la política estadounidense debe actuar y en la política hacia los países de América Latina y el Caribe, según las percepciones de su clase dominante sobre desafíos y oportunidades en cada caso.

Del mismo modo, los retos que pudieran considerarse extra regionales impactan las economías de la región. La crisis económico-financiera dentro de la Unión Europea, el ascenso de la presencia sobre todo de China, pero también India, Sudáfrica, sumados a Rusia, e incluso Irán en el Medio Oriente, impulsan un nuevo regionalismo en América Latina y el Caribe mucho más distante de Estados Unidos y Canadá, como claros signos de los nuevos tiempos, debilitan la hegemonía estadounidense y retan su sistema de dominación en distintos grados.

No puede hablarse del surgimiento de un nuevo orden, o del fin de la hegemonía estadounidense, sino más bien de una larga etapa de transición, que al menos en el cuadro de la región objeto de atención en este trabajo se aprecia con mayor nitidez desde comienzos del siglo XXI. A pesar de evidencias de la declinación relativa de Estados Unidos en la política mundial en el corto y hasta mediano plazo, todavía mantiene enormes recursos y capacidades militares, económicas, político –diplomáticas e ideológico– culturales y propagandísticas. La realidad actual, mucho más compleja y desafiante, demuestra sus límites, manifestados tanto en el sistema interamericano y en las políticas norteamericanas hacia la región, como en los crecientes vínculos regionales y subregionales con la Unión Europea, China y otros países.

Ello parece inducir al gobierno de Estados Unidos a un tipo de orientación política, que sin ser aislacionista y excluyente en el sentido tradicional, tiende a reducir su involucramiento internacional directo y unilateral a los casos críticos, o los desafíos considerados clave para su seguridad nacional e intereses económicos vitales. Para cumplir sus objetivos estratégicos busca nuevas coaliciones, alianzas e instrumentos con amplio uso de los elementos locales y que se articula caso por caso bajo algunos lineamientos generales. En esta región, aunque se han observado esfuerzos por reactivar el sistema interamericano, la Cumbre de las Américas celebrada en Panamá el mes de abril del 2015 constituye una evidencia palpable de su fragmentación y su limitada funcionalidad. Los principios que pretenden imponer los funcionarios de la OEA, que gravitan sobre esta organización, enfrentan la falta de acuerdo de los países participantes, fenómeno agudizado por la incorporación de discursos y políticas discrepantes sobre definiciones importantes del funcionamiento de los sistemas políticos, económicos y sociales en la región, los propósitos a lograr y los modos de enfrentar sus principales desafíos³⁷.

Por razones objetivas parece consolidarse en la visión estratégica sobre la política exterior estadounidense, que no es aconsejable seguir involucrando a sus fuerzas militares en intervenciones

convencionales ante cualquier conflicto internacional, sino que se debe discriminar y actuar de modo más cauteloso solamente cuando estén en juego sus intereses vitales. Aunque no se pueda descartar, la intervención directa de Estados Unidos en la región, esta no aparece como el primer expediente, sino el empleo de aliados locales y organizaciones regionales que representen sus intereses. Ello se expresa muy claro en las injerencias indirectas, sobre todo en el caso de Venezuela, donde los elementos locales ponen en práctica planes desestabilizadores y subversivos para derrocar el gobierno elegido democráticamente. Es decir, la prioridad por hacer retroceder al gobierno bolivariano se apoya más en las fuerzas locales y regionales, las alianzas y los esfuerzos multilaterales para avanzar sus intereses y reservarse para intervenir directamente cuando existen condiciones favorables para una intervención.

El ascenso en la región de gobiernos de izquierda y centro izquierda, junto a su reflejo en posiciones políticas más amplias en la región, constituye uno de los factores que han incidido en el ajuste de la política de Obama hacia Cuba. Puede reconocerse una transformación notable de las relaciones hemisféricas de Cuba respecto a las existentes en la década del sesenta, cuando no solamente se rompieron las relaciones de La Habana con los Estados Unidos, sino con casi todos los países, con las excepciones notables de México y Canadá. En esa primera etapa, la política de los Estados Unidos logró un acompañamiento regional y el consiguiente aislamiento de Cuba. Ello ha ido cambiando a favor del país caribeño y después de la década del noventa (a pesar de la desaparición de la Unión Soviética y el campo socialista europeo) se ha registrado un proceso de fortalecimiento de las posiciones cubanas en la región y el mundo.

La política cubana de principios y su solidaridad y colaboración con todos los países en situaciones de desastres o crisis, independientemente de las posturas políticas e ideológicas de cada uno, ha elevado el prestigio y respeto por el gobierno cubano y su pueblo. El resultado ha ido reflejándose cada vez en el apoyo a Cuba y el rechazo a la política de bloqueo económico y aislamiento diplomático de los Estados Unidos contra la isla, hasta llegar a una encrucijada en que tal política de hostilidad ha quedado sola y ha dificultado la proyección regional estadounidense hacia América Latina y el Caribe.

Al celebrarse la primera Cumbre de las Américas en Miami, en el año 1994, existían condiciones favorables para el avance de una política neoliberal de integración hemisférica (con la excepción de Cuba) y el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La incorporación de México al TLCAN constituía el «modelo»

para la integración con los Estados Unidos, que supuestamente se extendería a toda la región mediante el ALCA. El denominador común era la presencia de regímenes democráticos de tipo liberal burgués, que habían sustituido a las numerosas dictaduras de seguridad nacional. En Centroamérica se había negociado la paz y los movimientos guerrilleros se incorporaban a la lucha política en esas condiciones, sin cambios fundamentales en las estructuras de la propiedad, ni el de la composición de clases de esas sociedades. Durante el período comprendido entre 1994 y 2005, avanzan las negociaciones del ALCA y a la vez acuerdos de libre comercio entre los Estados Unidos y países de la región.

Sin embargo, cuando todo parecía ir en una dirección favorable a la consolidación de la hegemonía de Estados Unidos en la región y su sistema de dominación hemisférico, los efectos de las políticas neoliberales, introducidas tanto por dictaduras militares como por los mecanismos de renegociación de la deuda externa, comenzaron a golpear sobre las condiciones socioeconómicas de los más pobres, e incluso afectaron todo el tejido social hasta las capas medias. Surgen opciones al margen de los partidos tradicionales y se crea y fortalece el papel de movimientos sociales de nuevo tipo, cuyo denominador común ha sido el rechazo al neoliberalismo y la búsqueda de alternativas.

A la nueva tendencia sociopolítica iniciada con la victoria electoral de Hugo Chávez en Venezuela en 1998 se irían sumando otros liderazgos en otros países, con lo cual se modificaba la unanimidad de criterios sobre pautas que habían sido promovidas por las Administraciones norteamericanas, los expertos del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, cristalizadas en el llamado Consenso de Washington y apoyadas por partidos, coaliciones o alianzas de la oligarquía transnacional en la región.

En el año 2005, en el escenario de la IV Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata, Argentina, una concertación de países de mucho peso e importancia en la región encabezada por Venezuela, a la que se sumó el MERCOSUR, conformado por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, rechazó el ALCA como proceso de integración regional.

Se inicia así una reversión parcial de esta tendencia. Fuerzas contra hegemónicas, críticas del neoliberalismo, desarrollaban proyectos alternativos a las políticas impulsadas por los Estados Unidos y logran algunos resultados. Aunque no muere el neoliberalismo, ni se extinguen los tratados de libre comercio y el enfoque del regionalismo abierto, esta política de institucionalización del neoliberalismo y de una nueva articulación del sistema interamericano liderado por

los Estados Unidos, deja de ser un organismo hemisférico. Surgen propuestas como la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), más tarde denominada Alianza Bolivariana para las Américas, de la que Cuba es fundadora. Perspectivas para esquemas subregionales existentes, como MERCOSUR, reorientan y redefinen parcialmente el contenido de los procesos de integración, y con otro espíritu regional se establece UNASUR, cuya importancia trasciende la economía y alcanza la concertación política.

Como colofón de ese proceso se crea la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en la cual Cuba es reconocida y tiene un papel relevante desde su fundación. La CELAC incluye a toda la región, pero significativamente excluye a Canadá y Estados Unidos.

La integración de Cuba a la CELAC y, sobre todo, su designación a la Presidencia *pro t mpore* de este organismo, le reconoce una función importante en la concertación regional y los acuerdos a los que se arriba durante la celebración de la II Cumbre de esa institución en La Habana el 28 y 29 de enero de 2014. Ello no fue un hecho fortuito ni mucho menos una d dava a Cuba. Otorgaba un justo reconocimiento a su política exterior y en particular a su colaboración regional, así como a la importancia conferida en ese contexto a su contribución a las mejores relaciones hemisféricas. Estas circunstancias consolidaron el unánime rechazo a la política de Estados Unidos de sanciones y aislamiento a isla.

En la VI Cumbre de las Américas en Cartagena, Colombia, en el 2012, se había puesto de manifiesto la problemática de no invitar a Cuba, cuando todos los países de América Latina y el Caribe votaron por su presencia en la próxima reunión Cumbre en 2015, lo que establecía una fecha límite para producir un cambio en la política de Estados Unidos hacia Cuba. Se pondría en juego el éxito de la Cumbre dado que el gobierno de Panamá como organizador de esa reunión invitó al Presidente cubano y se consideraba que éste asistiría. En realidad el tropiezo en la VI Cumbre de las Américas para la política norteamericana estuvo asociado, entre otros factores, al surgimiento de la CELAC en febrero del 2010 y al fracaso de la OEA en solucionar la situación provocada por el golpe de Estado en Honduras contra el presidente Manuel Zelaya en junio del 2009.

La Administración Obama, después de las elecciones de medio término en su país en 2014, debía avanzar en la agenda de sus relaciones con Cuba antes de la Cumbre de las Américas de 2015. Al presidente estadounidense le era muy difícil llegar al evento en Panamá sin presentar algunos resultados favorables al mejoramiento de las relaciones con Cuba y a la vez pretender desviar la atención hacia

supuestos problemas internos de Cuba respecto a la democracia y los derechos humanos. Las relaciones con Cuba se habían convertido en un caso prueba de los cambios en la política de los Estados Unidos anunciados no solamente para Cuba, sino para toda la región. La propia Cumbre de las Américas podría ser boicoteada. Obama no debía asistir con una discordancia de tal magnitud, ni mucho menos no participar, cuando ya había sido invitado el Presidente cubano Raúl Castro. El inicio de las negociaciones oficiales al más alto nivel entre Estados Unidos y Cuba parece haber sido catalizado por ese delicado contexto regional.

La efectividad de la política estadounidense hacia Cuba estaba atascada en los obstáculos de las leyes anticubanas (Torricelli, 1992, y Helms Burton, 1996), la oposición de la derecha fundamentalmente concentrada en el Partido Republicano en el Congreso y el problema con la detención y encarcelamiento del llamado contratista de la USAID, Alan Gross. El asunto más importante que se intentaba solucionar, en medio de una «ventana de oportunidad» (entre noviembre de 2014 y abril de 2015) para hacer política independiente por la Presidencia de Estados Unidos, era salvar la Cumbre de las Américas, espacio donde ya se había estado expresando el apoyo de la región a la presencia cubana y el rechazo unánime a la política de bloqueo y aislamiento hacia Cuba.

La popularidad del presidente norteamericano se había visto muy afectada en la última etapa de su gobierno. Había enfrentado numerosos desafíos en casi todas las esferas, internas y externas, muy difíciles de abordar exitosamente. El caso cubano era, probablemente, su mejor opción de hacer algo significativo y favorable que pudiera tributar a su legado antes de terminar el último período presidencial y anotarse un éxito en política exterior, que contribuyese a una posible permanencia demócrata en la Casa Blanca como resultado de las elecciones de 2016.

El diálogo y el restablecimiento de relaciones entre los dos países beneficia las relaciones de Estados Unidos con América Latina en un contexto en que la posición de Cuba estaba muy fortalecida por su presencia y liderazgo en la CELAC y sobre todo por los acuerdos tomados por todos los países de América Latina en la Cumbre de esta organización celebrada en La Habana a inicios de 2014. La II Cumbre de la CELAC declaraba a la región como zona de paz y reconocía la no intervención en los asuntos internos de los países como uno de sus principios. Se aceptaba la unidad regional en la diversidad de sistemas económicos y políticos, con los países del ALBA se establecía una fuerte alianza y el Caribe confirmaba su respaldo a Cuba y reiteraba su rechazo unánime al bloqueo. El renovado respaldo cada año a la resolución contra el bloqueo en la

Asamblea General de Naciones Unidas se mantenía como telón de fondo. En la práctica, el argumento de la cláusula democrática para excluir a Cuba de esas cumbres dentro del andamiaje institucional de la Organización de Estados Americanos (OEA) dejaba aislado a Estados Unidos y Canadá.

Quizás la síntesis analítica más gráfica del laberíntico recorrido por el que marchan los pasos de la Revolución Cubana y del imperialismo en el contexto de la dinámica que tiene lugar en América Latina la aporta Serbin al señalar que “Estados Unidos comienza a reconstruir una imagen positiva frente a los países latinoamericanos y del Caribe, luego de un largo período de distanciamiento y de letargo geopolítico, y abre las puertas para introducir algunos de sus temas prioritarios en la agenda hemisférica, incluyendo la consolidación de la democracia y de los derechos humanos, y para recuperar su presencia a nivel hemisférico al abrirse a un diálogo más amplio con Cuba, mientras que el gobierno de Raúl Castro afianza su proceso de plena reinserción en la comunidad latinoamericana y caribeña iniciado en la década del ‘90 con la incorporación a la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) y que culmina con su presidencia de la CELAC, y amplía el espectro de sus alianzas internacionales en la dificultosa etapa por la que deberán atravesar las reformas económicas que se impulsan en el marco del proceso de actualización”³⁸.

En resumen, como trasfondo, por un lado, la política de Estados Unidos hacia Cuba ha tomado en consideración, como se ha argumentado antes, la actual coyuntura de la realidad cubana –definida por: a) el denominado proceso de actualización del modelo económico, que lleva consigo transformaciones en la estructura social, al profundizar diferenciaciones en propiedades, ingresos y niveles de vida, crear nuevas expectativas e intereses, y ampliar espacios de participación popular, así como por la rearticulación del consenso ideológico en torno a la unidad nacional y las alternativas del futuro, junto a la proximidad del relevo generacional en el liderazgo político al máximo nivel; b) el contexto doméstico o de la propia sociedad estadounidense; y c) las tendencias en curso en América Latina y los efectos del reacomodo geopolítico y geoeconómico global en el hemisferio.

Por otro, la relación de Estados Unidos con Cuba es una pieza funcional, necesaria, en su política latinoamericana, en un contexto de reestructuración hemisférica, de crisis del proyecto de dominación vigente, al que le resulta funcional la reinserción plena de la Isla al sistema interamericano.

La interrogante planteada por Lisandro Otero veinte años atrás, expuesta en las páginas iniciales de este trabajo, halla pleno sentido

y vigencia en tal entorno. La “normalización” o la nueva convivencia con Cuba será un indicador de la nueva era de relaciones de Estados Unidos con América Latina.

Notas

1. Por ejemplo, la revista Temas presentó en Feria Internacional del Libro de La Habana, en febrero de 2015, con el título de *Play Ball*, una versión actualizada, en formato digital, del libro *Debating U.S.-Cuba Relations. Shall We Play Ball?* (Routledge, New York, 2011), coordinado por Jorge I. Domínguez, Rafael Hernández y Lorena Barbería. Dicha revista publicó además en su blog Catalejo, una serie o dossier, en tres partes, denominada “El 17-D: secuencias y consecuencias”, sobre la etapa de las relaciones entre Estados Unidos y Cuba, en la que exponía una muestra de opiniones de numerosos especialistas. Diversos eventos han hecho suyo el tema, de modo directo e indirecto, entre los cuales puede mencionarse el Seminario Internacional “Cuba, Estados Unidos y México”, celebrado el 12 y 13 de mayo de 2015 en El Colegio de México; el XIV Taller sobre Cuba en la Política Exterior de los Estados Unidos de América, titulado “Aprendiendo el arte de la convivencia: Proyecciones y tendencias de las relaciones Cuba-Estados Unidos a un año de las declaraciones históricas presidenciales del 17 de diciembre, 2014”, convocado por el Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI), adscrito al MINREX, en La Habana, del 14 al 16 de diciembre de 2015. En el Coloquio Internacional “El Hemisferio ante un entorno global cambiante y la reconfiguración regional”, organizado por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), del 6 al 7 de abril de 2015, en el marco de la VII Cumbre de las Américas, en Panamá, también se abordó el tema desde una perspectiva más amplia. Lo que predomina es el examen a nivel bilateral, identificándose obstáculos, posibilidades, esferas de intereses comunes y de divergencias, agendas, implicaciones y especulaciones, proyectadas hacia los escenarios futuros, con nuevos gobiernos en ambos países. La incursión en la situación interna en Cuba es una constante en los análisis y discusiones.
2. Las intervenciones de los presidentes de Cuba y Estados Unidos fueron divulgadas ampliamente por medios de prensa digitales e impresos, tanto de la isla como de la sociedad norteamericana y de buena parte de los países latinoamericanos.
3. Por ejemplo, entre los escasos trabajos sobre esta cuestión, se encuentran los de Alzugaray, Carlos (2014) “La actualización de la política exterior cubana”, en: Estudios de Política Exterior, No. 161, septiembre-octubre 2014, Ediciones de Política Exterior, www.politicaexterna.com, y Serbin, Andrés (2011) “Círculos concéntricos: la política exterior de Cuba en un mundo multipolar y el proceso

- de actualización”, en Luis Fernando Ayerbe (Coordinador), Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos, Buenos Aires: Icaria Editorial/IEEI/CRIES.
4. Otero, Lisandro (1993), “Nuestra América en vísperas de un nuevo siglo”, en: La utopía cubana desde adentro. ¿A dónde va Cuba hoy?, México: Siglo XXI Editores, p 55.
 5. Véase Schoultz, Lars (1999), Beneath the United States, Boston: Harvard University Press, p. 11.
 6. Lowenthal, Abraham (2010), “Estados Unidos y América Latina, 1960-2010: de la pretensión hegemónica a las relaciones diversas y complejas”, en: Foro Internacional, No- 201-202, Vol.3-4, México, p. 554.
 7. Véase Maira Luis (2008), “El próximo gobierno estadounidense y la ‘América Latina del Sur””, en Foreign Affairs Latinoamérica, vol. 8, núm. 4, México: ITAM.
 8. Schoultz, Lars Op. Cit., p. 7.
 9. Véase Veiga, Roberto y Lenier Gonzáles (2015), Después de Panamá: ¿Comienza una nueva política estadounidense hacia la región? Dossier sobre la VII Cumbre de las Américas, Cuba Posible, Proyecto del Centro Cristiano de Reflexión y Diálogo, La Habana, mayo de 2015. El dossier recoge criterios de especialistas estadounidenses, latinoamericanos y cubanos consultados, como Michael Shifter, Andrés Serbin, Carlos Alzugaray, Antonio F. Romero Gómez y Jorge Hernández Martínez.
 10. A Lowenthal, braham, *Ibidem*, p- 552.
 11. Véase Pastor, Robert (1992), Exiting the Whirlpool: U.S. Foreign Policy Toward Latin America, Boulder: Westview Press, o la edición en español, El remolino. Política exterior de Estados Unidos hacia Latinoamérica y el Caribe, México D.F: Siglo XXI.
 12. Hershberg, Eric; Andrés Serbin y Tullo Vigevani (2014) “La nueva dinámica hemisférica: potencialidades y desafíos”, en: Pensamiento Propio, CRIES, No. 39, enero-junio, p. 25.
 13. Serbin, Andrés. Después de Panamá: ¿comienza una nueva política estadounidense hacia la región?, Dossier sobre la Cumbre de las Américas de 2015, La Habana, Cuba: Cuba Posible.
 14. Castro, Soraya (2015) “La política de Estados Unidos hacia Cuba: formación, factores y fantasmas”, en Temas, No. 81-82, La Habana, enero-junio, p. 92.
 15. Hernández, Rafael en *Ibidem*, p. 106.
 16. “Cuba y Estados Unidos: un cambio de época”. Entrevista a William LeoGrande por Tahimi Arboleya, el 1 de octubre de 2015, en: <http://oncubamagazine.com/sociedad>
 17. Desde la primera etapa de gobierno de Obama, y hasta el desenvolvimiento de la segunda, sus proyecciones latinoamericanas fueron objeto de atención. Véase, entre otras referencias, Domínguez, Jorge I. (2010) “La política exterior del presidente

- Barack Obama hacia América Latina”, en: Foro Internacional, Vol. 50, No. 2, Abril-Junio, México; Serbin, Andrés (2010) “Obama y América Latina y el Caribe: a más de un año después”, en Pensamiento Propio, No. 31, CRIES, enero-junio; Hernández Martínez, Jorge (2010) “Déjà Vu: Cuba en la política norteamericana y el Gran Caribe”, en Pensamiento Propio, No. 32, CRIES, Buenos Aires, julio-diciembre; Bonilla, Adrián (2014) “El nuevo mandato de Obama y América Latina”, <http://flacso.org/secretaria-general/>; Domínguez Guadarrama, Ricardo (2015) “Cuba y Estados Unidos: El largo proceso del reconocimiento”, Latinoamérica, CIALC/UNAM, No. 60; Alzugaray, Carlos (2015) “Cuba y Estados Unidos: algunas claves de un viraje radical”, en Nueva Sociedad, No 255, enero-febrero; Fernández Tabío, Luis René (2015) “Estados Unidos-Cuba y el 17 de diciembre: ¿nueva etapa en sus relaciones bilaterales?”, en Huellas de Estados Unidos. Estudios, perspectivas y debates desde América Latina, Buenos Aires: UBA, No. 8, Marzo-Abril, 2015. <http://www.huellasdeeeua.com/>; Domínguez Guadarrama, Ricardo (2015a) “Cuba y Estados Unidos: El largo proceso del reconocimiento”, Latinoamérica, CIALC/UNAM, No. 60, México, y (2015b) “Adenda a la agenda Cuba-Estados Unidos; la contextualización de la respuesta”, Archipiélago, México: UNAM, No. 87.
18. Smith, Peter H. (2008), Talons of the Eagle. Latin America, the United States, and the World. New York: Oxford University Press, Inc. Third Edition.
 19. Véase. Kegley, Jr., Charles W y Eugene R. Wittkopf (1996), American Foreign Policy. Pattern and Process. New York: St Martin’s Press, Fifth Edition.
 20. Véase Atlantic Council (2012), Envisioning 2030: US Strategy for a Post Western World, Washington DC.
 21. Véase Borón, Atilio (2014), América Latina en la geopolítica imperial. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, p. 78.
 22. Véase al respecto capítulos de Andrés Serbin y Elsa Llenderozas en este mismo volumen.
 23. Véase Smith, Peter H. *op. cit.*
 24. Sullivan, Mark P. (Coordinator) (2015), Latin America and the Caribbean. Key Issues for the 114th Congress, R43882, Congressional Research Service, January 28, 2015, Washington DC, p. 33.
 25. Véase Lowenthal, Abraham F (2006), The United States and Latin America in a New Era. Remarks prepared for delivery at FLACSO, Chile, May 23, 2006.
 26. Véase Stiglitz, Joseph E. (2012), The Price of Inequality. How Today Divided Society Endangers Our Future. New York – London: W.W. Norton & Company, p. 285.
 27. Véase Meyer, Peter J. (2014), U.S. Foreign Assistance to Latin America and the Caribbean: Recent Trends and FY 2015 Appropriation. R43577, Congressional Research Service, September 10, 2014, Washington DC, p. 10.

28. Bureau of Labor Statistics. U.S. Department of Labor. *The Employment Situation*, March, 2015. Washington DC. Table A- 3, p. 11.
29. Véase Shea, Michael D.; Julia Preston and Ashley Parker (2014), "Millions May Stay and Work in Obama's Plan", *The New York Times*, November 14, 2014, p. A-1.
30. Véase Huntington, Samuel P. (2004), ¿Quiénes somos? Los desafíos de la identidad nacional estadounidense. México, Buenos Aires, Barcelona: Paidós Estado y Sociedad, pp. 319 – 335.
31. Véase Fernández Gustavo (2013), "Espejo y espejismos: las relaciones entre América Latina y Estados Unidos, Nueva Sociedad, No. 246, julio – agosto, p. 82.
32. CEPAL (2011), Aspectos destacados de la economía y el comercio entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe. LC/G2489, mayo 2011. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 38 pp.
33. *Ibidem*: 5.
34. *Ibidem*: 15.
35. *Ibidem*: 29.
36. *Ibidem*: 30.
37. Ver al respecto capítulos de Thomas Legler y Ramacciotti en este volumen.
38. Andrés Serbin, "Cuba y los Estados Unidos: ¿todos ganan?", en: <http://www.perfil.com/internacional/Cuba-y-los-Estados-Unidos-todos-ganan-20141217-0054.html>.

Autonomía y normalización: ¿El fin del excepcionalismo cubano?

Andrés Serbin

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

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

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

El excepcionalismo cubano

Existe una abundante literatura tanto sobre el “excepcionalismo” de Estados Unidos como el de otros países, inclusive en América Latina¹. Paradójicamente los cubanos en general y una serie de investigadores tanto cubanos como extranjeros asumen asimismo un alto grado de excepcionalismo con respecto a Cuba.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De hecho, como lo señalan algunos analistas, Cuba constituyó una “singularidad” o, como tantos han insistido, una “excepción” en el marco internacional, particularmente si tenemos en cuenta la permanencia por más de medio siglo de un modelo económico y político distintivo, en un contexto de cambios profundos en el entorno internacional y en la propia sociedad cubana (Alonso et al., 2011: 9).

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

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

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

En este sentido, Cuba se encuentra viviendo un período decisivo para su futuro. Junto a la “actualización” del modelo económico y social establecido en 1959 que, desde 1989 y a partir de la implosión de la URSS, impuso la necesidad de un cambio estructural, el país se ha visto forzado a adaptarse, en diferentes etapas, a un nuevo entorno externo y a desarrollar una activa y diversificada política exterior en el marco de transformaciones profundas en el sistema internacional³ y de una compleja crisis económica global (Serbin, 2015). Por sus características de estado insular, con las limitaciones inherentes en términos territoriales, económicos y demográficos, ambas dimensiones –los cambios domésticos y las adaptaciones a un nuevo entorno internacional– se encuentran estrechamente vinculadas.

Dos hechos relevantes son de destacar en este sentido: por un lado, Cuba detenta una economía de mercado interno pequeña, extremadamente dependiente de las importaciones y, por otro, para

el momento, aún padece las secuelas de la persistencia de una serie de medidas de bloqueo económico por parte de los Estados Unidos, como claro remanente de la Guerra Fría (Pérez Villanueva, 2011: 2), pese a los avances recientes la “normalización” de sus relaciones con los Estados Unidos⁴.

Las transformaciones del entorno regional y global

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

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

El inicio de las conversaciones entre los gobiernos de Estados Unidos y de Cuba, enfocadas en una normalización de sus relaciones diplomáticas, no sólo responde a una aspiración del actual gobierno cubano sino que también constituye un primer paso de una estrategia política estadounidense orientada a la región, al enviar una clara señal que apunta a recomponer las relaciones con los países de la misma y a promover una nueva presencia e influencia de los Estados Unidos en América Latina y el Caribe. Esta nueva presencia va más allá de sus tradicionales áreas de influencia y de vinculación con Centroamérica, el Caribe y México, y de una agenda centrada en el narcotráfico y la inmigración. El trasfondo de esta nueva orientación responde a varios factores extra-regionales –la creciente influencia económica y estratégica de China, tanto en la región como en el Asia-Pacífico, junto con la ya señalada presencia de otros actores extra-regionales; la necesidad de avanzar rápidamente en la materialización del Tratado Trans-Pacífico (TTP) para lo cual la región (y particularmente la Alianza del Pacífico) es una pieza fundamental; la necesidad de acotar y contener a China, y de aislar a Rusia a nivel global, entre otras variables⁵.

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

mecanismos o espacios para un diálogo equilibrado con los Estados Unidos fuera del foro hemisférico ya existente en el marco de la OEA (Organización de Estados Americanos). Ni la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe), ni UNASUR (Unión de Naciones Sudamericanas), ni el ALBA (Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América), están en condiciones de constituir este espacio o de convertirse en interlocutores con los Estados Unidos⁶. Pese a que pueda ser “evidente la evolución de una reflexión autonomista asociada al regionalismo” (Briceño, 2014:37), ésta lamentablemente no garantiza la persistencia de la fase autonomista actual para el conjunto de la región, particularmente si tomamos en cuenta la posibilidad del inicio de un nuevo ciclo regional en un marco de crecientes dificultades económicas, como en el caso de Brasil, de Ecuador y de Venezuela, y de renovación política, como en el caso de Argentina y México.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Luego del colapso de la URSS, el gobierno cubano identificó los nuevos desafíos que se le planteaban en el sistema internacional en términos de cómo sobrevivir en un nuevo entorno mundial en el cual sus principales alianzas internacionales se habían desvanecido y en dónde las normas y alineaciones internacionales prevaecientes se habían vuelto crecientemente adversas (Dominguez, 2001: 183)⁷. Frente a la nueva coyuntura internacional, la dirigencia cubana reformuló los alcances de su política exterior, apuntó a adaptar su economía a las nuevas circunstancias, diseñó una estrategia institucional para enfrentar el poder de los EE.UU. y para obtener información y reducir la incertidumbre en relación al nuevo orden mundial, y comenzó a esbozar, particularmente en la década más reciente, una política exterior con una orientación pragmática que no pusiera en cuestión el sistema político establecido con la Revolución de 1959 y que se ajustara a sus principios y valores.

En este marco, desde principios de la década del noventa, Cuba enfrentó el reto de romper con el aislamiento regional y de reinsertarse pragmáticamente en la economía internacional de un modo tal que sus nuevos socios, aliados e interlocutores no pusieran en cuestión la defensa y la preservación de un modelo distintivo, conformado a lo largo de las décadas precedentes⁸, ni afectaran la autonomía de la política exterior del país, maximizando los márgenes de acción autónoma en diversos ámbitos.

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

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

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

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

A partir del 2002, y especialmente desde 2004, con la firma el acuerdo TCP-ALBA Cuba permitió una estrecha relación con Venezuela, en el marco de los cambios que estaba viviendo este país bajo la presidencia de Chávez (Serbin, 2011), derivando finalmente a un acuerdo más amplio que incluyó a países sudamericanos, centroamericanos y caribeños a partir de 2004 y, especialmente, luego de la cancelación del proyecto del ALCA en la Cumbre de las Américas en Mar del Plata en 2005⁹. La recomposición de las relaciones con Brasil, especialmente luego de la elección de Inácio "Lula" da Silva del PT (Partido dos Trabalhadores) a la presidencia, permitió asimismo, una creciente presencia de Cuba en la proliferación de Cumbres y de Foros a nivel regional que se da a principios de la primera década de este siglo. La participación cubana en las Cumbres Iberoamericanas a partir de 1991, facilitó y coadyuvó a este proceso, al punto que la presencia cubana (y especialmente la de Fidel Castro) implicó no sólo la asistencia a la toma de posesión de numerosos presidentes de la región a lo largo de las últimas dos décadas, sino también la participación, como invitada, a las Cumbres de MERCOSUR y de CARICOM, y la firma de numerosos acuerdos de cooperación que reforzaron una legitimación de la presencia oficial cubana en todo el ámbito regional. Pese a que las relaciones con México, sufrieron una serie de percances durante el gobierno de Fox, la histórica relación entre ambos países comenzó a recuperarse con el gobierno de Calderón, hasta mejorar significativamente con el retorno del PRI al poder con la presidencia de Peña Nieto¹⁰. El punto culminante de este proceso lo constituyó la creación, en 2011, de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), con la inclusión de Cuba y la exclusión de los Estados Unidos y de

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

Este proceso permitió a Cuba estructurar sus nuevas relaciones con América Latina y el Caribe sobre la base de dos pilares –el regional y el bilateral (Alzugaray, 2014: 75). El primero sirvió de marco para muchas de las acciones de cooperación que se han desarrollado en el  mbito bilateral y que subrayan la legitimidad de la presencia cubana en el contexto regional. De hecho muchos observadores apuntan al papel mediador de La Habana en momentos clave de la construcción de la región como actor político, como así también como un actor no protag nico pero relevante tanto en la distensión lograda en su momento entre Venezuela y Colombia, como en las actuales conversaciones sobre el proceso de paz en Colombia entre las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) y el gobierno de Bogotá que se desarrollan en La Habana¹¹, conjuntamente con las del ELN (Ejército de Liberación Nacional)¹².

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

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

En el plano financiero, pese a que Cuba no puede acceder a los créditos del BID por no participar en la OEA, en los dos últimos años ha avanzado en la relación con la Corporación Andina de Fomento (CAF), mientras que ha mostrado señales recientes de acercamiento con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, instituciones que había abandonado respectivamente en 1960 y en 1964¹³. Por otra parte, la participación de Cuba en la VII Cumbre de las Américas en Panamá ha abierto la discusión sobre la conveniencia o no de un retorno de Cuba a la OEA¹⁴.

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

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

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

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

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

como con Rusia e Irán, pese a las presiones norteamericanas y a la posición crítica asumida, en su momento, por la Unión Europea a través de la “posición común” promovida por el gobierno de Luis Aznar de España para ejercer una presión sobre la situación de la democracia y de los derechos humanos en la isla (Gratius, 2014). La presencia china en América Latina y la reciente recomposición de las relaciones con los EE.UU., sin embargo, fuerzan a la Unión Europea en general y a España en particular, a reevaluar su posición¹⁵ y sus relaciones con Cuba¹⁶, especialmente en el marco del desplazamiento del eje económico mundial del Atlántico al Asia-Pacífico y de la competencia geoestratégica y geo-económica de China con los Estados Unidos¹⁷. China se ha convertido en un aliado estratégico clave de La Habana y Rusia ha firmado más de 10 acuerdos con Cuba condonando el 98% de su deuda en 2014¹⁸, a la par de que los mandatarios de ambos países han visitado la isla en reiteradas ocasiones.

Es evidente que este proceso adquiere una dinámica distinta desde la asunción de Raúl Castro a la jefatura de estado y de gobierno a partir de 2008, en tanto el nuevo mandatario le imprimió una visión más pragmática a la política exterior cubana, en el marco de la necesidad de impulsar el proceso de actualización económica postulado por los lineamientos del Partido en 2011, y profundizó en la construcción de un entorno regional favorable y en el desarrollo de vínculos y alianzas regionales¹⁹.

Con un estilo diferente al de Fidel Castro, como señala un analista, “es sintomático que (Raúl Castro) haya asistido preferentemente a cumbres regionales y que sus visitas al exterior se hayan concentrado en América Latina y el Caribe, China y Rusia, y algunos países clave del continente africano y Asia (Angola, Argelia, Sudáfrica y Vietnam)” (Alzugaray, 2014: 70), retomando y reactivando los vínculos existentes con muchos de estos países. Este cambio no deja de estar asociado a una percepción de las favorables condiciones políticas para Cuba que, aún antes del re-establecimiento de las relaciones con los Estados Unidos, se prestaban para promover una serie de alianzas y de vínculos orientados, a su vez, a asegurar un apoyo económico a la isla (Alzugaray, 2015: 13). Posiblemente, el caso más paradigmático es el de la estrecha relación establecida entre el gobierno cubano –desde Fidel a Raúl Castro, con el gobierno bolivariano de Venezuela –desde Hugo Chávez a Nicolás Maduro, actualmente puesto bajo signo de interrogación por la baja de los precios de los hidrocarburos, la crisis económica que vive Venezuela, y la disminución de su cooperación petrolera²⁰.

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

sobre todo teniendo en cuenta el peso de éstos en la economía cubana²¹. El restablecimiento de las relaciones diplomáticas con los EE.UU., luego de una mediación silenciosa de Canadá y el Vaticano, constituye un paso importante en este sentido, aunque la normalización de las relaciones y el peso del legado de las medidas impuestas por el embargo estadounidense demoren en materializarse. Canadá es un socio importante de Cuba y los cambios que puedan sufrir las medidas en cuestión pueden significar una importante oportunidad de atraer el comercio y las inversiones estadounidenses²². Ha sido paradójico, en este sentido, que los Estados Unidos son al mismo tiempo “el país que más restringe el comercio con Cuba y a la vez uno de sus proveedores clave” (Sánchez Egozcue y Pérez Villanueva, 2011: 50), particularmente en el área alimentaria.

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

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

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

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

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

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

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

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

En este sentido es interesante señalar que, si bien históricamente una de las preocupaciones centrales de América Latina en relación a la política global está relacionada con el problema de la autonomía (Tickner, 2015: 74) existen pocos estudios específicos sobre autonomía o sobre la lógica de la autonomía aplicada a la política exterior cubana en términos del marco conceptual desarrollado en América Latina y el Caribe, a partir de las conceptualizaciones originales de Jaguaribe (1969) y de Puig (1980; 1984), o de aportes más recientes²³.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Notas

1. Hemos analizado en esta perspectiva el caso de la política exterior venezolana en Serbin 2010:15.
2. Como señala un análisis *“Resistance to change is not only ideological, but also a result of the obvious fear of a large proportion of the state bureaucracy that its members will lose the very limited benefits of their position because of the reforms. The main problem of updating the Cuban economic model is precisely the excessive concentration of economic decision-making at the state level, as well as the necessary and inevitable reduction of public spending, which is seen by the reformers as the greatest challenge the process faces. The essence of the reform of the economic model is the urgent issue of improving productivity”* (Grabendorff, 2014: 2-3).
3. Ver capítulo del autor en Sección I de este volumen.
4. El más reciente, de enero de 2016, está vinculado al anuncio de Washington de nuevas medidas que reducen las sanciones contra la isla, eliminando restricciones a ciertas condiciones de pago y financiación de las exportaciones autorizadas a Cuba, y una facilitación mayor a los viajes con destino a este país. En *“Estados Unidos toma medidas para facilitar el comercio con Cuba”*, *El País*, 27 de enero de 2016, p. 10.
5. Ver capítulo introductorio en este volumen.
6. Más allá de que la CELAC ha desarrollado interlocuciones importantes con la Unión Europea y China a través de la realización de una serie de Cumbres y de acuerdos y, en menor medida, con Rusia, no ha establecido una interlocución con los Estados Unidos.
7. En un artículo posterior, señala que el gobierno cubano impulsó una estrategia exterior para mantener la continuidad de su sistema político a pesar de las condiciones internacionales adversas, sobre la base de una serie de premisas y en función de un objetivo clave – la supervivencia del régimen político, en Domínguez, (2003: 525-549).
8. Como agrega una investigadora *“En este sentido, los nuevos socios debían cumplir una doble condición: -repercutir positivamente*

- en la recuperación de la economía cubana y, al mismo tiempo, no interferir en las decisiones soberanas del país” (Xalma 2008:66).
9. De hecho, luego de la Cumbre de Mar del Plata el ALBA dejó de representar en sus siglas a la “Alternativa Bolivariana de los Pueblos de América” para convertirse en la “Alianza Bolivariana de los Pueblos de América”. Ver más al respecto de este proceso en Bagley y Defort (2014).
 10. Ver capítulo de Benítez Manaut en este volumen.
 11. Ver capítulo de Pastrana en este volumen.
 12. Como apunta una analista “Cuban diplomacy has aimed at projecting itself as a broker in complex international situations (the acceptance of Palestine into the international community), regional inter-state tensions (Costa Rican-Nicaraguan and Colombian- Venezuelan tensions) and intra-state conflicts the Colombian peace negotiations” (Hirst 2013:5).
 13. “El gobierno de Cuba explora su regreso al FMI”, en *El País*, 28 de agosto de 2015, p. 7. Ver también Feinberg (2011a; 2011b) al respecto
 14. Ver capítulos de Ramacciotti, y Legler y Tzili en este volumen.
 15. Ver capítulo de Sanahuja en este volumen.
 16. El más reciente episodio en este proceso de recomposición son la visita del Presidente Hollande de Francia a la isla en mayo de 2015, y la visita posterior de Raúl Castro a Francia, en enero del 2016, con la renegociación de la deuda cubana a este país como uno de los ejes de la agenda de las relaciones bilaterales. En “Hollande y Castro inician el despegue de las relaciones bilaterales”, en *El País*, 31 de enero de 2016, p. 9.
 17. Serbin, Andrés y Andrei Serbin Pont (2015) “Obama Is Using Cuba To Counter Russia, Iran, And China’s Growing Influence In Latin America”, en *Forbes*, April 16 2015, accessible en <http://www.forbes.com/sites/afontevvecchia/2015/04/16/obama-is-using-cuba-to-counter-russia-iran-and-chinas-growing-influence-in-latin-america/>
 18. Barbería, José Luis (2015) “El tren cubano que España y la UE no pueden perder”, en *El País*, 16 de agosto de 2015, pp. 2-3.
 19. De hecho, la atmósfera generada por las presiones de los países latinoamericanos y caribeños en el ámbito hemisférico fue un factor fundamental en el inicio de las conversaciones entre los gobiernos de Cuba y los EEUU en diciembre de 2014 y en la participación de Raúl Castro en la VII Cumbre de las Américas en abril de 2015. Hemos analizado esto en más detalle en Serbin (2015).
 20. Ver capítulo de Serbin Pont en este volumen.
 21. En su conjunto, la Unión Europea supera a China en el comercio con la isla. Junto con la renegociación de su deuda con Francia, ya señalada, y con el Club de París en noviembre de 2015, España

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

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

Bibliografía

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

- Brenner, Philip and Eric Hershberg (2014). "Washington's Asia-Pacific response to a Changing Hemispheric Order", en Pensamiento Propio, enero-junio 2014, pp. 139-162.
- Briceno Ruiz, José (2014). "Autonomía: genealogía y desarrollo de un concepto. Su relación con el regionalismo en América Latina", en Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo / Vol. 9. No. 18. Julio-Diciembre 2014.
- Cameron, Maxwell and Eric Hershberg (eds.) (2010). Latin America's Left Turns. Politics, Policies and Trajectories of Change. Boulder: Lynne Rienner Publ.
- Cannon, Barry and Peadar Kirby (eds.) (2012). Civil Society and State in Left-Led Latin America. Challenges and Limitations to Democratization. London: Zed Books.
- Castro, Soraya (2015). "Cuba-Estados Unidos: finalmente diálogos plurales entre pares", en Temas, No. 81-82, enero-junio 2015, pp. 91-99.
- Domínguez, Jorge (2001). "Cuban Foreign Policy and the International System", en Tulchin, Joseph and Ralph H. Espach (eds.) Latin America in the New International System. Boulder-London: Lynne Rienner.
- Domínguez, Jorge (2003). "Cuba en las Américas: ancla y viraje", en Foro Internacional, No. 173.
- Domínguez, Jorge (2006). Cuba hoy. Analizando su pasado, imaginando su futuro. Madrid: Editorial Colibrí.
- Dominguez, Jorge I. et al., (eds.) (2013). Desarrollo económico y social en Cuba: Reformas emprendidas y desafíos en el siglo XXI. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Domínguez, Jorge and Ana Covarrubias (2015). "Introduction: Latin America in World Politics", en Domínguez, Jorge y Ana Covarrubias (eds.) Routledge Handbook of Latin America in the World. New York and London: Routledge, pp. 25-42.
- Erisman, Michael (1985). Cuba's International Relations. The Anatomy of a Nationalistic Foreign Policy. Boulder: Westview Press.
- Erisman, Michael (2000). Cuba's Foreign Relations in a Post-Soviet World. Gainesville: University Press of Florida.
- Escudé, Carlos (2015). "Realism in the Periphery", en Domínguez, Jorge y Ana Covarrubias (eds.) Routledge Handbook of Latin America in the World. New York and London: Routledge, pp. 45-57.
- Feinberg, Richard E. (2011). "Cuba as beneficiary of international development assistance.", en Pensamiento Propio, 34, July-December: 85-108.
- Feinberg, Richard E. (2011). Reaching Out: Cuba's New Economy and the International Response. Washington, DC: Brookings Institution.
- Fernández, Miriam y Omar Everlery Pérez Villanueva (coord.) (2013). Cuba y América Latina: Impacto de las reformas en el comercio de bienes y servicios. Buenos Aires: CRIES/Icaria Editorial.

- Grabendorff, Wolf (2014). "Cuba: reforming the economy and opening the society", NOREF Report. Oslo: NOREF, September 2014.
- Gratius, Susanne (2014). "Engaging Cuba." European Union Institute for Security Studies, Issue Alert no. 13, disponible en <http://iss.europa.eu>
- Hirst, Mónica (2013). "Cuban-Latin American and Caribbean relations: challenges beyond normalization", NOREF Report. Oslo: NOREF, June 2013.
- Hoffmann, Bert and Lawrence Whitehead, (2006). "Cuban exceptionalism revisited", GIGA working papers, No. 28.
- Jaguaripe, Helio et al. (1969). La dependencia político-económica de América Latina. México DF: Ed. Siglo XXI.
- LeoGrande, William and Peter Kornbluh (2014). Back Channel to Cuba. The Hidden History of Negotiations between Washington and Havana. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- López-Levy, Arturo (2015) "Cuba y Estados Unidos: el 17 de diciembre en la lógica de las relaciones asimétricas", en Cuba Posible, 20 de agosto de 2015, disponible en www.cubaposible.net/Cuba-y-Estados-Unidos
- Monreal, Pedro (2015). ¿Actualización del modelo o reforma del Estado? Una lectura política del cambio económico en Cuba. La Habana: Cuba Posible, Cuaderno 11, abril de 2015.
- Mujal-León, Eusebio and Lorena Buzón (2008) "Exceptionalism and Beyond: Civil-Military Relations in Cuba, 1986-2008", en Cuba in Transition, ASCE 2008, disponible en <http://www.ascecuba.org/wp-content/uploads/2014/09/v18-mujalbuzon.pdf>
- Pérez-Stable Marifeli (2015). "Cuban Exceptionalism", en Hershberg, Eric (ed.) Implications of Normalization. Scholarly Perspectives on US-Cuban Relations, AU SSRC Web Forum, Washington D.C.: Center for Latin American and Latino Studies, American University, and Social Sciences Research Council, accessible en <http://www.american.edu/clals/Implications-of-Normalization-with-SSRC.cfm>
- Pérez Villanueva, Omar Everlery (2011). "La actualización del modelo económico cubano", en Political Economy of Change in Cuba, New York: Bildner Center for Western Hemispheric Studies, p. 2, www.cubasyposium.org
- Pérez Villanueva, Omar Everlery y Ricardo Torres Pérez (comps.) (2013). Economía cubana, ensayos para una reestructuración necesaria. La Habana: Centro de Estudios de la Economía Cubana.
- Puig, Juan Carlos (1980). Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana. Caracas: Universidad Simón Bolívar.
- Puig, Juan Carlos (1984). América Latina: Políticas exteriores comparadas. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Romero, Antonio (2015). "Cuba, su política exterior y la nueva arquitectura de gobernanza regional en América Latina", en Pensamiento Propio, No. 42, julio-diciembre 2015, pp. 107-134

- Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian (2001). "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur", en PostData, No. 7, mayo de 2001, pp. 71-92.
- Russell, Roberto and Juan Gabriel Tokatlian (2008). "Resistencia y cooperación: opciones estratégicas de América Latina frente a los Estados Unidos", en Lagos, Ricardo (comp.) América Latina: ¿Integración o fragmentación?. Buenos Aires: EDHASA, pp. 209-237.
- Russell, Roberto and Juan Gabriel Tokatlian (2010). Autonomía y neutralidad en la globalización. Una readaptación contemporánea. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Russell, Roberto and Juan Tokatlian (2015). "Grand Strategy", en Domínguez, Jorge y Ana Covarrubias (eds.) Routledge Handbook of Latin America in the World. New York and London: Routledge, pp. 58-73.
- Sánchez Egozcue, Jorge Mario y Omar Everleny Pérez Villanueva (2011). "La inserción internacional del comercio cubano: transformaciones y retos", en Alonso, José Antonio; Francesc Bayo y Susanne Gratus (coords) Cuba en tiempos de cambios. Madrid: Editorial Complutense, pp. 39-60.
- Serbin, Andrés (2001). "Lejos de Dios y demasiado cerca de... La política exterior de Cuba hacia América Latina y el Caribe", en Foreign Affairs en español (México D.F.: ITAM), vol. 1, no. 3, otoño-invierno 2001.
- Serbin, Andrés (2007). "Continuidad y cambio en Cuba", en Vanguardia Dossier (Barcelona), No. 23, abril/junio 2007, pp. 7-13.
- Serbin, Andrés (2011). "Círculos concéntricos: la política exterior de Cuba en un mundo multipolar y el proceso de 'actualización'" en Luis Fernando Ayerbe, (ed.) Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos. Buenos Aires: CRIES/lcaria Editorial.
- Serbin, Andrés (2013). "Cuba: a atualização do modelo econômico e a política externa em um mundo multipolar." Política Externa, 21: 177-208.
- Serbin, Andrés (2014). "¿Atlántico vs. Pacífico? Mega-acuerdos e implicaciones geo-estratégicas para América Latina y el Caribe", en Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnior (coords.) ¿Atlántico vs. Pacífico?: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, No. 10, Buenos Aires: CRIES, pp. 15-72. Accesible en www.cries.org
- Serbin, Andrés (2014b). "Cuba y los Estados Unidos: ¿todos ganan?", en Perfil, diciembre 2014.
- Serbin, Andrés (2015). "Onstage or Backstage?: Latin America and U.S.-Cuban Relations", en Hershberg, Eric (ed.) Implications of Normalization. Scholarly Perspectives on US-Cuban Relations, AU SSRC Web Forum, Washington D.C.: Center for Latin American

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

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

Sección III: Auge y declive de los actores protagónicos de la reconfiguración regional

**Andrei Serbin Pont
Raúl Benítez Manaut
Eduardo Pastrana Buelvas
José Antonio Sanahuja**

¿Aliados incómodos?: Venezuela y el impacto de la normalización de las relaciones Cuba-EE.UU.

Andrei Serbin Pont

Introducción

Venezuela se encuentra en una encrucijada. Después de 17 años de gobiernos chavistas, una crisis económica sin precedentes generada por la baja de los precios internacionales del petróleo y por una gestión ineficiente se combina con un giro radical del cuadro político doméstico. Mientras que el gobierno del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) bajo la presidencia de Nicolás Maduro ha tratado de mantener, en el marco de la crisis, los lineamientos previos de política interna y exterior, los resultados electorales del 6 de diciembre han generado un cambio significativo en el escenario político nacional. La oposición, con 2/3 partes de la Asamblea Nacional¹, logra posicionarse, por primera vez desde la elección de Chávez en 1998, para ejercer un mayor control sobre las decisiones del Poder Ejecutivo, incluyendo la formulación e implementación de su política exterior.

La gestión de Maduro se ha visto marcada por el intento de sostener y darle continuidad a las políticas legadas por su predecesor y a la estrategia internacional de proyección revolucionaria impulsada por Hugo Chávez. Sin embargo, esta estrategia se ve afectada por la falta de un liderazgo carismático, los cambios en el entorno regional y global y, sobretudo, el impacto de los decrecientes recursos financieros provenientes de la renta petrolera que sustentó, durante más de una década, la sobredimensionada política exterior venezolana².

Es en este contexto que Venezuela corre el riesgo de un colapso político, económico y social y una retracción de su capacidad de proyección internacional, que puede afectar sus vínculos con socios y países aliados, y en especial con Cuba. En este marco, luego de trazar los lineamientos generales del desarrollo de la política exterior de Venezuela bajo los gobiernos de Hugo Chávez y de Nicolás Maduro –con algunas referencias a las continuidades y a los cambios en relación al período previo de la instauración del gobierno bolivariano– el presente capítulo analiza el papel de las estrechas relaciones del actual gobierno con Cuba y el posible impacto de la normalización de las relaciones entre este país y los Estados Unidos, iniciado en diciembre de 2014.

De Chávez a Maduro: Continuidades y cambios en la política exterior de Venezuela

A partir de la elección de Hugo Chávez Frías a la Presidencia en 1998 hasta su fallecimiento en marzo de 2013 y la elección de Nicolás Maduro en las elecciones del 14 de abril del 2013, junto a una dramática evolución de su situación política interna, Venezuela ha atravesado significativas transformaciones en su política exterior. Bajo las presidencias de Hugo Chávez, la política exterior de Venezuela ha vivido cambios profundos articulados al impulso del “socialismo del siglo XXI” y a su proyección internacional, en función de nuevos objetivos y valores, de nuevas orientaciones y prioridades, y de una transformación de las instituciones a cargo de esta política –como en el caso del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela–, con énfasis en la construcción de un entramado de alianzas a nivel regional y la promoción de organizaciones intergubernamentales que sirvieran de soporte solidario internacional para el proceso bolivariano (Serbin y Serbin Pont, 2014). Asimismo, desde principios de este siglo y a lo largo de más de una década, la política exterior se articuló progresivamente a la política de seguridad y defensa del presidente Chávez, en el marco de una visión geopolítica y militar del sistema internacional y de un creciente papel de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (FANB) en su conceptualización (Trinkunas, 2010).

En función de una concepción marcadamente anti-hegemónica y anti-estadounidense en el plano ideológico y militar, el gobierno bolivariano ha combinado dos vertientes claramente definidas en su política exterior. Por una parte, en el marco de una estrategia basada en sus recursos efectivos y en la disparidad de fuerzas con un actor hegemónico tan poderoso como los EE.UU., bajo el gobierno de

Chávez y en base a la renta petrolera proveniente de los ingresos que generaron los altos precios internacionales de los hidrocarburos durante la primera década de este siglo, Venezuela intentó impulsar una estrategia de “*soft balancing*”. Esta estrategia se implementó a través de la creación, promoción y fortalecimiento de diversos mecanismos regionales e internacionales, incluyendo la Alianza Bolivariana de los Pueblos de América (ALBA) (Serbin y Serbin Pont, 2014), la activa participación en la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y de la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC), para “retardar, frustrar y debilitar los ámbitos de dominio de los Estados Unidos, entorpeciendo” (Carnevali, 2011) y elevando los costos de la política exterior estadounidense tanto en el ámbito hemisférico como en el sistema internacional. En esta estrategia se enmarcan, asimismo, por un lado, la denuncia y el rechazo de acuerdos y tratados internacionales previos³, como, por otro, la utilización de los organismos en los que Venezuela ha participado históricamente, como la Organización de Estados Americanos (OEA), y de las alianzas y nuevos organismos regionales establecidos, para obstaculizar los intereses de los Estados Unidos en ámbitos multilaterales y en el marco de la dinámica internacional. Estas iniciativas se expresaron, especialmente, en el cuestionamiento reiterado del sistema interamericano en general y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) (Serbin y Serbin Pont, 2014), pero a la vez dieron pie para la estructuración progresiva de un entramado regional de organismos intergubernamentales y organizaciones y movimientos sociales en el marco de una “diplomacia de los pueblos”, que sirvieran de soporte solidario para el proceso bolivariano y de mecanismo adicional de “*soft-balancing*” de la hegemonía estadounidense en la región.

Por otro lado, en función del predominio de una visión y de concepciones eminentemente geoestratégicas, y del cambio del rol político y económico de la FANB en el sistema político emergente, el gobierno bolivariano intentó desarrollar una capacidad militar basada en una hipótesis de guerra asimétrica –sin dejar de lado las capacidades de empleo de la fuerza en escenarios de conflicto convencional a nivel regional, desplegando algunas iniciativas de “*hard-balancing*”, a cuyo fin intentó incrementar su capacidad militar y confirió un papel político relevante a la FANB, tratando de promover alianzas y acuerdos internacionales que contribuyeran a este objetivo. El rol crecientemente político de la FANB permeó, a su vez, la política exterior del país y las concepciones que la orientan, incluyendo el plano comercial (Corrales y Romero, 2013), y dio lugar a que el sector militar deviniera en un actor importante del sistema político bolivariano con una decisiva influencia sobre el Poder Ejecutivo y con una manifiesta capacidad de incidencia sobre la toma de decisiones en política exterior.

Si bien la racionalidad de fondo de esta estrategia militar apuntaba a complementar el “*soft-balancing*” a fin de limitar el poder de un actor hegemónico, en la práctica se reflejó en un creciente pretorianismo en la sociedad venezolana (Irwin y Micett, 2008) articulado a una consistente estrategia de proyección internacional de la “revolución bolivariana” por parte del gobierno de Chávez. En este sentido, si bien muchos analistas enfatizan la estrategia de “*soft-balancing*” como una estrategia dominante de la política exterior bolivariana, esta no descartaba una estrategia de “poder real” cuando se prestaran las condiciones, dentro de las limitaciones económicas, territoriales y demográficas del país (Corrales y Romero, *op. cit.*). Los ingentes ingresos petroleros que, en la primera década de este siglo comenzaron a afluir a Venezuela, contribuyeron a sustentar financieramente esta combinación, con el apoyo a diversos países y organizaciones a nivel regional e internacional y, con la adquisición de armamento.

Sin embargo, es de destacar que el uso de la renta proveniente de la explotación de hidrocarburos para impulsar una “diplomacia petrolera” en función del interés nacional no se inicia en Venezuela con la llegada de Chávez al poder, sino que tiene sus raíces en la instauración de la democracia en el país en 1958. En todas las coyunturas internacionales favorables en que se incrementó el precio internacional del petróleo, los respectivos gobiernos utilizaron esos recursos para promover los intereses venezolanos, especialmente entre sus vecinos andinos y en el ámbito del Caribe y de Centroamérica, a la par de desarrollar un estrecho vínculo con la economía estadounidense como uno de los principales y más seguros proveedores de petróleo a este país. En la etapa previa a la elección de Chávez, este vínculo confirió un matiz claramente pro-occidental y frecuentemente pro-estadounidense a esta política, con énfasis en la promoción y la consolidación de la democracia a nivel regional (Serbin y Serbin Pont, *op. cit.*).

A su vez, esta situación dio lugar a una serie de particularidades que configuraron un excepcionalismo venezolano. En las cuatro décadas previas a la elección de Chávez a la presidencia, Venezuela utilizó abundantemente los recursos petroleros y los ingresos asociados a éstos, para promover sus intereses nacionales, orientados principalmente a prevenir el surgimiento de regímenes alineados con la URSS, a estabilizar la región y a promover la democracia (Serbin, 2011). Este excepcionalismo venezolano asociado a su capacidad de proyección e influencia regional, persistió como patrón en la actualidad, en forma amplificada, aunque las características de la política exterior de la República Bolivariana hayan mutado sus contenidos ideológicos, sus prioridades internacionales y sus objetivos estratégicos, incorporando un significativo componente

ideológico de carácter fundamentalmente nacionalista y anti-estadounidense (Serbin y Serbin Pont, *ibídem*). De hecho, bajo las presidencias de Chávez, Venezuela no sólo logró un protagonismo sin precedentes a nivel regional e internacional, sino que también articuló una red de apoyos y de solidaridades con el proceso de cambios que se desarrolló a nivel doméstico.

En este marco, es importante señalar el sobredimensionamiento de la política externa venezolana en relación con los recursos demográficos, territoriales y, eventualmente, económicos del país. Tradicionalmente los recursos petroleros posibilitaron una presencia y un activismo internacional de Venezuela en la región y, en menor medida, en el sistema internacional, poco acorde con las dimensiones del país nutridos, no obstante, por la renta petrolera. Sin embargo, con la llegada de Chávez al poder y su expresa aspiración de impulsar, siguiendo la idea de Simón Bolívar, una Comunidad Latinoamericana de Naciones y de promover una creciente influencia internacional, este activismo y este sobredimensionamiento se acentuaron, extendiéndose la proyección y vinculación de Venezuela a nuevos ámbitos internacionales, esta vez con características diferenciadas asociadas con su proyección revolucionaria (Serbin, 2011). Algunas de estas características remiten a una creciente presencia militar (Corrales y Penfold, 2010) tanto en el ámbito de la sociedad como del sistema político venezolano, con sus secuelas de autoritarismo y jerarquización (Rivas Leone y Quintero Acosta, 2007), y otras refieren a su estrategia internacional de obstaculizar y limitar todo avance de los Estados Unidos en el ámbito hemisférico e internacional.

En este contexto, Cuba –referente histórico del enfrentamiento con la potencia del Norte– se convirtió en uno de los aliados políticos más relevantes de Venezuela, así como también en un socio comercial importante en el marco del ALBA-TCP. La estrecha asociación con Cuba se articuló con el discurso anti-imperialista, generando mayores adhesiones de los sectores de izquierda de la región y del mundo con el proyecto bolivariano, pero a la vez posibilitando la coordinación de acciones entre aliados ideológicos y estratégicos en los marcos multilaterales en relación a diversos temas de la agenda global (Serbin y Serbin Pont, *ibídem*). Las posiciones anti-estadounidenses, la estrecha alianza con Cuba y los vínculos con los gobiernos y partidos de izquierda de la región, configuraron el marco ideológico de la nueva política exterior venezolana bajo Chávez, tanto en la creación y el establecimiento del ALBA, de la UNASUR, y de la CELAC, como, en su momento y en línea con su pensamiento militar, en la propuesta de Chávez de la conformación de una fuerza armada latinoamericana y la creación de una Organización del Atlántico Sur (OTAS) en contraposición a la OTAN (Rodríguez y Rodríguez, 2011).

El peso del legado chavista: La gestión de Nicolás Maduro

Las elecciones presidenciales de 2013 dieron la victoria al candidato de Chávez, Nicolás Maduro, figura cercana al gobierno de La Habana, sobre el cual abundaban las especulaciones en cuanto a las posibles características de su gestión, entre la asociación con una potencial ruptura con políticas pasadas para aplacar a sectores chavistas menos ideologizados, y la continuidad de las políticas de Chávez con el apoyo de los sectores más comprometidos ideológicamente con el proyecto del “socialismo del siglo XXI”. A las pocas semanas de haber asumido, los lineamientos de su nuevo gobierno comenzaron a esclarecerse a medida que Caracas firmó con La Habana una serie de convenios sectoriales en materia de alimentación, salud, energía, infraestructura y comunicaciones que profundizaban la alianza entre los dos países en esta nueva gestión. Para finales de ese mismo año, en Venezuela habría más de 45.000 cubanos trabajando en los sectores de salud, educación, de seguridad e inteligencia⁴, entre otros. Estos servicios, categorizados como asesorías, fueron y siguen siendo compensados con el envío de petróleo venezolano a la isla, aunque de 2012 a la fecha los mismos se han visto reducidos en un 50%⁵.

Cuba también fue beneficiaria de importantes e inusuales contratos militares venezolanos. En 2015 la Armada Bolivariana de Venezuela destinó 92 millones de euros para el denominado “mantenimiento preventivo mayor de casco, estructura y sistemas” de la F24 Gral. Soublette a realizarse en astilleros de La Habana. Según apuntan algunos especialistas, esta decisión era técnicamente cuestionable, ya que los astilleros cubanos no contaban ni con la experiencia ni con el personal técnico especializado para la tarea. Por otro lado, dada la creciente incapacidad de DIANCA (astillero estatal venezolano) para cumplir sus compromisos, se impulsaron nuevos emprendimientos como UCOCAR (otro astillero venezolano) para proveer a la Armada de los sistemas navales necesarios. UCOCAR fue receptora de asistencia técnica de DAMEN (un empresa naval holandesa) lo que le permitió la construcción de buques en Venezuela. Es así que se ha cuestionado que UCOCAR no hubiera acometido la construcción de los cuatro transportes multipropósito de diseñados por DAMEN, que finalmente fueron construidos en el astillero cubano DAMEX, filial de DAMEN. Muchos son los que coinciden que no hay justificativo para otorgar estos contratos a un astillero cubano, existiendo la capacidad de realizarse los trabajos en Venezuela con UCOCAR que ya trabajaba con la empresa DAMEN.

Para los cubanos las señales crecientes de la crisis que se cernía sobre Venezuela llegaron con las protestas de febrero de 2014, donde la

represión acompañada de escenas de desabastecimiento y descontrol comenzó a debilitar la imagen del ya cuestionado Presidente Maduro, luego de haber ganado las elecciones bajo condiciones dudosas⁶. A medida que el precio internacional del petróleo caía y la crisis interna venezolana se agudizaba, Venezuela se encontró con menor acceso a divisas extranjeras y recurrió a realizar cortes en el suministro de petróleo subsidiado a países de PetroCaribe.

En este marco, las reducciones en las exportaciones petroleras venezolanas a Cuba no responden a un distanciamiento del gobierno de Maduro, sino a las dificultades que enfrentó el mandatario venezolano en el plano económico. La sobredimensionada política externa que condujo Chávez durante una década y media dependió fuertemente de la renta petrolera venezolana, usando esos recursos para forjar relaciones, consolidar alianzas y comprar voluntades políticas. Petrocaribe fue uno de los ejemplos más claros de este tipo de iniciativas, y uno de los que más se vió afectado por la crisis económica venezolana al sufrir reducciones en sus envíos de petróleo subsidiado a países miembros durante los últimos 3 años⁷. Como ya señalamos, sin embargo, Petrocaribe, ha sido una herramienta esencial para la política externa venezolana a niveles hemisféricos y regionales, al permitir obtener apoyo de los países del Caribe y Centroamérica cuyos votos tienen un peso importante en los organismos multilaterales.

En el plano de la política exterior, según Víctor Mijares (2014), Maduro asumió en su primer año de gobierno una posición diplomática “tímida y defensiva”. Ante la reducción de los ingresos petroleros, Venezuela vio mermado su margen de maniobra y su capacidad de negociación internacional. Es así que se vio incapaz de liderar iniciativas o asumir posturas más radicales al no disponer de los recursos necesarios para sustentarlas. Este analista también destaca la desprofesionalización diplomática –legado de la gestión de Chávez– y de la ausencia de un liderazgo fuerte como el del presidente fallecido como dos elementos importantes en el debilitamiento actual de la política externa venezolana.

En coincidencia con el análisis de Mijares, algunos analistas señalan que la política externa de Nicolás Maduro es una política de sobrevivencia. Los crecientemente limitados recursos financieros, obligan al gobierno de Venezuela a reducir costos y a maximizar recursos con el objetivo de sobrevivir en un ámbito internacional que se torna crecientemente hostil. La red regional creada bajo el carismático liderazgo de Chávez ha rendido frutos, pero como en todo emprendimiento, la ausencia de reinversión (como se ejemplifica en la reciente pérdida de voto ante la Organización de las Naciones Unidas –ONU– dada la deuda de 3 millones de dólares con el organismo⁸) y

mantenimiento conlleva un desgaste que se hace cada día más notorio a medida que Venezuela pierde protagonismo y el panorama regional cambia rápidamente. Está demás señalar que el debilitamiento de la proyección internacional venezolana no está disociado de la crisis económica que atraviesa el país –con los más altos niveles de inflación de la región y una galopante devaluación de la moneda–, de la crisis de gestión –dónde priman el desabastecimiento, la escasez de productos (atribuidos por el gobierno a una “guerra económica” en su contra) y la inseguridad ciudadana que ha convertido a Caracas en la ciudad con mayor porcentaje de homicidios de América Latina, y la crisis política desatada por la represión de las movilizaciones de la oposición en 2014, la detención de dirigentes políticos y la violación de derechos humanos, sistemáticamente denunciada por organismos nacionales e internacionales⁹ y, más recientemente, por políticos, expresidentes y gobiernos de la región.

Las disputas fronterizas y el rol de Cuba

Tanto durante los gobiernos de Chávez como durante la gestión de Maduro, la posibilidad de la externalización o “malvinización” de esta crisis interna ha sido un riesgo latente a medida que el gobierno venezolano intentaba desviar la atención de los problemas domésticos de Venezuela hacia la búsqueda de enemigos externos. Si bien se reiteraron las denuncias del gobierno del PSUV de una posible agresión estadounidense –incluyendo la posibilidad de un magnicidio instrumentado por Washington y el tensionamiento de las relaciones diplomáticas con los Estados Unidos al punto de que, en algún momento, cada país convocase a sus embajadores¹⁰– crecieron a la vez las tensiones con los países limítrofes –Colombia y Guyana, llevando a roces diplomáticos, e incluso a la movilización de las fuerzas armadas hacia las fronteras. Esta volatilidad toma una nueva dimensión en la medida que analizamos cual es posicionamiento de Cuba con los dos países vecinos con los que Venezuela ha visto erosionada su relación.

En el caso de Guyana, como país beneficiario de Petrocaribe, el gobierno guyanés aprovechó años de pasividad venezolana en cuanto a los reclamos sobre el Esequibo para llevar adelante estudios de terreno y en la plataforma marítima con el propósito de fortalecer sus reclamos ante organismos internacionales mientras que, de forma casi simultánea, coordinó con empresas internacionales, en especial Exxon-Mobil, para llevar adelante misiones de exploración petrolera en aguas bajo disputa con Venezuela, habiendo encontrado importantes yacimientos petroleros¹¹.

Recién en 2015, las tareas de exploración generaron una reacción del gobierno de Caracas¹², que reafirmó sus derechos soberanos sobre el territorio en reclamación y su proyección marítima, y llevo adelante un pedido de cese de actividades por parte de Exxon, empresa que el Presidente Maduro tildó de “instrumento” del gobierno de EE.UU. y de ser parte de una agresión contra Venezuela en alianza con el nuevo gobierno guyanés¹³ (calificado por la gestión de Maduro como de “extrema derecha”) por iniciar la exploración petrolera en la concesión Stabroek, que abarca áreas tanto de la Zona en Reclamación como de la fachada atlántica venezolana del delta del Orinoco. La reanudación de los reclamos soberanos responden a varios factores entre los que se destacan la inquietud de las fuerzas armadas y las insistentes críticas de la oposición venezolana que señalaron la falta de compromiso del gobierno bolivariano con históricos reclamos territoriales, como a factores externos vinculados al cambio de gobierno en Guyana, el debilitamiento de PetroCaribe y el giro hacia una política externa más reactiva que proactiva¹⁴.

En el caso de Guyana los reclamos venezolanos se enfrentan con la problemática de que sus propios socios están vinculados a la exploración guyanesa. La concesión que está realizando la exploración en el bloque Stabroek es de Exxon en asociación con la China National Offshore Corporation (CNOOC), de 100% de capital estatal chino y socia de PDVSA en la Faja del Orinoco y en el proyecto de gas costas afuera Gran Mariscal de Ayacucho¹⁵. La concesión Stabroek incluye desde áreas guyanesas hasta áreas de la zona económica exclusiva que proyecta el Estado venezolano en el Delta Amacuro, pasando por áreas de la zona en reclamación del Esequibo¹⁶. Esta contradicción evidencia la falta de coherencia y claridad del gobierno de Maduro en cuanto a las estrategias a largo plazo necesarias para la resolución de este tipo de disputas.

Más recientemente, el secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, envió una misión a Guyana con el propósito de buscar un nuevo mecanismo para resolver la controversia limítrofe con Venezuela. La misión fue enviada luego de que Guyana indicara formalmente a la ONU que tras “25 años del proceso de buenos oficios no se ha encontrado ninguna solución a la controversia” con Venezuela, por lo que “era tiempo de invocar otro tipo de acuerdo”¹⁷. Es importante señalar que la reclamación del Esequibo por parte de Venezuela apeló a los “buenos oficios” de la ONU que designó sucesivamente a varios “oficiantes”, incluyendo al recientemente fallecido Norman Girvan de Jamaica que, sin embargo, no avanzaron en la resolución de la reclamación¹⁸.

La disputa con Guyana, en el caso de incrementarse las tensiones, pueden tener una incidencia sobre la relación de Venezuela con

Cuba. En el pasado Cuba ha otorgado gran peso y prioridad a su relación con los países del Caribe¹⁹, dado su peso en organismos multilaterales como la ONU, pero también por razones geoestratégicas y geoeconómicas obvias que implica su proximidad geográfica y el papel que han cumplido los miembros de la CARICOM en romper el aislamiento impuesto a Cuba desde la década del setenta. Guyana, por su parte, es miembro de este organismo y ha dependido fuertemente de su respaldo en su disputa territorial con Venezuela, incluyendo un comunicado en el que reiteran la validez del laudo de 1899. Los 15 países agrupados en la CARICOM rechazaron un texto publicado por la cancillería venezolana el 3 de marzo de 2015, en el que Venezuela afirmaba que el laudo arbitral de 1899 era nulo. Los países caribeños, por su parte, afirmaron que el laudo “estableció de forma definitiva los límites entre los dos países”²⁰. Además, destacaron que Guyana ha comenzado a revisar sus opciones –contenidas en el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas según la Convención de Ginebra– incluida la vía judicial, una opción que según el texto podría ayudar a “poner fin a la controversia y asegurar la estabilidad de las relaciones”²¹.

Al oeste, Colombia sostiene con Venezuela disputas fronterizas que datan de varias décadas (Serbin Pont, 2015). Colombia es uno de los principales socios comerciales de Venezuela y comparte una frontera compleja, permeable, a través de la cual se desarrollan operaciones de grupos guerrilleros, narcotraficantes, contrabandistas y otras organizaciones vinculadas a actividades ilícitas. También se destaca por ser una zona de tránsito con poco control de ciudadanos de los dos países, que dependen de la permeabilidad de dicha frontera para sustentarse, sea a través del comercio internacional legítimo o la comercialización de bienes de contrabando (Serbin Pont, 2015).

En el pasado, el gobierno bolivariano estrechó lazos con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), al punto de su reconocimiento por el difunto Presidente Chávez (con respaldo de la Asamblea Nacional de Venezuela) como fuerzas beligerantes²², marcando una clara diferenciación con las posiciones de otros países de la región. En reiteradas ocasiones el gobierno colombiano acusó a Venezuela de estar cooperando con las FARC, ofreciéndoles no sólo asilo en territorio venezolano²³ para resguardarse de las acciones de las fuerzas armadas colombianas, sino proveyéndolas también de apoyo logístico al proporcionarles material de guerra²⁴. En 2008, ante la violación del territorio ecuatoriano por parte de aviones y personal militar terrestre de Colombia en una operación desarrollada contra el líder de las FARC Raúl Reyes, Chávez ordenó el retiro del personal diplomático en Bogotá, la expulsión del personal diplomático de Colombia en Venezuela y la movilización de las FANB hacia la frontera con Colombia. La escalada de tensiones no llegó al conflicto armado, y el 7 de marzo del 2008 en la reunión del Grupo Río en República

Dominicana se superó la crisis cuando el presidente Uribe admitió la violación del territorio ecuatoriano y pidió disculpas al gobierno de ese país²⁵. Pero el material recuperado en la operación colombiana en Ecuador reforzó la teoría de la cooperación entre Chávez y las FARC, presentándose evidencia validada por Interpol²⁶ que mostraba vínculos entre el mandatario venezolano, el gobierno venezolano y las FARC.

Sin embargo, en la coyuntura actual, una potencial tensión o un distanciamiento entre Cuba y Venezuela podrían afectar el proceso de paz colombiano, dado el papel del gobierno cubano en la facilitación del diálogo entre las FARC y el gobierno de Bogotá. La sensibilidad de los diálogos de paz en La Habana, las tensiones entre los gobiernos de Venezuela y Colombia y la cercanía pasada entre el gobierno de Chávez y las FARC, implican que existe un balance muy delicado para mantener el diálogo, por lo cual un cambio repentino en la dinámica subregional, sea por el impacto económico de la crisis venezolana sobre Cuba, o la ruptura de relaciones entre Venezuela y Colombia, podrían tener un impacto negativo sobre el proceso de paz, particularmente teniendo en cuenta que junto a Noruega y Cuba, Chile y Venezuela son garantes del proceso.

Los desafíos de la Cumbre de las Américas y el viraje regional

El 17 de diciembre de 2014, mientras el Presidente de EE.UU. Barack Obama anunciaba que pondría fin a la “posición desactualizada”²⁷ de su país frente a Cuba, en Caracas el aire se llenaba de dudas, incertidumbre y especulación. En parte se analizaba qué impacto tendría este anuncio sobre la relación de Venezuela con Cuba, pero sobretodo en ese momento dominaban las dudas sobre porque ni el Presidente Maduro ni la Cancillería venezolana parecían haber estado al tanto del diálogo desarrollado entre su más cercano aliado y su más acérrimo “enemigo” y, paradójicamente, principal socio comercial (EE.UU. continúa siendo el principal mercado para las exportaciones petroleras venezolanas, a pesar de los avances en la comercialización de hidrocarburos con China). En el horizonte se avecinaba la VII Cumbre de las Américas en Panamá, donde se esperaba que Venezuela, Cuba y sus aliados bolivarianos exigieran la plena reincorporación de Cuba al sistema interamericano.

Las especulaciones en torno a los acontecimientos que podían ocurrir en la Cumbre crecieron a medida que el gobierno de Obama subía su apuesta y decidía impulsar un congelamiento de bienes y cuentas

de funcionarios venezolanos acusados de violar derechos humanos durante las protestas del 2014, a la vez de decretar una situación de “emergencia nacional” por el “riesgo extraordinario”²⁸ que suponía la situación en ese país sudamericano para la seguridad de Estados Unidos. La medida fue criticada por algunos analistas, ya que consideraban que reforzaba el discurso chavista sobre la agresión e injerencia norteamericana²⁹. Días después del decreto, el Embajador Thomas Shannon (consejero del Departamento de Estado de EE.UU.), visitó Venezuela donde se reunió con el Presidente Nicolás Maduro, el entonces Presidente de la Asamblea Nacional Diosdado Cabello y la Canciller Delcy Rodríguez para buscar iniciar un diálogo bilateral entre los dos países. La visita de Shannon fue consecuencia de las acciones del poder ejecutivo norteamericano contra funcionarios venezolanos, pero también de la necesidad de apaciguar los ánimos en Venezuela de cara a la Cumbre. Por otro lado, fue una herramienta para reestablecer un canal de diálogo entre los dos países, que no tenían embajadores desde 2010, por lo cual Shannon volvió a visitar Caracas después de la Cumbre. Es así que las visitas de Shannon también reflejaron la necesidad de Venezuela de reevaluar su estrategia ante un entorno cambiante, sobre todo ante la novedad que implicó el diálogo entre Cuba y los Estados Unidos.

Muchas dudas surgieron sobre la viabilidad de un diálogo entre Cuba y los Estados Unidos en el contexto de una Cumbre a la cual la representación venezolana asistiría enardecida por las acciones de los Estados Unidos. Como se esperaba, la importancia del tema central de la Cumbre –“Equidad con prosperidad”– se vio empañada por el impacto político del encuentro entre los EE.UU. y Cuba, el diálogo iniciado por los gobiernos de los dos países para el re-establecimiento de relaciones, la reunión bilateral entre Obama y Raúl Castro, y los discursos de los dos mandatarios, de tono cordial pero sin concesiones en sus visiones respectivas, dónde la confrontación histórica quedó relegada al pasado, en el marco del respeto por las diferencias de enfoques de cada país. Quedaron al margen los discursos cargados de retórica anti-estadounidense de Cristina Fernández, Evo Morales, Rafael Correa y Nicolás Maduro, que parecieron no captar las señales del cambio de clima político que introdujo en la Cumbre la interacción Cuba-Estados Unidos. La delegación venezolana, no logró incluir en el comunicado final una denuncia de las sanciones impuestas por los EE.UU. a algunos de sus funcionarios. No hubo, por lo tanto, una declaración oficial de la Cumbre, pese al concienzudo trabajo preparatorio, tanto en lo técnico como en el intento de construcción de un consenso político por parte del país anfitrión, que había logrado la participación de Cuba y de los EE.UU. en la Cumbre. De hecho, el protagonismo bolivariano que, en su momento, trajo a las Cumbres Hugo Chávez pareció quedar atrás³⁰.

La semana previa a la Cumbre, el gobierno de Uruguay mostró los primeros atisbos de una crítica regional al gobierno bolivariano al realizar fuertes declaraciones sobre los acontecimientos políticos recientes en el país caribeño. El canciller uruguayo Rodolfo Nin Novoa manifestó que algunos episodios ocurridos o denunciados en Venezuela bajo el gobierno de Maduro “generan mucha preocupación” en el gobierno de Tabaré Vázquez. En declaraciones con el programa radial local *En Perspectiva*, Nin se refirió en particular a la “autorización que hay para reprimir manifestaciones con armas de fuego” y dijo que “es un exceso a todas luces”³¹. Al ser consultado sobre el reciente informe de Amnistía Internacional (AI), titulado *Venezuela, los rostros de la impunidad*³², en el que se denuncian muertes de manifestantes por disparos de policías o grupos pro-gubernamentales, torturas y vejaciones sexuales, así como detenciones arbitrarias y represalias por denunciar abusos, el canciller uruguayo dijo que es un reporte “enormemente preocupante” y que lo es “sobre todo para un país que vivió las mismas condiciones que están viviendo parte de los venezolanos ahora hace más de treinta años y tuvimos que salir al mundo a pedir ayuda”³³.

Tan sólo un día antes de viajar a la Cumbre, la Presidente de Brasil Dilma Rousseff, expresó su deseo de que el gobierno venezolano liberase a los opositores presos en una entrevista con el canal CNN. Al ser consultada sobre su postura ante los acontecimientos en Venezuela, la mandataria respondió que “los países que integran UNASUR, que participan de la Cúpula, de la Cumbre de Las Américas, tenemos hoy, incluso, el absoluto interés de que haya una mayor liberación, que suelten a los presos, que no haya niveles de violencia en las calles, todos nosotros tenemos ese interés”³⁴. Las palabras de Rousseff marcaron un cambio sutil en el casi incondicional apoyo que recibió el chavismo de los gobiernos del PT (Partido dos Trabalhadores) durante la década pasada.

Casi en simultáneo a las declaraciones de Rousseff, un grupo de 31 ex-presidentes (entre ellos Fernando de la Rúa, Fernando H. Cardoso, Ricardo Lagos, José María Aznar, Sebastián Piñera, Felipe Calderón y Luis Alberto Lacalle, entre otros) presentaron la Declaración de Panamá, donde pedían a los mandatarios participantes de la Cumbre que muestren su interés por la crisis política en Venezuela y que busquen una solución “que respete los principios constitucionales y las normas internacionales”³⁵. También solicitaban la puesta en libertad de los presos políticos y el restablecimiento de las condiciones para el pleno ejercicio de los derechos fundamentales.

Finalmente, durante la Cumbre, a diferencia de años anteriores, Venezuela quedó relegada a un rol secundario, fiel reflejo de su

debilitamiento como actor clave en el escenario hemisférico. El discurso de Nicolás Maduro no contó con la presencia de Obama, quien sí asistió a las palabras de Raúl Castro. Tampoco Maduro logró llegar a las portadas de los grandes medios, a diferencia de la foto que recorrió el mundo donde Obama y Castro se estrechaban las manos durante una conferencia de prensa conjunta. La Cumbre no solo permitió mostrar con claridad que Venezuela había perdido apoyo e influencia en el ámbito internacional, sino que también mostró que se aproximaba una etapa de aislamiento a medida que sus aliados vivían cambios en su conducción política por medio de procesos electorales, se acercaban a los EE.UU. o atravesaban crisis internas que establecían nuevas prioridades en sus políticas exteriores.

El tercero en discordia

La reanudación de relaciones entre Cuba y los EE.UU. parece ser un primer paso en el re-direccionamiento de la política externa de los EE.UU. después de un desentendimiento con la región posterior al 11 de septiembre de 2001³⁶. Pero a medida que los gobiernos de izquierda de la región se ven debilitado o desplazados, y que los Estados Unidos lograron sobreponerse a uno de los obstáculos más grandes para reestablecer relaciones con la región (iniciar las conversaciones con Cuba), el panorama para los próximos años comienza a cambiar. La nueva presencia de la potencia del norte en el ámbito regional no responde sólo a la necesidad de reinsertarse en lo que históricamente ha considerado su “patio trasero”, sino a que, casi una década y media después, vemos cómo la retirada estadounidense de la región en años precedentes posibilitó la creciente presencia de otros actores internacionales, como Rusia y China³⁷.

El liderazgo ideológico y simbólico de la resistencia anti-estadounidense en la región que detentaba históricamente Cuba se convirtió en la clave para acceder a una región diplomáticamente distante, ya que el embargo sobre la isla no sólo había afectado las relaciones bilaterales, sino que se había convertido en un tema central de la disputa entre los Estados Unidos y los países de América Latina. Durante años recientes, la región había adoptado una postura consistente con la defensa de la autonomía y soberanía de Cuba y había exigido la reincorporación de la isla a la dinámica hemisférica y al sistema interamericano. Cualquier iniciativa estadounidense para crear lazos con el gobierno de Raúl Castro también sería favorable a la creación de condiciones de diálogo con el resto de la región, incluso los países antagonicos a los EE.UU. como Ecuador, Bolivia y Venezuela.

En este marco, el acercamiento de los EE.UU. con Cuba no solo abre caminos de diálogo con América Latina, sino que aprovecha la retracción de la actividad internacional de Venezuela y apunta a neutralizar años de “*soft-balancing*” venezolano, al diluir uno de los ejes fundamentales de la construcción discursiva bolivariana: la lucha contra el imperialismo norteamericano. Es así que Washington también apunta a fortalecer sus lazos en espacios que han tenido un protagonismo venezolano en los últimos años. Ejemplo de ello es el anuncio del Presidente Obama de proveer apoyo energético a los países del Caribe³⁸, una iniciativa que apunta a los países miembros de PetroCaribe a medida que la red venezolana de petróleo subsidiado se ve mermada y los países receptores ven sus beneficios recortados. De esta manera, y en combinación con el acercamiento entre los EE.UU. y Cuba, Washington logra neutralizar la influencia de Venezuela en el Caribe (que de por sí concentra una gran parte de los votos dentro de la OEA y representa un caudal importante en otros foros multilaterales), lo que también tiene impacto sobre las relaciones de Venezuela con Guyana, como quedo evidenciando en el reciente apoyo de la CARICOM a Guyana en sus reclamos territoriales con Venezuela³⁹.

Las secuelas regionales

Los últimos días del 2015 y los primeros del 2016 trajeron consigo nuevos desafíos a los esfuerzos internacionales del gobierno de Maduro. El primero vino de la mano de la victoria electoral de Mauricio Macri en Argentina, cuyas propuestas en materia de política externa hicieron un fuerte énfasis en denunciar las violaciones a los derechos humanos en Venezuela y en exigir la liberación de presos políticos como Leopoldo López. Durante la campaña electoral de Macri, el gobierno venezolano se concentró en responder a las acusaciones con denuncias de injerencia y llamados de atención ante la agenda neoliberal que impondría Macri. Telesur (cadena de televisión financiada por Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua, Uruguay y Venezuela) jugó un rol importante tanto antes de las elecciones como después para circular información difamatoria sobre Mauricio Macri, incluyendo las falsas afirmaciones realizadas por la canciller venezolana Delcy Rodríguez durante la XLIX Cumbre de MERCOSUR en Asunción, Paraguay. Esta reunión fue el primer espacio formal en el cual el recientemente electo Macri confrontó al gobierno venezolano por sus políticas de persecución de la oposición y de violación de los derechos humanos, aunque sin convocar la aplicación de la Cláusula Democrática de Mercosur como había prometido durante la campaña⁴⁰.

En los días previos a la Cumbre de MERCOSUR existía una creciente expectativa internacional por lo que sería el primer encuentro entre el Presidente Nicolás Maduro y el recientemente elegido Presidente Mauricio Macri de Argentina. Pero poco antes de la Cumbre, Nicolás Maduro suspendió su participación dejando la representación venezolana a la Canciller Delcy Rodríguez. Rodríguez fue designada como Canciller en diciembre de 2014 sin experiencia previa en el área, y durante su presentación ante los Estados miembros de MERCOSUR se basó en información errónea acusando al Presidente Macri de haber planteado la liberación de represores encarcelados en Argentina, así como de vetar leyes “contra el trato injusto, la tortura y las desapariciones forzadas”⁴¹. La información errónea en el contexto de una Cumbre de alto nivel con presencia de mandatarios de los países miembros de MERCOSUR no sólo abre interrogantes sobre el conocimiento de la canciller de los países de la región, en especial sobre Argentina –que durante la última década ha sido un país aliado con fuertes lazos políticos y comerciales–, sino que también crea dudas en cuanto a la capacitación y experiencia de su personal subalterno que debería encontrarse en capacidad de identificar este tipo de errores durante la preparación de la presentación.

Posterior a la Cumbre de MERCOSUR, el nuevo Secretario General de la OEA, Luis Almagro realizó fuertes acusaciones contra el gobierno de Venezuela en una línea similar a las afirmaciones del Presidente Macri. En una segunda⁴² carta enviada a Caracas el 12 de enero de 2016, el Secretario General de la OEA acusaba al Gobierno de Maduro de “erosionar” la democracia dándole un “golpe directo” a la voluntad popular expresada en las urnas el 6 de diciembre y ponía en duda la independencia del poder judicial en ese país. “Todo aquello que signifique impedir a un solo diputado asumir su banca es un golpe directo a la voluntad del pueblo” y “la acción de alterar la representación política luego de un pronunciamiento tan claro del cuerpo electoral se constituye en un atentado cuando las garantías de justicia parecen esfumarse” sostuvo Almagro⁴³. La respuesta venezolana no se hizo esperar, y llegó por parte de Bernardo Álvarez, el actual embajador de Venezuela ante la OEA. Álvarez trató a Almagro de “injerencista” e “imprudente”, y lo acusó de extralimitarse en sus funciones al no haber consultados a los países miembros de la OEA sobre la declaración que haría por medio del escrito.

En un incidente más reciente, ante la revelación de los abusos cometidos contra la esposa y la madre de Leopoldo López al visitarlo en la cárcel, un diputado chileno del partido de centro-izquierda (Partido Por la Democracia) atacó al líder venezolano a través de Twitter. El diputado Jorge Tarud es uno de los integrantes de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara Baja, y señaló que

esta comisión elaboraría y emitiría una declaración condenando la violación de derechos humanos en Venezuela. La Cancillería de Paraguay también expresó su preocupación por los hechos al emitir un comunicado en el que expresó su rechazo al “trato denigrante” al que habían sido sometidas, en la cárcel de Ramo Verde de Caracas, Lilian Tintori y Antonieta López, esposa y madre de López. El comunicado del Ministerio de Relaciones Exteriores paraguayo señaló que es “inaceptable” que en “la región consientan estas prácticas abominables”⁴⁴. La respuesta del gobierno de Maduro atribuyó a una provocación el incidente en la cárcel, información que fue difundida ampliamente por Telesur.

Conclusiones

Pese a que las relaciones entre los gobiernos de Cuba y Venezuela siguen su habitual cauce de cooperación, se hace cada día más evidente que la relación entre los dos países se ve tensionada por los cambios en la dinámica regional y hemisférica, así como por el debilitamiento de la política externa venezolana. El acercamiento de Cuba y los EE.UU., los cambios en el mapa político regional, y los cambios políticos y las crisis internas que enfrentan algunos de los aliados de Venezuela reducen la capacidad del país para operar en lo que solía ser un ámbito internacional beneficioso y con una política externa que se alimentaba de la bonanza petrolera mundial. Por otra parte, Cuba muestra síntomas de una creciente preocupación por la posibilidad de que la asistencia petrolera venezolana se diluya, afectando el proceso de cambios económicos en la isla.

A medida que Venezuela continúe perdiendo influencia en la región, se vulneren alianzas, y se fortalezcan los eventuales contrincantes y competidores por el liderazgo en América Latina, la relación con Cuba también podría verse afectada dada la necesidad de la isla de adaptarse al cambiante entorno internacional y mantener vínculos cercanos –trabajosamente contruidos– con la región. Las reducciones en los envíos de petróleo, las posibilidades de que Venezuela no pueda pagar por servicios prestados por Cuba⁴⁵ y la amenaza de una crisis interna, implican que los lazos Cuba-Venezuela podrían sufrir aún mayores presiones que pudieran traducirse en el distanciamiento entre estos, hasta el momento, estrechos aliados, a medida que Cuba apunta a la plena incorporación hemisférica y el gobierno venezolano, sumido en una profunda crisis económica y política interna, intenta, sin embargo, mantener una política exterior radicalizada.

Contribuyendo a la incertidumbre nos adentramos en el 2016 con la posibilidad de un referéndum revocatorio que podría poner fin a la continuidad del chavismo en el ejecutivo venezolano. En el caso de darse el caso de una transición en la cual la oposición pase a asumir por medio de un proceso electoral la presidencia venezolana, es probable que una de sus prioridades sea la reformulación de la asistencia petrolera a la región, la reducción o el fin de los contratos para que Cuba provea diversos servicios a Venezuela, y un mayor acercamiento y la recomposición de las relaciones con los Estados Unidos. Y dependiendo de qué sector de la actual oposición asuma ese liderazgo, el cambio puede ser más o menos radical.

En resumidas cuentas, la estrecha alianza que durante una década y media marcó la relación Cuba-Venezuela parece diluirse –más allá de las coincidencias ideológicas– ante los embates políticos internos de la crisis venezolana y las nuevas prioridades internacionales de Cuba y, en particular, la normalización de sus relaciones con los Estados Unidos. El año 2016 probablemente genere mayores desafíos para los debilitados instrumentos de política externa venezolana, lo que se puede traducir en una creciente falta de comunicación y coordinación de políticas con La Habana, tensiones con Colombia que puedan afectar el proceso de paz, conflictos de intereses en casos como el de Guyana (a medida de que Cuba deba decidirse entre el apoyo a su aliado venezolano, el respaldo a la postura de Guyana y de la CARICOM o actuar como un “*honest broker*” entre ambos), y un condicionamiento de las relaciones entre los dos países ante un creciente acercamiento Cuba-EE.UU.

Notas

1. Aunque 3 diputados han sido impugnados por el oficialismo, lo que por el momento deja a la oposición con menos de 2/3 de los escaños. “Venezuela: Los Diputados Impugnados Pidieron Ser Desincorporados.” *Clarín*. 13 Jan. 2016. Web. 27 Jan. 2016. http://www.clarin.com/mundo/Venezuela-diputados-impugnados-pidieron-desincorporados_0_1503449775.html.
2. Nicolás Maduro anuncio que los ingresos en dólares de Venezuela cayeron en un 62% en 2015: “Presidente Maduro Presentó Memoria Y Cuenta Ante La Asamblea Nacional.” *Finanzas Digital*. 15 Jan. 2016. Web. 30 Jan. 2016. <http://www.finanzasdigital.com/2016/01/presidente-maduro-presento-memoria-y-cuenta-ante-la-asamblea-nacional/>.
3. Como en el caso de la salida del Grupo de los Tres y de la Comunidad Andina de Naciones, y la denuncia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH).

4. "Ministro De Defensa Venezolano Aplaude Asesoría Militar Cubana." *El Nuevo Herald*, 3 Junio 2013. Web. 25 Enero 2015.
5. Barclays (2015). *Venezuela: Reducing Generosity*. Barclays, 25 Marzo. Web. 25 Enero 2016. Algunos analistas han señalado que las cifras dadas por Barclays, provenientes de Petrologistics, son inexactas. Aun así, el documento de Barclays se basa en el seguimiento de envíos de petróleo desde Venezuela, lo que permite hacer una medición bastante precisa sobre los envíos realizados en el periodo mencionado.
6. Nicolás Maduro se impuso ante el candidato opositor Henrique Capriles Radonski con el 50,61% de los votos, y dados el reducido margen y las denuncias de fraude la oposición venezolana pidió el recuento de votos, acción que fue rechazada por el gobierno de Venezuela: Consejo Nacional Electoral. Elección Presidencial 2013. *Divulgación Presidenciales 2013*. 14 Apr. 2013. Web. 30 Jan. 2016. http://www.cne.gob.ve/resultado_presidencial_2013/r/1/reg_000000.html.
7. Barclays (2016). *Venezuela: Reducing Generosity*. Barclays, 25 Marzo 2015. Web. 25 Enero 2016. http://www.finanzaonline.com/forum/attachments/obbligazioni-titoli-di-stato/2065231d1427388949-bonos-venezuela-e-pdvsa-analisi-e-valutazioni-di-mercato-regole-1a-pagina-barclays_venezuela_reducing_generosity.pdf.
8. "Venezuela, Bahrain among 15 Countries Stripped of Voting Rights at UN Due to Debts." *Russia Today*. 23 Jan. 2015. Web. 26 Jan. 2016. <https://www.rt.com/news/329935-venezuela-voting-rights-un/>
9. Serbin, Andrés (2014). "Venezuela in Crisis: Economic and Political Conflict Drivers In the Post-Chávez Era". GPPAC. CRIES. 23 Apr. 2014. Web. 5 Feb. 2016. <http://www.cries.org/?p=1944>
10. En 2010 Venezuela rechazó al diplomático elegido por Washington para ser su próximo enviado al país, y como respuesta el gobierno de Obama revocó la visa del embajador venezolano ante Estados Unidos. Desde entonces las representaciones diplomáticas en ambos países no tienen embajadores.
11. "El Yacimiento De Petróleo Que Calienta La Controversia Entre Venezuela Y Guyana." *BBC* 27 May 2015. Print.
12. "Venezuela Deplora Declaraciones Del Gobierno De Guyana." *TeleSur*. 3 Mar. 2015. Web. 4 Feb. 2016. <http://www.telesurtv.net/news/Venezuela-deplora-declaraciones-del-gobierno-de-guyana-20150303-0052.html>.
13. El presidente Granger es del *People's National Congress*, partido con el que gana las elecciones en el marco de una alianza partidaria llamada *A Partnership for National Unity*.

14. Mijares, Víctor. "Venezuela y el "liderazgo Postcarismático" de Nicolás Maduro." Interview by Rosa Muñoz Lima. Web.
15. Garavini Di Turno, Sadio. "Guyana y Maduro." *Runrunes*. Web. 13 July 2015. <http://runrun.es/opinion/212683/guyana-y-maduro.html>.
16. Garavini Di Turno, Sadio. "Guyana: Otra Vez." 27 Jan. 2016. Web. 27 Jan. 2016.
17. "Misión de ONU llegó a Guyana para analizar disputa fronteriza." *El Universal*. 30 Aug. 2015. Web. 30 Jan. 2016. <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/150830/mision-de-onu-llego-a-guyana-para-analizar-disputa-fronteriza>
18. Ver para más detalle sobre la reclamación Serbin, Andrés (2003) "Las relaciones entre Venezuela y Guyana y la disputa del territorio Esequibo: un paso adelante, dos atrás?" en Domínguez, Jorge (Comp.) *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina-Universidad de Belgrano, pp. 173-201.
19. Ver capítulo de Antonio Romero en este volumen.
20. CARICOM. Secretariat. "CARICOM Community Issues Statement in Support of Territorial Integrity of Guyana". 20 Mar. 2015. Web. 26 Jan. 2016. <http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/press_releases_2015/pres46_15.jsp>.
21. CARICOM. Secretariat. "CARICOM Community Issues Statement in Support of Territorial Integrity of Guyana". 20 Mar. 2015. Web. 26 Jan. 2016. <http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/press_releases_2015/pres46_15.jsp>.
22. EE.UU. señala supuestos lazos con FARC del nuevo ministro de Defensa Venezuela <http://www.larazon.es/detalle_hemeroteca/noticias/LA_RAZON_427951/6690-eeuu-senala-supuestos-lazos-con-farc-del-nuevo-ministro-de-defensa-venezuela#Tt14bZm7tP0ba7S>
23. *El Universal*, "Congreso Venezolano reconoce beligerancia de guerrillas FARC, ELN". 17 de enero de 2008. <http://www.eluniversal.com/2008/01/17/0001/14/C0E71A3B3D8042CEADDEC-51FA19D58F8.html>
El Universal. "Colombia dice tener pruebas de la presencia de FARC en Venezuela". http://www.eluniversal.com/2010/07/15/int_ava_colombia-dice-tener_15A4187533.shtml
24. *InfoBae*. "Revelan que el régimen de Chávez le vendió a las FARC lanzacohetes". 27 de julio de 2009. <http://www.infobae.com/contenidos/462680-101275-0-Revelan-que-el-r%C3%A9gimen-Ch%C3%A1vez-le-vendi%C3%B3-las-FARC-lanzacohetes>
25. *La Onda*. "Así se construyó la paz en Santo Domingo: discursos en el Grupo Río". <http://www.laondadigital.com/laonda/laonda/301-400/380/A1.htm>

26. INTERPOL. "Informe forense de INTERPOL sobre los ordenadores y equipos informáticos de las FARC decomisados por Colombia." http://www.elabedul.net/Documentos/Temas/Otros/informe_interpol.pdf
27. "Barack Obama anunció la reanudación de las relaciones diplomáticas y comerciales con Cuba." *La Nación*. 14 Dec. 2014. Web. 30 Jan. 2016. <http://www.lanacion.com.ar/1753165-barack-obama-anuncio-la-reanudacion-de-las-relaciones-diplomaticas-y-comerciales-con-cuba>
28. "Obama declara que Venezuela es "amenaza" para la Seguridad Nacional de EE.UU." *VTV*. 9 Mar. 2015. Web. 30 Jan. 2016. <http://www.vtv.gov.ve/articulos/2015/03/09/obama-decreta-nuevas-sanciones-contr-a-el-gobierno-venezolano-7816.html>
29. En 1989 el Presidente de los EE.UU., George Bush, declaró a Panamá una "inusual y extraordinaria amenaza" a la seguridad nacional. Poco después EE.UU. invadió el país centroamericano y derrocó a Noriega.
30. Serbin, Andrés. "La otra cara de la VII Cumbre de las Américas." *Perfil*. 14 Apr. 2015. Web. 15 Jan. 2016. <http://www.perfil.com/internacional/La-otra-cara-de-la-VII-Cumbre-de-las-Américas-20150414-0007.html>
31. "Uruguay dice que la situación de los DDHH en Venezuela es "preocupante"" *La Capital*. 7 Apr. 2015. Web. 27 Jan. 2016. <http://www.lacapital.com.ar/el-mundo/Uruguay-dice-que-la-situacion-de-los-DDHH-en-Venezuela-es-preocupante-20150407-0003.html>
32. "Venezuela, los rostros de la impunidad." *Amnistía Internacional*. 24 Mar. 2015. Web. 27 Jan. 2016. <https://www.amnesty.org/es/documents/amr53/1239/2015/es/>
33. "Uruguay dice que la situación de los DDHH en Venezuela es "preocupante"" *La Capital*. 7 Apr. 2015. Web. 27 Jan. 2016. <http://www.lacapital.com.ar/el-mundo/Uruguay-dice-que-la-situacion-de-los-DDHH-en-Venezuela-es-preocupante-20150407-0003.html>
34. "Por primera vez, Rouseff pidió al gobierno de Venezuela que libere presos políticos." *Infobae*. 10 abril 2015. Web. 25 enero 2016.
35. "31 expresidentes iberoamericanos han firmado la declaración de Panamá." *ABC*. 14 Apr. 2015. Web. 27 Jan. 2016. <http://www.abc.es/internacional/20150414/abci-declaracion-presidentes-apanama-201504141341.html>
36. Parte de un redireccionamiento en la política exterior de EE.UU. que llevo al progresivo y parcial desentendimiento estratégico con la región a partir del fin de la Guerra Fría y, en especial, del 11 de septiembre de 2001 y la invasión a Irak.
37. Ver capítulo introductorio de este volumen.
38. Vyas, Kejal. "Obama Offers \$20 Million in Energy Aid to Caribbean Nations." *The Wall Street Journal* 9 Apr. 2015. Web. <http://www.wsj.com/articles/obama-offers-20-million-in-energy-aid-to-caribbean-nations-1428623012>

39. "Caricom apoya a Guyana en conflicto fronterizo con Venezuela." *El Universal* 6 Apr. 2015. Print.
40. El equipo de Macri considero que se había respetado la decisión popular durante las elecciones parlamentarias del 6 de Diciembre en Venezuela.
41. "La canciller venezolana acusó a Macri de liberar a torturadores de la dictadura." *Clarín*. 21 Dec. 2015. Web. 26 Jan. 2016. http://www.clarin.com/politica/Mercosur-cumbre-Asuncion-Delcy_Rodriguez-Mauricio_Macri-dictadura_0_1489651292.html
42. Almagro había publicado una carta abierta sobre la situación en Venezuela el 28 de noviembre de 2015, previo a las elecciones. Ver: OEA. Secretario General. *Venezuela: Carta abierta del secretario general de la OEA sobre clima pre-electoral*. 28 Nov. 2015. Web. 5 Feb. 2016. http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-345/15
43. Almagro, Luis. "Carta a Presidente Maduro." 12 Jan. 2016. Web. <http://www.oas.org/documents/spa/press/CARTA.A.PRESIDENTE.MADURO.12.01.16.pdf>
44. "Tintori agradece a Cartes por la defensa de DD.HH. en Venezuela." *ABC*. 23 Jan. 2016. Web. 26 Jan. 2016. <http://Tintori agradece a Cartes por la defensa de DD.HH. en Venezuela>
45. Como ha sucedido con las deudas contraías por Chávez y Maduro con sectores empresariales y gubernamentales de Argentina y de Uruguay, sólo para citar algunos.

Referencias

- Álvarez Itriago, Rosángel Mariela (2009). "De la "Constitución de Papel" a los "Factores reales de Poder": Avance del militarismo en Venezuela (1998-2008)", en *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura* (Universidad Central de Venezuela), Vol. XV, No. 2, jul-dic. 2009.
- Corrales, Javier and Michael Penfold (2010). *Dragon in the Tropics. Hugo Chávez and the Political Economy of Revoution in Venezuela*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Corrales, Javier and Carlos Romero (2013). *U.S.-Venezuela Relations since the 1990s*. New York: Routledge.
- Irwin, Domingo e Ingrid Micett (2008). *Caudillos, Militares y Poder: Una historia del Pretorianismo en Venezuela*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello y Universidad Pedagógica Experimental Libertador, especialmente cap. IX, pp. 259-291.
- Mijares, Víctor (2014). "Comprendiendo La Doctrina Maduro." *Americas Quarterly*. Americas Society / Council of the Americas, 21 May 2014.

- Web. 15 Jan. 2016. Disponible en: <http://www.americasquarterly.org/content/comprendiendo-la-doctrina-maduro> .
- Mijares, Víctor (2015). "Venezuela y el "liderazgo Postcarismático" de Nicolás Maduro." Interview by Rosa Muñoz Lima. Web. <http://www.dw.com/es/venezuela-y-el-liderazgo-poscarism%C3%A1tico-de-nicol%C3%A1s-maduro/a-18294218>
- Rivas Leone, José Antonio y Mayela Quintero Acosta (2007). Estado-seguridad y Fuerzas Armadas en la era de la globalización: una aproximación a Venezuela. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, WP Núm. 266.
- Rodrigues, Gilberto y Thiago Rodrigues (2011). "La Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y los nuevos temas de la agenda regional de paz y seguridad. Roles y mecanismos de participación de la sociedad civil", en Serbin, Andrés (coord.) De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana. Buenos Aires, Barcelona: Editorial Icaria, CRIES, GPPAC, pp. 207-238.
- Serbin, Andrés (2003). "Las relaciones entre Venezuela y Guyana y la disputa del territorio Esequibo ¿un paso adelante, dos atrás?" en Dominguez, Jorge (Comp.) Conflictos territoriales y democracia en América Latina. México-Buenos Aires: Siglo XXI / FLACSO / UB, pp. 173-201.
- Serbin, Andrés (2011). Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe. Buenos Aires: Siglo XXI / Plataforma Democrática.
- Serbin, Andrés y Andrei Serbin Pont. (2013). "Si los derechos humanos se oponen..." En Foreign Affairs Latinoamérica 13.4 (2013). Web. https://www.academia.edu/4754085/Si_los_derechos_humanos_se oponen_El_bolivarianismo_y_el_sistema_interamericano_de_derechos_humanos
- Serbin, Andrés, and Andrei Serbin Pont (2014). "Quince Años De Política Exterior Bolivariana: ¿entre el *Soft-balancing* y la Militarización?", en Pensamiento Propio 19, No. 39. Buenos Aires: CRIES.
- Serbin Pont, Andrei (2015). "El impacto regional del colapso bolivariano." Air & Space Power Journal En Español 27.4.
- Trinkunas, Harold A. (2010). "*The Transformation of the Venezuelan Bolivarian Armed Force: From Protagonism to Revolutionary Subordination*." LASA 2010 (2010). Print.
- Toro Carnevali, Alfredo (2011) "El ALBA como instrumento de "*soft-balancing*", en Pensamiento Propio (Buenos Aires), No. 33, enero-junio 2011, Número especial "Los desafíos del multilateralismo en América Latina", p. 160. Buenos Aires: CRIES.
- Williams, Mark Eric (2011). "*The New Balancing Act: International Relations Theory and Venezuela's Foreign Policy*", en Ponniah, Thomas and Jonathan Eastwood (eds.) The Revolution in Venezuela. Social and Political Changes under Chávez. Cambridge: Harvard University Press, pp. 258, 260 y 271

México y la nueva dinámica estratégica de las relaciones Cuba- Estados Unidos

Raúl Benítez Manaut

Introducción

Históricamente las relaciones entre México y Cuba se han caracterizado por la gran cantidad de desencuentros y convergencias. Los altibajos políticos y diplomáticos entre ambos países fueron influidos por la triangulación que impuso la política y diplomacia de Estados Unidos en cada momento.

En los 56 años de transcurrida la Revolución Cubana (desde el primero de enero de 1959), Cuba ha estado gobernada por dos mandatarios –Fidel Castro (primero de enero de 1959 al 31 de julio de 2006) y Raúl Castro (31 de julio de 2006 en adelante) (Klepak, 2010:159)–, ¹ en tanto que México ha sido gobernado por 10 presidentes. Mientras que en Cuba ambos mandatarios coinciden en términos básicos en su ideología, en México, los presidentes entre 1959 y el año 2000, aunque procedieron del mismo partido político –el Partido Revolucionario Institucional (PRI)–, tuvieron actitudes de cercanía y distancia hacia Cuba notablemente diferenciados. Además, los dos presidentes mexicanos surgidos del Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), tuvieron muchas fricciones con Cuba, mientras que el actual, Enrique Peña Nieto, desde el inicio de su administración en diciembre de 2012, buscó el acercamiento con Raúl Castro.

Con el anuncio de la normalización de relaciones entre Cuba y Estados Unidos, el gobierno de México ha avanzado en la mejoría de las relaciones diplomáticas con Cuba. Sin embargo, algunos temas

que han aflorado en la agenda, como el migratorio, evidencian que hay factores conflictivos de difícil superación en la relación México-Cuba. Sin embargo, la normalización de las relaciones Cuba-Estados Unidos también va a implicar la normalización de las relaciones entre Cuba y México. En voz del embajador de México en La Habana, “el relanzamiento de la relación bilateral (Cuba-México) estuvo influenciada por el reencuentro entre La Habana y Washington”².

Cuba-Estados Unidos

El anuncio de la reapertura de relaciones entre Cuba y Estados Unidos, realizado simultáneamente en las dos capitales, Washington y La Habana, el 17 de diciembre de 2014, ha cambiado tanto la política exterior de Estados Unidos hacia América Latina, como las relaciones y la diplomacia de un significativo número de países hacia la isla. En conversaciones secretas realizadas en territorio de Canadá durante 2014, el Vaticano actuó como moderador para facilitar el diálogo. Cabe resaltar que ningún país de América Latina fue requerido para respaldar esta negociación. En palabras del presidente Obama, la relación bilateral fue un fracaso para la diplomacia de Estados Unidos y se debe modificar rápidamente. Como primera medida de distensión, los dos países intercambiaron prisioneros. Cuba liberó a Alan Gross, quien estaba preso acusado de espionaje, y Estados Unidos a tres cubanos también igualmente acusados de espionaje. Posteriormente, el 12 de enero de 2015 Cuba liberó a 53 prisioneros de nacionalidad cubana, considerados opositores políticos.

Para el presidente estadounidense, el embargo no cumplió sus propósitos e incluso deterioró las relaciones con América Latina, al grado de deteriorar sus vínculos con muchos países del hemisferio:

“En Cuba, estamos poniendo fin a una política que debería haber terminado hace tiempo. (...) Cuando uno hace algo que no funciona durante cincuenta años, es hora de probar algo nuevo. Nuestro cambio de política en relación con Cuba tiene el potencial de poner punto final a un legado de falta de confianza en nuestro hemisferio; desmorona una excusa ficticia para imponer restricciones en Cuba; defiende los valores democráticos; y extiende una mano de amistad al pueblo cubano”. (...) “Este año, el Congreso debería iniciar el trabajo de poner fin al embargo”³.

El 20 de julio de 2015 se concretó la apertura de las embajadas en ambas capitales, sin embargo, el principal asunto pendiente entre ambos países es el levantamiento del embargo económico, mismo que fue reforzado en octubre de 1992, por la llamada “Acta para la

Democracia Cubana” (conocida como “Ley Torricelli”) y en 1996 por el “Acta por la Libertad y Democracia Cubana” (o “Ley Helms-Burton”) (Scott-Palmer, 2006: 61). La Ley Torricelli prohibía a las empresas estadounidenses el comercio con Cuba, así como los viajes de los ciudadanos de Estados Unidos. De igual manera, se prohibía el envío de remesas a familiares en Cuba. La Ley Helms-Burton, a su vez, perjudicó a numerosas empresas de otros países, pues también castigaba a compañías no-estadounidenses que tengan actividades de intercambio comercial con Estados Unidos, bajo el supuesto que podrían comerciar con empresas que no fueron sujeto de compensaciones cuando se produjeron las expropiaciones en Cuba desde 1959. Las sanciones se podían también aplicar a las compañías no-estadounidenses que negocian con Cuba. Por ello, muchas empresas deben elegir entre Cuba y los Estados Unidos. Además, la restricción se amplía a las embarcaciones, pues se castiga a los barcos que atracan en puertos cubanos, con la prohibición por seis meses para desembarcar mercancías en puertos de Estados Unidos.

Estas dos disposiciones legales de Estados Unidos afectaron las relaciones de Cuba con países como México, pues sus empresas con capacidad exportadora, al estar vinculadas al comercio con Estados Unidos a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se deben auto-inhibir para desarrollar operaciones comerciales con Cuba por temor a ser castigadas. Así, el TLCAN, que entró en vigor en enero de 1994, fue una especie de “muro de contención” para el comercio México-Cuba. En otras palabras, por los volúmenes de comercio, las empresas mexicanas no podían arriesgar sus operaciones comerciales con Estados Unidos por realizar comercio con Cuba, de menor cuantía.

México, Estados Unidos, América Latina, Cuba: Convergencias y divergencias

En la diplomacia latinoamericana de los últimos 20 años, México y Estados Unidos fueron aislados y marginados por un grupo de países de América Latina por varios factores. Esto significó la crisis de los consensos hemisféricos observada en los años noventa en el continente. El multilateralismo latinoamericano construido después de la guerra fría, durante los años noventa del siglo XX, trató de revitalizar las instituciones hemisféricas sobre nociones más equilibradas, tratando de que no tuvieran una presencia determinante de las potencias regionales, principalmente Estados Unidos, razón por la cual se le denominó de diversas formas, entre las cuales destaca la de “regionalismo post-hegemónico”. Posteriormente, en

la primera década del siglo XXI, se produjo la búsqueda –y también lucha de poder– de países de América Latina que buscaban competir e incluso sustituir a la Organización de Estados Americanos (OEA). Así se configuraron instituciones multinacionales como la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y finalmente la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Los Estados Unidos y México fueron marginados de estas instituciones y los países de América del Sur tomaron la delantera. En el caso del ALBA, se le abrió el espacio a la activa participación de Cuba. Sin embargo, tras la profunda crisis de Venezuela, este organismo se ha perdido fuerza como mecanismo multinacional al cual los países se refieren (Grabendorff, 2015:10).

Diez fueron las causas más destacadas de esta reconfiguración geopolítica: 1) el fracaso del proyecto para crear la llamada Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con lo cual la estrategia hemisférica del presidente Bill Clinton se desdibujó a fines de la década de los años noventa del siglo XX (Scott-Palmer, 2006: 81). Sin embargo México, a través del TLCAN persistió en este camino (Clarkson y Mildenbreger, 2011); 2) en América del Sur inició la era “bolivariana” con la llegada al poder de Hugo Chávez el 2 de febrero de 1999 (Bagley y Defort, 2014); 3) los países de América del Sur comenzaron a desplegar y a concentrar su diplomacia política y comercial fuera del ámbito hemisférico, y el impulso de la UNASUR sustituyó a la llamada “diplomacia hemisférica” encabezada por la OEA (Altmann 2011); 4) los Estados Unidos iniciaron la guerra al terrorismo a partir del 11 de septiembre de 2001, con lo cual América Latina es abandonada en su estrategia global; 5) México presenta un profundo cambio de gobierno en diciembre de 2000. El nuevo gobierno no logra articularse a las agendas de América del Sur, con lo que crecientemente se queda aislado (Saltalamacchia, 2014a); 6) Brasil pretende consolidar su liderazgo en el hemisferio, intentando desplazar a México y Estados Unidos; 7) Estados Unidos focaliza su esfuerzo hemisférico en la guerra al terrorismo (en Colombia), y al crimen organizado (en México, Centroamérica, el Caribe y Colombia), con lo que se abandona la diplomacia activa hacia los países de América del Sur; 8) Canadá se repliega en el hemisferio desde la llegada al gobierno de Stephen Harper, en enero de 2006; 9) China y en menor medida Rusia, aprovechan los vacíos diplomáticos y comerciales para aumentar significativamente su influencia en el hemisferio; y 10) Cuba se proyecta con éxito auxiliada por su relación estratégica con Venezuela hasta el año de 2014, cuando se desploman las capacidades de asistencia exterior petrolera de Venezuela⁴.

La “nueva” modalidad de proyección cubana se dio a través de la asistencia médica a 67 países, en tanto desde hace más de 10 años

Cuba ha implementado la llamada “Operación Milagro” y otras, sumando más de 50 mil médicos en este esfuerzo. En América Latina las brigadas médicas cubanas tienen una presencia importante en los países bolivarianos (Venezuela, Ecuador, Bolivia, Nicaragua) y en otros como Haití, Honduras y Guatemala (Romero, 2015: 119)⁵. México no ha aceptado brigadas médicas de Cuba, entre otras razones porque lo prohíbe a legislación de salud y por la oposición de los gremios de médicos. Países como Brasil también han rechazado a los médicos cubanos. Es difícil predecir si este elemento central de la política exterior y de asistencia de Cuba será sostenible en el futuro⁶. A su vez, es difícil que algún país o bloque de países en América Latina sean sustitutos de Venezuela en cuanto a otorgar respaldos como los que se otorgan a Cuba, pues estos se dieron de manera unidireccional. Ni los Estados Unidos podría emprender programas de cooperación hacia Cuba de las dimensiones de la asistencia otorgada por Venezuela –habría una gran oposición interna a ello en el Congreso y Senado–, ni China o países latinoamericanos como México o Brasil podrían hacerlo. Sin embargo, para Cuba sustituir a Venezuela como referente geoeconómico puede ser posible si en Cuba se producen cambios en términos de política económica o de liberalización política (Brunner, Jiménez, Kirk y LeoGrande, 2015).

Entre 2010 y 2015, las correlaciones de poder entre los países del continente comenzaron a modificarse por diversas causas, entre las cuales podemos mencionar: 1) la crisis del liderazgo venezolano, incrementado por dos factores –la muerte de Hugo Chávez y la drástica reducción de los precios del petróleo. Hugo Chávez fue el principal promotor del respaldo de Cuba, sobre todo a través de los grandes subsidios petroleros (Bagley y Defort, 2014). Desde su muerte y tras la caída de los precios del petróleo en 2015, Venezuela vive una profunda recesión económica y una dramática crisis política, y pasó de ser un país en una ofensiva diplomática “antiimperialista”, a estar a la “defensiva” (Serbin, 2011); 2) la crisis del liderazgo brasileño, tras asumir su segundo periodo de gobierno la presidenta Dilma Rousseff y el inicio de una prolongada recesión económica de este país; 3) la recuperación de la economía de Estados Unidos superando la crisis de 2008; 4) el cambio de gobierno de México en diciembre de 2012, buscando un acercamiento con América Latina; 5) la constitución de la CELAC y el inicio de superposiciones entre este nuevo mecanismo de concertación y la Organización de Estados Americanos (Sanahuja, 2014: 92); 6) la crisis de la UNASUR⁷, derivada del cambio de gobierno en Argentina (fines de 2015), y de la profundización de la crisis venezolana; 7) los avances del proceso de paz en Colombia (Ríos, 2015), donde la mediación muestra la poca o nula participación de los organismos multilaterales como la ONU y la OEA, y la poca o nula presencia de actores regionales como México (Saltalamacchia,

2014b: 261); 8) Un aumento notable de crisis sociales y migratorias sin precedentes, como los menores que viajan no acompañados a Estados Unidos (2014) o los cubanos que pretenden arribar a Estados Unidos, tanto por mar, como desde Ecuador (a partir del anuncio del restablecimiento de la relación Cuba-Estados Unidos), emergiendo una grave crisis de migrantes cubanos varados en Centroamérica; 9) el cambio de gobierno en Canadá con la llegada de Justin Trudeau en 2015, buscando una nueva aproximación a América Latina después de un largo aislamiento; y 10) el anuncio de Raúl Castro de que se retirará del gobierno el 24 de febrero de 2018⁸.

Con la crisis de los países de América del Sur y el restablecimiento de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos, se está modificando rápidamente la diplomacia y la geopolítica del hemisferio (Romero, 2015). Una vez más, los Estados Unidos intentan reconstruir su influencia en el continente, en esta ocasión a través de Cuba, aprovechando las fisuras internas y diplomáticas de que aquellos que cuestionaron su liderazgo viven una profunda crisis, principalmente en el caso de Venezuela, pero también en Brasil y Argentina (Serbin Pont, 2015: 6). Al mismo tiempo, los países que tienen mejores relaciones con los Estados Unidos en el subcontinente, como los del Pacífico (México, Chile, Perú y Colombia), así como algunos de Centroamérica y el Caribe, buscan orientar su geo-económica y su geopolítica, a través de la Alianza Transpacífica (TPP). En este contexto, Cuba poco a poco va transformando sus relaciones comerciales y diplomáticas en su acercamiento con Estados Unidos, y países como México aprovechan esta situación. En el caso de Estados Unidos, el presidente Obama insiste –tanto ante el Congreso de su país como ante los grupos de influencia anticastristas en el interior de los Estados Unidos–, en favor del levantamiento del embargo hacia Cuba para lograr la normalización plena de las relaciones. En el caso del comercio, Cuba transformará su relación de una de “solidaridad”, a una de “mercado”, si se llega a levantar el embargo. Esto favorecería a México por la cercanía geográfica.

En relación con las transformaciones que se dan en la isla. Un “modelo” que Cuba desearía seguir es el de impulsar transiciones similares a las de China y Vietnam, donde se transforma radicalmente el modelo económico estatista-socialista, y se acelera la transición a economías de libre competencia, con la continuidad del sistema político basado en el Partido Comunista. El problema de esta fórmula es que los cubanos en los Estados Unidos serán seguramente actores económicos de primer orden, y exigirán modificaciones en el sistema político. El modelo chino y vietnamita ha sido bien visto por la comunidad internacional, porque no genera inestabilidad geopolítica. Además se debe tener en cuenta que en América Latina la Carta Democrática de la OEA, que señala que “*Los pueblos de*

América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla” está sujeta a la interpretación de los gobiernos miembros de la Asamblea General de la OEA. Este documento firmado por los países miembros de la OEA en septiembre de 2001 en Lima, es en realidad “letra muerta”⁹. Esto ayuda a los dirigentes cubanos proclives a no modificar la esencia de su sistema político unipartidista. Cabe afirmar que países como México, en la gran mayoría de las ocasiones, prefiere seguir sus propios principios de política exterior, sobre todo el de no intervención, que apoyar la imposición de sanciones –aunque sean declarativas– a los gobiernos cuando vulneran o atentan contra la democracia en algún país.

Modificaciones en la geopolítica de México y el rol de Cuba

La diplomacia y la geopolítica de México hacia la Revolución Cubana han tenido grandes altibajos. Desde el triunfo de los rebeldes en enero de 1959, el gobierno de México actuó oscilando entre el realismo y pragmatismo, *vis á vis* los principios de política exterior. El balance lo establecía tanto la política interna del país como la geopolítica con los Estados Unidos. En términos de política interna, desde el gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964), la buena relación con Cuba y la no ruptura de relaciones fue una medida de “satisfacción” a los grupos de izquierda que en México se identificaban con la revolución. Al mismo tiempo, un compromiso implícito del gobierno de Fidel Castro era no respaldar a los grupos que en la izquierda mexicana se identificaron con la lucha armada revolucionaria (Pellicer, 1972). Ello derivó en que estos grupos siempre estuvieron marginados del resto de la izquierda mexicana y sin ningún tipo de respaldo internacional importante. El “realismo” mexicano llevó a no romper diplomáticamente con Cuba, como sí lo hicieron la mayoría de los gobiernos en el continente, pero también derivó en apoyar a los Estados Unidos para que México impulsara el Tratado de Tlatelolco, como medida para evitar una nueva Crisis de los Misiles y la nuclearización del continente.

En el periodo 1964 a 1970, el presidente Gustavo Díaz Ordaz, considerado el presidente de la revolución mexicana más represivo y pro-militarista, si bien no rompió con el gobierno de Castro, sí rebajó al máximo los contactos, y colaboró con los Estados Unidos para que el “puente aéreo” hacia La Habana desde el aeropuerto de la ciudad de México, sirviera a los organismos de inteligencia estadounidenses para registrar todos los vuelos y pasajeros hacia la isla. A su vez, al momento de emerger la crisis del movimiento estudiantil de 1968, se acusó –sin pruebas– de que La Habana tenía contactos con los

dirigentes estudiantiles, y se coincidió con la teoría de la conspiración comunista a través del movimiento estudiantil. Durante este periodo es cuando las relaciones México-Cuba estuvieron más tensas y al borde de la ruptura. En Cuba, de igual manera, se acusó de que oficiales diplomáticos mexicanos servían como agentes de la *Central Intelligence Agency* (CIA) (White, 2007: 121).

De 1970 a 1982, los gobiernos de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) desplegaron una diplomacia “tercermundista” y “antiestadounidense”, que se justificó en la teoría de la autonomía relativa de los Estados de los centros de poder en el mundo, lo cual coincidía con los principios de política exterior de México de no intervención y autodeterminación de los pueblos. México acusó a los Estados Unidos de interferir en los asuntos internos de los países de América Latina, sobre todo de promover el golpe de Estado en Chile en 1973. También México inició el respaldo a los movimientos revolucionarios de América Central. En 1975 se produjo la primera visita de Estado de un presidente mexicano a la isla. En este momento se da el auge de la revolución cubana en lo político y económico, y México impulsa numerosos programas de cooperación hacia la isla. Las limitaciones de estos programas de cooperación es que son otorgados al gobierno a Cuba, que en realidad muchos de ellos no son reembolsados, generando deuda acumulada de Cuba hacia México, además de que la empresa privada mexicana no puede aprovechar oportunidades de inversión en la isla por la vigencia de la Ley Torricelli (Ojeda, 2008).

A partir de 1970, se confirma el postulado de que las relaciones entre ambos gobiernos es “de revolución a revolución”, similar a las tesis que promulga Cuba en sus relaciones de “solidaridad” con otros países como la Unión Soviética y el bloque socialista de países de Europa del Este (que justifican que la asistencia económica no sea medida en dinero), y la solidaridad y respaldo económico, político, e incluso militar de Cuba primero en África y luego en América Central. Al tener Cuba un aliado estable en América Latina en un contexto de gobiernos militares hostiles, la relación binacional Cuba-México fue funcional para ambos. El beneficio para México fue que Cuba, si bien tenía contactos con la izquierda mexicana tanto la política como la armada-guerrillera, nunca hizo que estas relaciones derivaran en respaldos para desestabilizar al gobierno de México. En otras palabras, la relación entre Cuba y la izquierda mexicana sirvió al Estado mexicano para que los partidos políticos –entre ellos el comunista– y los grupos armados, tuvieran una válvula de escape en la relación con Cuba, pero nunca apoyo logístico o militar. Así, las buenas relaciones “de revolución a revolución” se sostuvieron a pesar de notables cambios en las ideologías y proyectos de gobierno en ambos países. En este marco, desde la primera visita de un presidente

de México a Cuba en 1975, seis presidentes mexicanos han visitado Cuba, mientras que Fidel Castro realizó también seis visitas oficiales, sea en visitas de Estado o para participar en cumbres multilaterales hasta el año 2000.

Desde los años setenta, entre ambos países hubo notorias coincidencias en cumbres multilaterales ante numerosos temas de la agenda mundial. En 1980, José López Portillo, visitó La Habana, y en reciprocidad Castro visitó Cozumel en octubre de 1981; Miguel de la Madrid (1982-1986), sin embargo, dando un discreto viraje en su diplomacia debido a la profunda crisis económica en que se sumergió México a partir de 1982, no compartió la tesis de Fidel Castro de no pagar la deuda externa de los países de América Latina, pero para no abrir heridas visitó La Habana en 1986.

En México, la política interna volvió a determinar las relaciones con Cuba, y a partir de 1986 se construye un movimiento amplio de oposición de izquierda al gobierno, e impulsa la candidatura presidencial de Cuauhtemoc Cárdenas. Las elecciones de julio de 1988 que dan la victoria a Carlos Salinas de Gortari son ampliamente cuestionadas, y la izquierda mexicana queda resentida con Cuba debido a que Fidel Castro asiste a la toma de posesión de Salinas el primero de diciembre de 1988 (Chabat y Villasana, 1994: 686). De esta manera, a pesar de que Salinas es el presidente de México que impulsa el TLCAN, Castro mantiene buenas relaciones con él, entre otras razones porque el desplome de la Unión Soviética a partir de noviembre de 1989 obligaba a Cuba a buscar nuevos aliados. Todo este periodo de gobierno del PRI, que en lo interno fue de un "anticomunismo "discreto", sirvió al régimen mexicano usar sus relaciones con Cuba para negociar con la izquierda –que tenía algunos sectores importantes provenientes el Partido Comunista Mexicano e incluso de grupos armados (Meyer, 2004: 114).

En 1991, el gobierno de México convoca al proceso de Cumbres Iberoamericanas, celebrándose la primera de ellas en Guadalajara los días 18 y 19 de julio de ese año. Además de la presencia del Rey de España, la figura de Fidel Castro sobresalió y concentró la atención de la prensa. Otro punto de convergencia muy importante entre Salinas y Castro fue el impulso al proceso de paz en El Salvador, por la ascendencia del líder cubano sobre la dirigencia del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN). En las reuniones para impulsar el proceso de paz, México tuvo un rol relevante, por lo que la firma del acuerdo de paz entre el FMLN y el gobierno de El Salvador se celebró en el Castillo de Chapultepec, el 16 de enero de 1992. A fines del gobierno de Salinas dos acontecimientos marcaron la relación bilateral Cuba-México el mismo día. El primero de enero de 1994 entró en vigor el TLCAN, pero a su vez irrumpió un movimiento

armado *sui generis* de izquierda, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Castro mostró silencio ante ambos acontecimientos. El presidente Salinas se lo agradeció, pues era conocido que Castro era un activo promotor de la idea de luchar contra el libre comercio en el hemisferio. El líder cubano no expresó ningún tipo de simpatía hacia el EZLN, repitiendo la política de no intervención en los asuntos internos de México en la relación entre el gobierno y las fuerzas de izquierda.

En los años noventa entre ambos gobiernos también se abrieron cauces de cooperación pertenecientes a una nueva agenda de seguridad que fue emergiendo poco a poco. México y Cuba firmaron en 1990 el primer acuerdo para combatir el narcotráfico, aprobado por el Senado mexicano el 13 de diciembre de 1990, que contiene una cláusula que compromete a ambos países a realizar reuniones bilaterales bianuales a partir de esa fecha. Otro fenómeno, en este caso social, que aparece es el de “balseros”, producto de la crisis económica cubana y el inicio del llamado “periodo especial” en la isla, con lo que México realiza acciones de cooperación, en este caso por parte de fuerzas de vigilancia naval. Ambos asuntos, migración y narcotráfico, permanecen como prioritarios en la agenda bilateral entre ambos países.

El último de los gobiernos de la revolución mexicana en el siglo XX, el de Ernesto Zedillo (1994-2000) tuvo que lidiar con numerosos asuntos internos que afectaron la relación con Cuba, entre ellos enfrentar la crisis económica que estalló en diciembre de 1994, a consecuencia de la cual el gobierno mexicano solicitó respaldo financiero a los Estados Unidos. Durante estos años se fortaleció la oposición política en México, y a partir de 1997 el poder ejecutivo pierde la mayoría en el Congreso. Emergen el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). El gobierno de Zedillo poco a poco “enfrió” las relaciones con Cuba, al grado de que en 1998, Fidel Castro emitió declaraciones rompiendo la “no intervención”, señalando que los niños de México saben más de Mickey Mouse que de sus héroes patrios. Esto derivó en una tensión en la relación binacional. En el caso del presidente Zedillo, hacia Estados Unidos en su política hacia Cuba si fue muy criticada la extraterritorialidad de la Ley Helms-Burton, pues afectaba a empresas mexicanas ya instaladas en la isla, que tuvieron que retirarse después de 1996 (Macouzet y González, 2001: 790).

Divorcio y reencuentro

La llegada del PAN al gobierno de México no fue bien percibida por Cuba. El nuevo gobierno mexicano afirmó que concluiría el

largo periodo de relación basado en la solidaridad “de revolución a revolución”, y que se iniciaba una etapa de relaciones “maduras” de “Estado a Estado” (Pellicer, 2004: 46). El primer roce entre ambos gobiernos se da con una visita del presidente Vicente Fox a La Habana en febrero de 2002. Este se reunió con miembros del grupo disidente “Comisión Cubana a favor de los Derechos Humanos y de la Reconciliación Nacional”. A la par Fox señaló a la prensa cubana que no era el papel de México el ser intermediario o representar a Cuba por el bloqueo económico de los Estados Unidos. Inmediatamente se produjo la respuesta cubana.

En marzo de 2002, Fidel Castro se retiró de la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo que se realizó en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, del 18 al 22 de marzo de 2002. En la misma, Fox solicitó a Castro su retiro para que pudiera arribar el presidente Bush de Estados Unidos, a lo cual Castro respondió: “Les ruego a todos me excusen que no pueda continuar acompañándolos, debido a una situación especial creada por mi participación en esta Cumbre, y me vea obligado a regresar de inmediato a mi país”. Castro reveló una conversación ante la prensa mexicana en La Habana días después donde Fox le había señalado: “Me acompaña a la comida y de ahí te regresas”, pidiéndole “no agredir a los Estados Unidos” o al presidente Bush. Esto selló el divorcio entre ambos países y en 2004 se produjo el retiro del embajador de Cuba en México, Jorge Bolaños, y el de la embajadora mexicana Roberta Lajous. Este divorcio se nutrió a su vez por las amplias críticas del presidente Fox hacia Cuba por el tema de derechos humanos, en numerosos foros multilaterales y sobre todo en la ONU, respaldando la posición del gobierno de los Estados Unidos. En otras palabras, en la relación de México con Cuba durante el gobierno de Fox, el anticomunismo deja de ser “discreto” y es abierto (Meyer, 2004: 116).

En 2006 dos sucesos marcaron el inicio de una nueva convivencia: “divorciados pero conviviendo en paz”. La sucesión de Fidel Castro a su hermano Raúl y el cambio el gobierno en México y la llegada de Felipe Calderón al gobierno, el primero de diciembre de 2006. Tanto Calderón como Raúl Castro ostentaban un “estilo” de gobernar totalmente opuesto al de Fidel Castro y Vicente Fox: sin declaraciones altisonantes y agresivas hacia el otro, dejando de lado las desavenencias. México por su lado impulsaba una política de guerra al narcotráfico donde se minusvaloró la diplomacia activa o conflictiva con otros países del mundo, aislándose de América Latina para fortalecer el esfuerzo militar interno y para asimilar la ayuda de los Estados Unidos. Por su parte Raúl Castro fortaleció su relación con Venezuela y proyectó de forma discreta su diplomacia al lado del ALBA, pero sin un discurso de confrontación con México. Entre ambos países se firmó un Acuerdo migratorio en 2008, donde los dos

gobiernos se comprometen a regular y establecer un flujo migratorio ordenado, que incluye intercambio de información, mejorar el trato a los cubanos en México y facilitar la documentación y el retorno de migrantes a la isla.¹⁰

El primero conflicto entre Calderón y Raúl Castro se produjo en 2009. Ante la crisis sanitaria que se vivió en México por causa de la influenza AH1N1, Raúl Castro ordenó suspender los vuelos hacia y desde México. Con esta medida se canceló una visita de Estado a Cuba del presidente Calderón.¹¹ Recién en abril de 2012 Calderón visitó oficialmente la isla. Durante esta visita condenó el bloqueo económico de los Estados Unidos.¹²

El cambio de gobierno en México, tras el triunfo de Enrique Peña Nieto en las elecciones de 2012 llevó a sus principales asesores a afirmar que se restaurarían las relaciones de México con América Latina, donde Cuba tendría un lugar prioritario. El primer re-encuentro se produjo en Chile durante la Primera Cumbre de la CELAC en enero de 2013, donde se entrevistaron los dos presidentes. El paso decisivo fue dado por México, al condonar el 70 por ciento de la deuda de Cuba en 2013 (se perdonaron 487 millones de dólares)¹³, tras una visita del canciller mexicano a la isla en septiembre del mismo año¹⁴. De allí, se desprendió una visita del presidente Enrique Peña a Cuba en enero de 2014, en la segunda Cumbre de la CELAC, donde se reunió con Fidel Castro,¹⁵ y, tras gran cantidad de visitas a nivel de vicescancilleres y hombres de negocios, se concretó la visita de Estado del presidente Raúl Castro de Cuba a México, del 5 al 8 de noviembre de 2015¹⁶. El restablecimiento de relaciones entre Cuba y Estados Unidos de diciembre de 2014 fue una especie de “acelerador” de las relaciones Cuba-México.

En el nivel económico y comercial las relaciones entre Cuba y México son prácticamente inexistentes. En 2014, el comercio bilateral fue de 374 millones de dólares, con un superávit de 351 millones de dólares para México: exportaciones mexicanas, 362 millones de dólares, e importaciones mexicanas de Cuba, 12 millones de dólares¹⁷. En América Latina, después de Venezuela y Brasil, México es el tercer socio comercial de Cuba. Las principales empresas mexicanas que operan en Cuba son cementos Curaçao (CEMEX), Industria Molinera de La Habana, Aeroméxico e Interjet, y existen 31 proyectos de inversión de México en la isla¹⁸. Entre el rango de los países que comercian con Cuba, México fue el sexto socio comercial en 2011, detrás de Venezuela, China, España, Brasil y Canadá (Limón, 2014).

A fines de 2015 se desató una crisis migratoria de cubanos que se trasladan de Ecuador hacia los Estados Unidos que tuvo amplias repercusiones diplomáticas. Tras el anuncio de la apertura de relaciones entre Cuba y los Estados Unidos en diciembre de 2014,

han aumentado los cubanos que desean aprovechar las ventajas de la Ley de 1996 para emigrar a Estados Unidos, antes de que sea derogada. Excepto Ecuador, todos los países de América Latina exigen visas a los cubanos, por lo cual los migrantes se ven obligados a dirigirse al Ecuador y allí iniciar la travesía a los Estados Unidos a través de Colombia, Panamá, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala y México. Entre octubre y noviembre de 2015, se produjo una crisis en la frontera entre Costa Rica y Nicaragua, debido a que este último país no permitió el ingreso de migrantes cubanos. Tras una serie de negociaciones entre los gobiernos de Cuba, Ecuador, México, El Salvador y Guatemala, se llegó al acuerdo de que Ecuador solicitara visas, y que los cubanos volarían de Costa Rica a El Salvador, y reiniciarían la travesía hacia Estados Unidos vía terrestre¹⁹. Este conflicto demostró que con la normalización de las relaciones Cuba-Estados Unidos, se abren nuevas tensiones entre los gobiernos, donde la migración no legal es una de ellas, y México es clave por ser la frontera sur de Estados Unidos.

La cifra de cubanos detenidos y devueltos a Cuba por México ha ido en constante aumento desde 2010. En 2010, según el Instituto Nacional de Migración (INM), México detuvo a 465 cubanos y devolvió a Cuba 173; en 2011, se detuvieron a 762 y se devolvieron a 135; en 2012 se detuvo a 3.247, y retornaron 343; en 2013 se detuvieron 1.366 cubanos y se devolvieron 244; en 2014 se detuvieron a 2.097, y se devolvieron a 203, y en 2015, se detuvieron a 9.280, y se devolvieron a 374²⁰. Las cifras anteriores no registran que en 2015 arribaron a la frontera sur terrestre de los Estados Unidos casi 40,000 cubanos, por lo que el INM de México sólo detectó al 25 por ciento. Con lo anterior, los dos temas de seguridad de México con sus vecinos, tanto del sur como del norte, narcotráfico y migración, se encuentran entre los factores conflictivos que pueden incidir sobre la agenda de relaciones entre Cuba y México.

Conclusiones

A pesar de la voluntad de los gobiernos de Cuba y México por tratar de superar los conflictos que emergieron desde fines del gobierno de Ernesto Zedillo en 1998, hoy en día las relaciones entre ambos países observan un importante momento de distensión y normalización. El cambio en la política exterior tanto de Cuba como de los Estados Unidos es un factor que influye en todos los países de América Latina para tener relaciones que antes se definían o por relaciones subjetivas (amor-odio) o ideológicas. Los Estados Unidos y Cuba están viviendo procesos políticos internos donde la incertidumbre es notable. Si en

las elecciones de Estados Unidos que se desarrollarán en noviembre de 2016 triunfa un político como Donald Trump, es difícil saber cuál va a ser su actitud ante los avances del gobierno de Obama frente a Cuba. De igual manera, la anunciada transición para dejar el gobierno en enero de 2018 por parte de Raúl Castro, abre interrogantes sobre la capacidad de mantener la estabilidad y la gobernabilidad de su sucesor y sobre el impacto en la política exterior.

Estados Unidos ha aprovechado el inicio de la normalización de relaciones con Cuba para recomponer sus relaciones con América Latina, factor que es seguido por los países que fueron afectados por la ofensiva diplomática venezolana emprendida por Hugo Chávez a través del ALBA, como México y Colombia. En el caso colombiano, el hecho de acercarse a Cuba se ha vuelto el elemento estratégico de la política del presidente Juan Manuel Santos, al realizarse las pláticas de paz con las FARC en La Habana.

Cuba ha dado un gran viraje, abandonando *de facto* el ALBA. Por su profunda crisis económica y política, Venezuela ya no es opción para Cuba ni en el nivel diplomático, ni el político, ni en lo económico y comercial. Los distintos países de América Latina, como México, Brasil, Argentina, Chile o Colombia estarán atentos a lo que suceda en la isla y serán referentes para el gobierno cubano en distintos niveles. En el caso de México, la construcción de “múltiples identidades” geopolíticas y geoeconómicas conviviendo simultáneamente está por mostrar su eficiencia. Primero el latinoamericanismo, después el norteamericanismo, ahora la búsqueda –junto a Perú, Chile y Colombia– de un vínculo más estrecho con el Pacífico²¹. Estas múltiples identidades pueden convivir con Cuba, pues la isla también vive un proceso de construcción de su identidad norteamericana con la normalización de las relaciones con los Estados Unidos, donde se vivirá seguramente un proceso de reconocimiento de la población cubana viviendo en ese país, tanto en el nivel de ciudadanía como en función de su papel de agentes económicos. En el interior de la isla, desde el anuncio de la normalización de las relaciones con Estados Unidos en diciembre de 2014, se vive un gran optimismo por el futuro, mostrando los habitantes gran simpatía por la bandera de Estados Unidos, en una especie de catarsis que antes se reprimía o se castigaba socialmente.

Cuba deberá observar y asimilar algunas formas de convivencia sobre la manera como otros países del continente se relacionan con sus comunidades residentes en Estados Unidos, como en los casos de México, República Dominicana, Ecuador, el Salvador, Guatemala, Honduras, entre otros. El otro desafío cubano será la modalidad de construir (u obstaculizar) un sistema democrático de gobierno que incluya a todos los sectores de su población, tanto los que viven en

el extranjero, principalmente en los Estados Unidos, como en otros países. Este aspecto está siendo observado en América Latina, pero por los postulados de no intervención que operan en los mecanismos de concertación existentes, no se plantea como condición. Sin embargo, el posible ingreso de Cuba a los mecanismos hemisféricos de concertación de los que aún no participa, como la OEA, podrían ser foros donde sea discutida su forma de gobierno²². Se debe considerar que en el futuro, ante un posible cambio de gobierno donde ya no estén los hermanos Castro en el poder, éste sea un factor a ser tomado en cuenta. Finalmente, un factor de incertidumbre aparece en el horizonte de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos derivado de que el proceso de normalización de relaciones iniciado en diciembre de 2014, está condicionado por la voluntad de los dos líderes que la impulsan, Barack Obama y Raúl Castro, quiénes dejaran el poder en 2017 y 2018, respectivamente, pues en ambos países existen sectores políticos que se oponen a la normalización.

Notas

1. Fidel Castro le entregó el poder de forma “provisional” a Raúl Castro del 31 de julio de 2006 hasta febrero de 2008, cuando Raúl asume formalmente como Presidente de Cuba.
2. “Entrevista a Juan José Bremer, embajador de México en Cuba”, en *Reforma* (México), 5 de noviembre de 2015, p. 11.
3. Ver <<http://cnnespanol.cnn.com/2015/01/20/discurso-de-barack-obama-sobre-el-estado-de-la-union/>>
4. Serbin, Andrés (2015), “El Chavismo sin Chávez, en su peor momento. Ver: <http://runrun.es/opinion/impacto/104615/el-chavismo-sin-chavez-en-su-peor-momento-por-andres-serbin.html>
5. <http://www.cubadebate.cu/noticias/2015/03/26/la-solidaridad-medica-cubana-llega-actualmente-a-67-paises/#.VqKqWvnhCUk>
6. Cuba en 2015 implementó el “Decreto 306”, para evitar la salida de profesionistas, funcionarios públicos y deportistas. Se comenzó a observar un éxodo importante de médicos al exterior. Estos alegan muy bajos ingresos en la isla.
7. La UNASUR se constituyó el 23 de mayo de 2008.
8. <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/raul-castro-se-retirara-en-febrero-de-2018.html>
9. Organización de Estados Americanos, *Carta Democrática Interamericana*, OEA, Washington, 2001: http://www.educadem.oas.org/documentos/dem_spa.pdf

10. "Memorando de entendimiento entre el gobierno de la República de Cuba y el gobierno de los estados unidos Mexicanos para garantizar un flujo migratorio legal, ordenado y seguro entre ambos países", Ciudad de México, 20 de octubre de 2008.
11. *Reuters*, "Cuba to limit Mexico flights amid swine flu fears", Havana, April 27, 2009.
12. <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/04/10/calderon-busca-recomponer-los-lazos-con-cuba-durante-su-visita-a-la-isla>
13. "México condona 70% de la deuda a Cuba", <http://www.informador.com.mx/mexico/2014/510515/6/mexico-condona-70-de-la-deuda-a-cuba.htm>
14. Meade, José Antonio (2014) "México-Cuba, una relación renovada y en marcha", *Granma* (La Habana), 9 de julio de 2014, <http://www.granma.cu/mundo/2014-09-07/mexico-cuba-una-relacion-renovada-y-en-marcha>
15. Olson, Georgina (29 de enero de 2014). "Enrique Peña Nieto se reúne con Fidel Castro en La Habana". *Excelsior*.
16. "Sellan reconciliación entre México y Cuba", *Reforma* (México), 7 de noviembre de 2015.
17. Datos del Banco Mexicano de Comercio Exterior (Bancomex).
18. Información proporcionada por el Senador Zoe Robledo, "Informe XV Reunión Interparlamentaria Cuba-México", La Habana, Cuba, 24-27 de junio de 2015.
19. *Reforma* (México), 8 de enero de 2016.
20. "Migran más cubanos y repatrian a pocos", *Reforma*, 31 de diciembre de 2015, p. 4.
21. La crisis de las identidades de la política exterior mexicana lo analizamos en Benítez Manaut, Raúl (2015).
22. Cuba fue suspendida de la OEA en 1962. En 2009 la OEA levantó la prohibición, sin embargo Cuba no ha solicitado su reingreso.

Referencias bibliográficas

- Altmann Borbón, Josette (editora) (2011). América Latina y el Caribe: ALBA: ¿Una nueva forma de integración regional?. San José: FLACSO.
- Bagley, Bruce M. y Magdalena Defort (editores) (2014). ¿La hegemonía norteamericana en declive? El desafío del ALBA y la nueva integración latinoamericana del siglo XXI. Cali: Universidad ICESI de Colombia.
- Benítez Manaut, Raúl (2015). "México: la trampa diplomática entre Estados Unidos y América Latina: 'Soft Power' sin 'Hard Power' ", Pensamiento Propio, Año 20, No. 42, julio-diciembre de 2015.

- Brunner, Philip; Marguerite R. Jiménez, John Kirk and William LeoGrande (eds.) (2015). *A Contemporary Cuba Reader*. Lanham: Rowman / Littlefield.
- Chabat, Jorge y Villasana, Luz María (1994). "La política mexicana hacia Cuba durante el sexenio de Salinas de Gortari: más allá de la ideología", *Foro Internacional*, Vol. 34, No. 138, octubre-diciembre de 1994.
- Clarkson, Stephen y Matto Mildenerger (2011). *Dependent America? How Canada and Mexico Construct U.S. Power*. Toronto: University of Toronto Press, Wilson Center.
- Grabendorff, Wolf (2015). "La gobernanza regional en América Latina: condicionamientos y limitaciones", *Pensamiento Propio*, Año 20, No. 42, julio-diciembre de 2015.
- Klepak, Hal (2010). *Raúl Castro, estrategia de la defensa revolucionaria de Cuba*. Buenos Aires: Le Monde Diplomatique y Capital Intelectual.
- Macouzet, Ricardo y Luis González V. (2001). "La política de México hacia América Latina: 1994-2000", *Foro Internacional*, Vol. 41, octubre-diciembre de 2001.
- Meyer, Lorenzo (2004), "La Guerra fría en el mundo periférico: el caso del régimen autoritario mexicano. La utilidad del anticomunismo discreto", en Daniela Spencer (coordinadora), *Espejos de la guerra fría. México, América Central y el Caribe*. México: Miguel Angel Porrúa, CIESAS, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Ojeda, Mario (2008), *México y Cuba revolucionaria. Cincuenta años de relación*. México: el Colegio de México.
- Pellicer, Olga (1972). *México y la revolución Cubana*. México: El Colegio de México.
- Pellicer, Olga (2004). "México y Cuba. Un drama en tres actos", *Letras Libres*, México, Julio.
- Limón Rodríguez, Mónica (2014). "La relación entre México y Cuba", *Comercio Exterior*, Vol. 64, No. 2, marzo-abril de 2014, p. 12.
- Ríos, Jerónimo (2015). "Del Caguán a La Habana. Los diálogos de paz con las FARC en Colombia: una cuestión de correlación de fuerzas", *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 1, No. 1.
- Romero, Antonio (2015). "Cuba, su política exterior y la nueva arquitectura de gobernanza regional en América Latina y el Caribe", en *Pensamiento Propio*, Año 20, No. 42, julio-diciembre de 2015, p. 119.
- Saltalamacchia, Natalia (2014a). "¿Cómo atar al gigante? Seis décadas de México en la OEA", *Pensamiento Propio*, No. 39, enero-junio 2014.
- Saltalamacchia, Natalia (2014b). "México y la crisis existencial de la OEA", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, Octubre de 2014.
- Sanahuja, José A., (2014). "Enfoques diferenciados y marcos comunes en el regionalismo latinoamericano: alcances y perspectivas de UNASUR y CELAC", *Pensamiento Propio*, No. 39, enero-junio 2014.

- Scott-Palmer, David (2006). *U.S. Relations with Latin America during the Clinton Years*. Gainesville: University Press of Florida.
- Serbin, Andres (2011). *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Latinoamericana.
- Serbin Pont, Andrei (2015). "El impacto regional del colapso bolivariano", *Air & Space Power*, Vol. 27, No. 4, cuarto trimestre de 2015, p. 6.
- Spencer, Daniela (coordinadora) (2004). *Espejos de la guerra fría. México, América Central y el Caribe*. México: Miguel Angel Porrúa, CIESAS, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- White, Christopher M. (2007). *Creating a Third World: Mexico, Cuba, and the United States During the Castro Era*. Albuquerque: University of New Mexico Press, p. 121.

Las relaciones entre Colombia y Cuba de cara a sus cambios internos: Su rol en la dinámica hemisférica

Eduardo Pastrana Buelvas

El presente capítulo aborda las relaciones colombo-cubanas en el contexto de las actuales transformaciones hemisféricas. Con este propósito se divide en seis partes. En primer lugar, se abordan los principales cambios hemisféricos que tienen lugar en el continente americano. Segundo, se consideran algunos de los cambios fundamentales que se han llevado a cabo al interior de Cuba y en su política exterior. Tercero, se abordan los cambios fundamentales de la política exterior colombiana en la era Santos, con respecto al rol de Cuba en las dinámicas de los procesos políticos regionales. Cuarto, se interpreta el rol que ha desempeñado Cuba en el proceso de paz y en las acciones de la política exterior colombiana en este campo, así como su posible contribución al proceso de verificación e implementación de los acuerdos entre el gobierno colombiano y las FARC en un período de posconflicto. Quinto, se abordan los posibles escenarios de cooperación bilateral y de trabajo conjunto en las instituciones de gobernanza regional entre Colombia y Cuba, en un contexto hemisférico en transformación. Finalmente, se contempla la posible cooperación bilateral en la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos en una etapa de posconflicto.

Un hemisferio en transformación

El restablecimiento de las relaciones entre los EE.UU. y Cuba es uno de los acontecimientos más representativos de las transformaciones que se vienen presentando en los últimos años en el hemisferio occidental. Es así como, tras la relativa ausencia hemisférica de los EE.UU., que se dio posterior el fracaso de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la superpotencia renueva su estrategia hacia América Latina y el Caribe, y comienza su retorno estratégico hacia la región. El restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Cuba y el potencial levantamiento del embargo, son parte de su política de re-aproximación a América Latina y el Caribe, en tanto la ausencia de un relacionamiento directo de los EE.UU. con la isla, así como su exclusión de los espacios de discusión de los asuntos hemisféricos como la Organización de Estados Americanos (OEA) se habían convertido en uno de los puntos de discordia en las relaciones entre el gobierno estadounidense y los países latinoamericanos.

Con el restablecimiento se muestra, por tanto, cierta voluntad política de tener unas relaciones diplomáticas más cordiales, recíprocas y menos impositivas con la región latinoamericana. No obstante, debe considerarse que la reaproximación de los EE.UU. a ésta está motivada, en gran medida, por componentes geoestratégicos y geoeconómicos. En primer lugar, la intensificación de sus lazos con los países latinoamericanos busca contener la creciente presencia e influencia de China y Rusia en la región, como lo señala Serbin en su capítulo introductorio a este volumen. Tal estrategia de contención también está desplegándola en múltiples regiones. Por ejemplo, por medio de la creación del Acuerdo Trans-Pacífico (TPP), que liberaliza el comercio y las inversiones (de acuerdo, en buena medida, con las ideas e intereses estadounidenses), en gran parte de la costa Pacífica asiática y americana, a la vez que excluye a China de dicho proceso (Serbin y Serbin Pont, 2015).

En cuanto a lo geoeconómico, tras la crisis financiera de 2008 se ha vuelto imperativo para los EE.UU. buscar mecanismos que reactiven su economía, la cual, finalmente, ha logrado salir de la recesión. En ese sentido, resulta sumamente importante contar con mercados a los que se puedan exportar los productos estadounidenses de valor agregado, y es en ese punto donde un nuevo acercamiento a los países latinoamericanos puede permitir el acceso a mercados con gran demanda de tales productos.

También se debe considerar que durante la primera década del siglo XXI se dieron importantes cambios en cuanto a las arquitecturas de gobernanza regional¹. El vacío dejado por los EE.UU. en la región facilitó el surgimiento del regionalismo post-hegemónico, que empezó

siendo liderado por Brasil y Venezuela. A diferencia del regionalismo cerrado y del regionalismo abierto, tal tipo de regionalismo quita los temas económico-comerciales del foco principal de los procesos de regionalización. Sus objetivos son prevalentemente políticos y sociales, por lo que aborda de manera más profunda aspectos como la coordinación política regional, la seguridad y la justicia social (Riggirozzi y Tussie, 2012).

El regionalismo post-hegemónico está representado principalmente por dos instituciones: la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Aparte de los objetivos políticos y sociales que posee, dicho tipo de regionalismo también tiene un objetivo geopolítico: busca construir una región que sea mucho más autónoma con respecto a la influencia de los EE.UU. No obstante, cada una de esas organizaciones lo hace de una manera diferente. El ALBA ha esgrimido un discurso más rupturista, en el que reconstruye la clásica imagen de EE.UU. como un enemigo con ambiciones imperialistas. La UNASUR, por otro lado, al tener Estados miembros con diversas ideologías, tiene un discurso mucho más autonomista, en el que expresa la búsqueda por parte de Suramérica de la consolidación de su autonomía frente a EE.UU. en asuntos relativos a la gestión de la gobernanza regional y global, pero prefiere mantener unas relaciones cordiales con la superpotencia, por lo que no utiliza un discurso de confrontación tan radical.

En 2010 emergió también una institución en la que participan todos los Estados del continente, con excepción de los EE.UU. y Canadá, a saber: la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Hasta el momento, tal organización se ha proyectado como un foro facilitador del diálogo que busca la concertación regional en cuestiones como el desarrollo de una agenda propia de desarrollo y la fijación de posiciones comunes en los foros en los que participa la región latinoamericana (Ayllón, 2015: 235).

Con una perspectiva distinta del regionalismo post-hegemónico surgió en la presente década otra institución regional: la Alianza del Pacífico (AP), que tiene características más cercanas al regionalismo abierto de los años noventa, debido a que sus objetivos son esencialmente económico-comerciales y busca alcanzarlos a través de la libre circulación de bienes, personas, capitales y servicios, y por medio de una mayor inserción económica internacional, en especial en los países del Asia Pacífico.

Contemplando el panorama de la arquitectura de la gobernanza regional, se puede observar que los Estados latinoamericanos han proyectado unos mayores niveles de autonomía en la construcción de sus instituciones regionales. En la década pasada, eso fue facilitado

por a) unos precios históricamente altos de las materias primas, que son la parte más importante de la canasta exportadora de dichos países; b) los préstamos, inversiones y compras por parte de China, que incrementó exponencialmente su presencia político-económica en la región; c) el ‘giro a la izquierda’ en Suramérica, con el que llegaron múltiples candidatos de centro-izquierda a la presidencia; y d) el repliegue estratégico de EE.UU. en atención a la concentración de sus prioridades de política exterior en términos de seguridad en Oriente Medio, posterior a los atentados del 9/11, y en cuestiones económicas en Europa y Asia.

No obstante, se puede observar que todos esos factores están experimentando transformaciones, pues: a) los precios del petróleo han descendido considerablemente así como los de otras materias primas; b) el proceso de ajuste económico de China para incrementar su consumo interno y depender menos de las exportaciones e importaciones ha generado una disminución significativa de sus compras, afectando las exportaciones de los países suramericanos; c) varios gobiernos de centro-izquierda se encuentran en una compleja coyuntura económica y política, puesto que enfrentan problemas de recesión al tiempo que han sufrido una notable disminución de su popularidad, lo que puede llevar a cambios de poder en elecciones venideras; d) como se mencionó previamente, los EE.UU. están decididos a incrementar su presencia en la región, principalmente para contener a China.

En particular, los problemas económicos experimentados por los países suramericanos han llevado a que muchos gobiernos de centro-izquierda estén optando por profundizar sus lazos comerciales, en un intento por reactivar sus economías. Por ejemplo, en el caso de Brasil, se pueden leer desde esa perspectiva las visitas oficiales a los EE.UU. y a Colombia, así como su reiterado discurso en pro de acercar el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la AP.

Los cambios domésticos de Cuba y las transformaciones de su política exterior

Un factor interno que resulta clave para Cuba es el hecho de que la mitad de la población no es económicamente activa, sólo 6 millones, y 4 millones son empleados del Estado (Zaldívar, 2014), el cual seguramente se reducirá en medio de los cambios graduales domésticos. Hoy sólo 500.000 ciudadanos viven de la renta propia (“cuentapropistas”), pero podrían seguir aumentando con el desmonte de las restricciones de EE.UU. al turismo y la inversión

(*ibídem*). Para su estabilización económica, Cuba necesita reducir el presupuesto nacional para gasto social, que hoy representa un 68% (*ibídem*). Es decir, estas condiciones podrían precipitar el ascenso de un pequeño, pero importante sector privado, que podría influir en la trayectoria política en el largo plazo.

Otro aspecto doméstico que la isla debe abordar para asegurar su gobernabilidad en medio de reformas graduales es una resistencia político-ideológica al cambio, de una parte del Partido Comunista y de fracciones del Ejército y la Policía (*ibídem*). El posible retorno de generaciones cubanas menos influenciadas por los imaginarios de la Guerra Fría, con la reducción de las barreras migratorias en los EE.UU., puede contribuir a amortiguar parte de la resistencia al cambio.

Aunque uno de los mayores activos de Cuba es la formación profesional de sus jóvenes, la diáspora de cerebros que vendría, de darse una mayor flexibilidad para viajar, puede debilitar económicamente a la isla (*ibídem*). Este descenso demográfico tiene una cara positiva con el retorno de cubanos estadounidenses (algunos de ellos inversionistas) en caso de que se transformen las restricciones migratorias con los EE.UU.

Para Alzugaray (2014) la estructura internacional hoy favorece a Cuba más en lo político que en lo económico, ya que la crisis global de 2008 afectó la capacidad de compra, créditos y ayuda de varios países. Es decir, aunque acelere sus cambios institucionales y de política exterior hacia la apertura económica (estatalmente controlada), para muchos países del Norte la prioridad actualmente continuará siendo la recuperación interna y la disminución de objetivos de política exterior, particularmente asociados a la emisión de financiación y cooperación. Por otro lado, los países cercanos del Sur que más han crecido en su PIB, amparados en el “boom” de los *commodities*, posiblemente seguirán las recomendaciones de varios organismos multilaterales, moderándose en materia económica y financiera en su agenda interna y externa. Esto puede implicar que los flujos financieros y de inversión más próximos a aumentar con un nuevo status político de la isla, post-embargo, podrían ser los de los EE.UU., China y España. Cuba fue beneficiario de la coincidencia entre el *boom* primario latinoamericano de 2002-2013 y el llamado “giro a la izquierda” de numerosos gobiernos en América Latina. Lo primero dio una mayor autonomía y fortaleció las políticas exteriores de cooperación de Venezuela y Brasil, que incorporaron a Cuba, y lo segundo puso en tela de juicio la capacidad política y financiera de las instituciones de la OEA, lanzando como se mencionó en el acápite anterior opciones como UNASUR y CELAC y articulando el fin del embargo y del aislamiento político cubano como exigencias ante Washington (Díaz, 2015: 2-3)².

Además de la coyuntura económica regional compleja, el nivel de profundidad de las relaciones latinoamericanas “relanzadas” con Cuba podría depender de qué tanto otros gobiernos se identifican o no con algunas de sus ideas anti-hegemónicas (Esquivada, 2015), porque aunque Brasil comparte algunas, el antiamericanismo no es un atributo que le permita mejorar su posición negociadora ante Washington.

Entre las últimas directrices del Partido Comunista para Cuba, llaman la atención la 77 y la 78. La primera enfatiza la necesidad de diversificar los destinos comerciales, pero manteniendo los principales socios, mientras la segunda pretende llevar al país a desarrollar bienes y servicios de alto valor agregado en áreas nuevas, lo que no es tan distinto a lo que acontece con muchos otros países latinoamericanos. Un tercer lineamiento que guía a la política exterior es el 237, que busca aprovechar las posibilidades del “comercio Sur-Sur”, incluyendo el desarrollo de vínculos estratégicos para la integración, la cooperación y la complementariedad industrial³.

Un cuarto lineamiento apunta al carácter estratégico del sector de explotación petrolífera, pues resulta una debilidad de la isla. En consecuencia, el numeral 240 apunta a desarrollar los yacimientos conocidos y acelerar los estudios geológicos de nuevos yacimientos, incluyendo los trabajos de exploración en la Zona Económica Exclusiva (ZEE) del Golfo de México⁴. Al respecto, se estima que hay reservas equivalentes a 22.000 millones de barriles y la Unión Cuba-Petróleo (Cupet) viene trabajando en la exploración en el Golfo de México en conjunción con las empresas petroleras Sonangol (Angola) y PDVSA (Venezuela). Anteriormente también lo hizo, aunque de manera infructuosa, con la española Repsol, la malaya *PC Gulf* o la rusa *Gazpromneft*⁵. Sin embargo, esta línea de política exterior podría estar truncada por dos polémicas. Por una parte, la historia de las empresas externas que no hallan nada tras años de investigaciones costosas es una constante, igual que le pasó a la francesa Total que abandonó la isla en 1995, y por otro lado, parece que el gobierno ha argumentado hace más de una década que cuenta con esas reservas estimadas, mientras el Servicio Geológico de Estados Unidos (USGS) las reduce a un cuarto de esa cifra o menos⁶. Para el caso de Petrobras, de Brasil, resulta relevante el acuerdo firmado a finales de 2008 y que pretendía activarse para 32 años de repartición de ganancias⁷. No obstante, el pacto fue finalizado por Brasilia en 2011 cuando no encontró nada en el bloque de exploración número 37⁸.

En ese mismo documento de ruta para Cuba, Brasil se constituye como uno de los países con los que más se han elevado las relaciones comerciales y financieras, junto a China, Vietnam, Rusia, Angola y Argelia⁹. Incluso, los gobiernos de Haití, Brasil y Cuba vienen

acentuando una cooperación tripartita para ofrecer gratuitamente servicios médicos diversos en la población del primero, destacándose el desarrollo y uso de las prótesis cubanas¹⁰. Brasil busca intensificar sus relaciones bilaterales con Cuba, como refleja el anuncio de 2013 con respecto a la posible contratación de 6.000 médicos cubanos por parte del gobierno de Dilma Rousseff¹¹.

Brasil parece empecinado en ganarle la carrera a México por los negocios e influencia en la isla. Es ilustrativo que además de su alta inversión en el puerto de Mariel, los brasileños administren la emblemática fábrica de azúcar "5 de septiembre" en la provincia de Cienfuegos y que estén dispuestos a explorar nuevos sectores para la inversión, mientras que México optó por perdonar el 70% de los 500 millones de dólares que el país le adeudaba (Ramy, 2014). Aunque México ha priorizado en las últimas décadas sus nexos con los EE.UU. y Canadá, se ha trazado con la administración de Peña Nieto la meta de reinsertarse en América Latina y relanzar sus relaciones con el régimen de los Castro (*ibid.*)¹². Los empresarios mexicanos serían un factor doméstico clave para explicar este giro, al rechazar la escasa importancia que 12 años de gobierno del Partido de Acción Nacional (PAN) le dio al comercio bilateral mientras tomaron ventaja en Cuba las empresas y gobiernos de Venezuela, China y Brasil (*ibidem*).

En términos de integración, en los últimos lineamientos del Partido Comunista de Cuba se procuró dar prioridad al ALBA y acelerar la inserción económica del país en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Asociación de Estados del Caribe (AEC), y el programa del ALBA, PETROCARIBE¹³. Geográficamente y abordando esas directrices, Cuba no hará parte de UNASUR, pero es posible que lo contemple como un referente clave, ya que Brasil ha mostrado indicios de su intención de ampliar su zona de influencia hacia el Caribe a través de la cooperación. Lo cual puede acentuarse de continuar el deterioro interior y la disminución exterior de Venezuela, arquitecto y financiador principal del ALBA, país que parece estar dejando un visible "vacío de poder" en esa sub-región, facilitando el despliegue de otros actores. Por ejemplo, un Ecuador económicamente estable dirigido por Correa y miembro fundador del ALBA, o Colombia como Estado que busca una identidad en la era Santos como "país puente" entre las ideas del Norte y del Sur, pueden aumentar su presencia en Cuba y el Caribe desde orillas ideológicas distintas, además de Brasil.

Así pues, el declive de Venezuela y del ALBA empuja a Cuba fuera del ensimismamiento ideológico y geográfico, de modo que está tratando de aprovechar múltiples oportunidades para proyectarse, como sucede con su papel en medio del proceso de paz entre el gobierno de Colombia y las FARC.

Hoy sus cuatro socios comerciales principales son Venezuela, China, España y Brasil, aunque el primero ocupa un lugar destacado. Particularmente, desde 2007 hasta 2012 donde Cuba aumentó su dependencia comercial de las compras venezolanas, pasando de un 19,6% a un 44,2% de todo lo que exporta (Salas, 2014). Brasil constituyó en 2012 su séptimo comprador y su cuarto vendedor, aunque con un superávit bilateral que le dio una ventaja comercial sobre la isla en 2012 en casi 540.2 millones de dólares (USD) (*ibidem*). Además de su potente inversión en el puerto de la localidad de Mariel, la inversión extranjera directa (IED) brasileña podría aumentar considerando que los empresarios brasileños recibieron positivamente la oferta cubana para participar de cualquiera de los 246 proyectos con los que el gobierno cubano pretende atraer unos USD 8.700 millones, dando continuidad a la nueva legislación aprobada en 2013 para ofrecer incentivos como exenciones temporales a los interesados¹⁴. También existen oportunidades para que Colombia incremente sus inversiones en la isla, en el contexto de reformas que se adelanta en Cuba. Dos de los sectores en los que se ha planteado que se abren importantes oportunidades son el del turismo y la salud. En el turismo, dada la competitividad que se estima que ha ganado Colombia en ese aspecto. En el segundo, dado el reconocimiento del que goza Cuba en tal sector, se considera que habrá importantes posibilidades en cuanto a la inversión en el turismo médico y en la industria de la salud en general. Finalmente, teniendo en cuenta el caso de la Unión Soviética el sector de consumo puede ser el de más rápido crecimiento y, en atención a las tendencias de consumo de la isla, se espera que tenga una gran demanda de productos tecnológicos. A pesar de que Colombia no es competitivo en dicho sector puede ser una oportunidad para fortalecer sus exportaciones o el comercio indirecto de esos productos, así como de sus ventas de bienes con valor agregado (Vega, 2015).

En definitiva, el cambio estructural del sistema internacional y los cambios graduales internos con la política económica doméstica y exterior han permitido que Cuba pase del aislamiento al activismo regional. Brindando una oferta considerable de cooperación Sur-Sur, como sucede con las misiones médicas que ha enviado a un Haití azotado por el Cólera o al África golpeada por el Ébola.

Los cambios de la política exterior colombiana en la era Santos con respecto al rol de Cuba en las dinámicas regionales

A continuación se considerarán los principales cambios de la política exterior colombiana durante las presidencias de Juan Manuel

Santos (2010-presente), con respecto al rol de Cuba en los procesos regionales.

El primer gran cambio es el de la orientación ideológica de su política exterior hacia América Latina en general y hacia el conflicto armado interno colombiano en particular. El segundo, la importancia que le da a Cuba el gobierno colombiano como protagonista de las dinámicas regionales latinoamericanas y del Caribe, papel que ha ido en aumento a medida que se intensifican las relaciones bilaterales de Cuba en un marco de multipolarización del sistema internacional y declive relativo de la hegemonía global y hemisférica de EE.UU.

En la era Uribe (2002-2010), Cuba era interpretado como un régimen anti-estadounidense, anti-OEA y patrocinador del terrorismo, así como promotor de ideas revolucionarias de corte socialista en su política exterior. Lo que chocaba con la política exterior colombiana dado su tono ideológico predominantemente neoliberal y su gran proximidad con los EE.UU.

Esta imagen negativa de Cuba tiene algunos antecedentes, como en la era del liberal Julio César Turbay (1978-1982) cuando se supo que el M-19 (hoy desmovilizado) había recibido entrenamiento militar en la isla, ante lo que Colombia optó por acudir a la ayuda económica y militar de Washington (Cepeda, Ulloa y Pardo, 1989). Aún con eso, la administración del conservador Belisario Betancur (1982-1986) intentó penetrar cooperativamente en Centroamérica, donde México y Venezuela ya ejercían influencia, y en el Caribe, retomando el ingreso de Turbay a la propuesta regional de Reagan o Grupo Nassau para financiar la Iniciativa para la Cuenca del Caribe –*Caribbean Basin Initiative-CBI*– como estrategia de poder blando para debilitar al comunismo (Durán, 1984: 539-540). Sin embargo, en este período Colombia desplegó una diplomacia más autónoma frente a EE.UU. para apoyar la paz centroamericana y la distensión Cuba-EE.UU., mientras domésticamente intentó ofrecer generosas amnistías para facilitar la desmovilización de varios grupos guerrilleros (Durán, 1984: 540). En 1983, Colombia constituía uno de los cuatro países miembros del llamado Grupo de Contadora para facilitar la paz en Guatemala, el Salvador y Nicaragua, junto con México, Panamá y Venezuela, estimulados por líderes como el primer Ministro de Suecia, Olof Palme, y el escritor colombiano Gabriel García Márquez, y promoviendo principios como la cooperación en seguridad regional, el desarme y la solución pacífica de los conflictos¹⁵.

A pesar de la resistencia que recibió en varios nichos conservadores, el presidente Barco (1986-1990) usó la política exterior para apoyar al retorno de Cuba al sistema interamericano y al concierto internacional al considerar que se podía cooperar con los EE.UU en lo económico

y mantener diferencias en lo político (González, 2004). Otro ejemplo de aproximación en cuanto al papel de Cuba en la región se produjo en la era Gaviria (1990-1994), cuando reconociendo el aumento de la interdependencia mundial y la desideologización parcial de las relaciones internacionales, dicho mandatario intentó re-aproximarse a la Habana dado el rol destacado de ese país en los diálogos del denominado “Tercer Mundo”, que propendían por una mayor simetría en los tratos entre Norte y Sur. En ese contexto, las élites políticas y económicas, las Fuerzas Armadas y los medios de comunicación colombianos fueron críticos y escépticos acerca de las ventajas que podría tener relacionarse con un régimen no democrático y antagónico a Washington. Gaviria entendió que normalizar las relaciones con Cuba era congruente con las ideas de preservar la autonomía política relativa del país y aprovechar la Presidencia de los No-Alineados (1994) así como para la aceptación de Colombia en la Asociación Estados del Caribe (AEC) para promover un área de libre comercio, posiciones políticas comunes y cooperación (*ibidem*).

En los últimos años, el expresidente Uribe (2002-2010) planteó que los Castro en Cuba junto con Hugo Chávez en Venezuela influyeron directamente sobre los modelos de gobierno de Nicaragua con Ortega, de Ecuador con Rafael Correa y de Bolivia con Evo Morales para propagar el “Socialismo del Siglo XXI”¹⁶. Incluso, en el peor momento de las relaciones entre Colombia y Venezuela hacia 2008-2009, uno de los puntos de mayor discordia consistía en que desde Bogotá se señalaba no sólo la presencia de las FARC en Venezuela y Ecuador, sino además una cierta complicidad de los gobiernos del ALBA con ese grupo guerrillero. Desde esa óptica, se consideraba que Cuba fungía como el cerebro ideológico y Venezuela como el músculo económico de un ALBA en permanente expansión regional. Lo anterior se señaló a raíz del impulso temporal por parte de algunos de esos gobiernos a la idea de darle regionalmente el status como fuerza beligerante a las FARC, a través de lo que se buscaba presionar diplomáticamente a Uribe para que iniciara diálogos de paz con ese grupo armado.

Algunos sectores conservadores en extremo intentaron asociar a los movimientos y partidos de izquierda y centro-izquierda que llegaron a la Alcaldía en Bogotá, de la mano del Partido Polo Democrático, con los modelos e influencias revolucionarias de Cuba y Venezuela. El grado de sospecha de los uribistas llegó a tal punto que en algún momento se sugirió que Cuba estaría desviando armas pesadas hacia las FARC y que Ecuador serviría como enlace, cuando presuntamente iban a pasar por el Canal de Panamá hacia Corea del Norte para ser actualizadas¹⁷. Lo que desmintieron los gobiernos de Santos y Correa.

No obstante, en un contexto de pos-Guerra Fría y de aproximaciones positivas y crecientes entre la Habana y Washington, pos-17 de

diciembre de 2014 y pos-VII Cumbre de las Américas en Panamá (abril 2015), Cuba aparece como un *pivot* para lograr que las FARC cumplan los términos de un acuerdo final para el proceso de paz y como un jugador cuya cooperación podría facilitarle a Colombia una presencia influyente permanente en el Caribe. Eso segundo se puede establecer esencialmente porque el gobierno Santos busca no solamente la participación del país en múltiples foros de coordinación y espacios de integración en la región, sino porque, además, esa zona geográfica y Centroamérica parecen los lugares más propicios para poner en marcha el rol incipiente que pretende Colombia como país oferente de cooperación en temas de gobernabilidad, seguridad y desarrollo sostenible. Desde una retrospectiva histórica, Santos no es el primero en enfatizar las relaciones con Cuba de cara a las relaciones con el Caribe, como se observó con otros gobiernos liberales como los de Barco y Gaviria, pero sí se encuentra incorporando nuevos temas a esa agenda regional.

La cooperación bilateral y en las instituciones de gobernanza regional

Como se ha señalado, con la llegada de Santos a la presidencia, la política exterior colombiana tuvo notables transformaciones. Para interpretar la potencial profundización de las relaciones con Cuba se debe subrayar el manejo menos ideológico que se le dio al relacionamiento exterior y a la diversificación geográfica y temática que tuvo la política externa. Ahora bien dentro de ese contexto, como se destacó previamente, uno de los roles que le ha interesado jugar a Colombia es el de proyectarse como país puente entre diversos referentes geográficos, bloques ideológicos e intereses (Pastrana, 2014: 90). Un ejemplo de ese rol de país puente puede identificarse en la VI Cumbre de las Américas llevada a cabo en Cartagena (2012), en la que Colombia abogó por la participación de Cuba, buscando que se diera un acercamiento entre EE.UU. y la isla, que finalmente no se logró, pero que permitió reafirmar el rechazo de los países de América Latina y el Caribe frente a tal exclusión. Asimismo, Colombia ha manifestado sus intenciones de ser el país que gestione unas relaciones más estrechas entre los EE.UU. y los países e instituciones suramericanas (Ortiz, 2012).

Justamente, en el desempeño de tal rol, Colombia y Cuba pueden trabajar conjuntamente mediando en los diversos escenarios multilaterales y regionales entre distintos intereses e ideologías, pues pese a las contradicciones ideológicas entre ambos, mantienen relaciones diplomáticas productivas y cordiales. Es importante

destacar que por medio de esa búsqueda de consensos y concertación pueden aportar a uno de los retos que tienen los países de América Latina y el Caribe: la articulación de sus ideas e intereses para mejorar su relacionamiento conjunto con las potencias extra-regionales. En especial, en un contexto en el que tanto China como los Estados Unidos buscan incrementar su influencia en América Latina y el Caribe, en su lucha por la hegemonía global y en una situación en que países generadores de consensos como Brasil se encuentran en la coyuntura crítica descrita, por lo que se han concentrado en su agenda de política doméstica. En atención a lo anterior, para los países latinoamericanos se hace necesario definir estrategias claras para aprovechar e invertir en las prioridades de desarrollo del subcontinente los recursos que provengan de las inversiones, el comercio y la cooperación con dichas potencias. Por ejemplo, para lograr una transformación productiva de los países latinoamericanos, que les permita contener y superar la reprimarización de sus economías.

Otro de los puntos que pueden ser claves en el trabajo conjunto colombo-cubano es el de la educación. En la Cumbre de las Américas de 2015 realizada en Panamá, el presidente Juan Manuel Santos realizó diversas propuestas entre las que se destacó la de gestionar la creación de un Sistema Interamericano de Educación. Aunque es difícil concebir que se llegue a impulsar en todos los Estados un mismo modelo educativo, dada la diversidad ideológica presente en el continente, a lo que apunta la propuesta es a cooperar y acompañar a los países americanos en la formulación e implementación de mejores políticas públicas en educación. Así como a la promoción de aumentos por parte de los Estados miembros en la inversión en ciencia y tecnología. Aunado a lo anterior, el presidente Santos considera que la educación puede convertirse en la herramienta fundamental combatir la inequidad y la desigualdad presentes en el continente. Con respecto a la materialización de dicho Sistema de Educación se ha señalado que funcionaría en el seno de la OEA y tendría el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, de la Corporación Andina de Fomento y del Banco Mundial¹⁸.

Frente a esa propuesta, Cuba puede aportar brindando el conocimiento y la experiencia que tiene en la provisión de una educación de calidad para sus ciudadanos. Tal como lo ha señalado la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Cuba ocupa el primer lugar en Latinoamérica en el Índice de Desarrollo de la Educación para Todos, que considera la alfabetización de los adultos, la paridad entre los sexos, la primera infancia, la primaria, los jóvenes y la calidad de la educación. En el Índice se ubica en un punto alto incluso en comparación con los países desarrollados¹⁹. Con esos reconocimientos, es claro que Cuba puede brindar contribuciones cruciales para el desarrollo de políticas públicas comprehensivas e

incluyentes. En adición, su participación y mediación puede contribuir a que los países más reticentes a participar en escenarios hemisféricos como la OEA, se involucren en esta iniciativa. Al tiempo que Colombia puede hacer su parte involucrando a los Estados que no son afines a trabajar con los países de centro-izquierda de la región.

Por otro lado, la posición favorable de Colombia con respecto al levantamiento del embargo que los Estados Unidos sostienen sobre Cuba y las reformas que se encuentra realizando la isla, puede ayudar a congregarse diversos actores internacionales que apoyen esas causas, en el marco de las instituciones de gobernanza regional en las que participa Cuba como la CELAC. Al mismo tiempo que en ese foro Cuba puede respaldar la legitimidad del proceso de paz colombiano, ante la comunidad internacional. Precisamente, en la Declaración de Bruselas, que se firmó entre la Unión Europea (UE) y la CELAC en 2015, tras un encuentro entre ambos bloques, se respaldaron esos tres puntos: el proceso de paz colombiano, las reformas en Cuba, y el restablecimiento y potencial fin de la Ley Helms-Burton. Al tiempo que se anunció el inicio y avance de las negociaciones sobre un acuerdo de diálogo político y cooperación entre la UE y Cuba, y el apoyo que brindará la primera al posconflicto colombiano²⁰.

El rol de Cuba en las negociaciones de paz

Desde el inicio de gobierno del presidente Juan Manuel Santos su discurso fue orientado hacia la necesidad de abrir las relaciones internacionales y tender puentes de cooperación con nuevos socios y aliados de la comunidad internacional, lo cual fue expresamente delimitado en su alocución presidencial de posesión cuando afirmó que para avanzar hacia la prosperidad democrática, sería necesaria una mayor diversificación de las relaciones internacionales de Colombia, tanto en el ámbito multilateral como también en la búsqueda de nuevos socios y alianzas estratégicas en el ámbito internacional²¹.

Igualmente se comprometió con la diversificación en la agenda internacional y la construcción de nuevas alianzas afirmando que se fomentarían las relaciones bilaterales con los países en los que no se ha hecho suficiente énfasis hasta el momento, buscando mecanismos novedosos que permitan mejorar el acercamiento político y lograr más oportunidades de comercio, inversión e intercambio tecnológico. De modo que como propósito de su gobierno se inició la construcción de relaciones en diferentes ámbitos con nuevos Estados en el marco de los ejes más empleo, menos pobreza y más seguridad, los cuales estructuran su política de Prosperidad Democrática.

Ahora bien, Santos determinó en el marco de su gobierno que el interés nacional más relevante del contexto colombiano sería negociar políticamente una salida al conflicto armado con una de las guerrillas que participan en conflicto armado colombiano, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Para lo cual Colombia ha buscado en numerosos escenarios reunir el apoyo de la comunidad internacional. Esa consecución del respaldo internacional ha tenido como propósito edificar las bases para proyectar y coadyuvar a estabilizar políticamente todo el largo y complejo camino de negociaciones.

En ese contexto, el gobierno colombiano solicitó que Cuba, Noruega, Chile y Venezuela se convirtieran en los garantes y acompañantes del proceso de paz. En ese sentido, se podía prever que Cuba y Venezuela jugarían un papel más importante en la creación de confianza para las FARC.

Por consiguiente, en noviembre del 2012 se determinó que Cuba se convertiría en la sede permanente de las negociaciones de paz. De forma paralela Raúl Castro expresó que le gustaría apoyar el proceso de paz en el marco de la prudencia y neutralidad²², lo cual se percibió como un aspecto bastante positivo para impulsar la voluntad política de las FARC a lograr un acuerdo de paz, pues eventualmente la proximidad ideológica entre el régimen cubano con el espectro político de las FARC podrían alinearse para diagnosticar los beneficios sociales y puntos positivos del abandono de las armas. En esa misma línea, se inscribió la contribución de países como Venezuela, que hicieron parte de ese 'giro a la izquierda' en América Latina, que permitió mostrar un contexto regional en que los movimientos políticos de izquierda pudieron llegar al poder en el marco de las instituciones democráticas.

También el hecho de que las negociaciones de paz se desarrollen en Cuba genera confianza para la seguridad integral de los guerrilleros delegados, lo cual crea un clima de tranquilidad para los diálogos. Lo anterior cobra relevancia en la medida en que los guerrilleros de las FARC siempre han sostenido que, además de ser objetivos militares del Estado colombiano, son atacados por grupos paramilitares y organizaciones armadas financiadas por intereses económicos de sectores empresariales nacionales y multinacionales.

De este modo, Cuba ha podido servir como un Estado que impulsa la construcción de una esfera de protección que blindaría el proceso de paz ante eventuales intereses externos y contrarios a la idea de buscar una solución negociada del conflicto. En este aspecto es necesario precisar que en Colombia hay sectores y grupos políticos como el Centro Democrático liderado por el expresidente Álvaro

Uribe que promueven la idea de sometimiento a la justicia ordinaria o a la fuerza armada a todos los grupos guerrilleros, excluyendo toda posibilidad de construcción de paz en el marco de las posibilidades que crea la justicia transicional. De modo que sustentan y legitiman sus propuestas y proyectos políticos a partir de la confrontación armada y directa a los grupos subversivos como las FARC.

Cuba ha logrado crear un excelente clima de confianza para las negociaciones de paz entre Colombia y las FARC. En esta ocasión el apoyo político y logístico decidido de Cuba liderado por Raúl Castro tiene pretensión de sentar precedente por encima de los anteriores intentos de paz fracasados, en donde también había tenido intenciones de promover la paz colombiana. Es así como en el 2005 se estaba explorando la posibilidad de establecer oficialmente negociaciones con el ELN (Ejército de Liberación Nacional) donde Cuba también tenía la pretensión de ser el anfitrión y facilitador de la paz, pues se dieron cuatro rondas de reuniones preliminares en la Habana sin logros sustanciales para la negociación (Arnson et al., 2007: 4-6). Igualmente, hubo otros intentos de paz mediados por Cuba como en la negociación entre el expresidente Andrés Pastrana (1998) y las FARC a finales de los noventa donde el entonces presidente Fidel Castro en representación de Cuba manifestó abiertamente su apoyo al proceso de paz.

Las anteriores experiencias sobre intentos de negociación fracasadas permitieron un aprendizaje, lo que ha impulsado que en el actual proceso Cuba asuma un rol más activo y participativo. Por ejemplo, Cuba como país garante expresó su preocupación sobre el escalamiento del conflicto armado, pues estaba generando más víctimas y produjo tensiones en el proceso de negociación, lo que conllevó a presionar e instar políticamente a que el gobierno del presidente Juan Manuel Santos y las FARC pactaran una tregua bilateral²³. Si bien no se logró, las FARC decidieron de forma unilateral establecer el cese a las hostilidades como acto de paz. Por su parte, el Gobierno suspendió los bombardeos como método de desescalamiento del conflicto armado. Por tanto, se puede interpretar que las acciones y presiones políticas de Cuba han tenido un impacto positivo en la construcción de compromisos que han contribuido a la preparación y desarrollo de las negociaciones.

En ese sentido, el rol positivo que ha jugado Cuba para el avance y desarrollo del proceso de paz entre Colombia y las FARC ha transformado la percepción de que Cuba es un Estado promotor de grupos guerrilleros en América Latina. Aquí es fundamental destacar que, como parte del proceso de restablecimiento y potencial normalización de las relaciones diplomáticas entre EE.UU. y Cuba, los estadounidenses retiraron a la isla de la lista de los Estados que

patrocinan el terrorismo, en la que se encontraba desde 1982²⁴. Así entonces, Cuba se proyecta como un Estado que fomenta la finalización pactada de conflictos armados.

La idea de que la activa contribución de Cuba al proceso de paz colombiano podría contribuir al mejoramiento de su proyección internacional ha sido expresamente defendida por el presidente Santos en diferentes escenarios. Así pues, Santos afirmó que no le cabía la menor duda de que la contribución de Cuba a la paz había repercutido en el cambio de actitud de Estados Unidos frente al régimen de los hermanos Castro²⁵, creando un escenario propicio para el inicio de la comprensión recíproca y constitución de un diálogo constructivo. Es decir, que el papel de Cuba para la terminación del conflicto armado colombiano también ha tenido una contraprestación para la Isla.

Lo anterior cobra mayor relevancia cuando en ese propósito y sobre ese mismo sentido se alcanzan voces internacionales. Por ejemplo, a mediados del 2015 durante un discurso el presidente francés, François Hollande, sostuvo que Cuba ha realizado un relevante aporte al proceso de paz en Colombia y abogó por el fin del bloqueo mantenido por Estados Unidos contra la isla caribeña²⁶.

Otro aspecto que ha sido estimado como impacto del rol de Cuba en el proceso de paz colombiano es el considerado por la exembajadora de Colombia en Cuba, Clara Nieto, cuando señaló que la confianza que tienen las FARC en Cuba ha contribuido a la facilitación de la consecución del acuerdo, pero que también secundaría para dejar sin pretextos o razones a Estados Unidos para seguir entrometiéndose en la situación interna de Colombia y de otros países de América Latina²⁷.

Ahora bien, de cara al posible apoyo de Cuba a los procesos de verificación e implementación de los acuerdos de paz es importante considerar que uno de los puntos que ha caracterizado las negociaciones de paz en Colombia es el mayor involucramiento de países garantes, en vez de las organizaciones internacionales, en el proceso de diálogo. Si bien en todo momento se ha proyectado el discurso de la paz en los espacios de gobernanza global y regional en los que participa Colombia, solamente se invitó a la mesa de discusión a la Organización de Naciones Unidas (ONU) y a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) cuando se empezó a dialogar sobre los temas de verificación de los acuerdos. En ese sentido, se ha planteado que aunque quien tiene el *know how* y puede brindar el personal calificado para ese tipo de labores es la ONU, sin embargo, es la UNASUR, en tanto organización representativa del regionalismo post-hegemónico, la que le brinda confianza a las FARC para el proceso

de verificación e implementación de los acuerdos. En atención a ese punto, se ha planteado la posibilidad crear una comisión conjunta en la que participen ambos organismos (ICG, 2014: 31-32). No obstante, ante el rol activo que han tenido los países garantes es posible sostener que, como un mecanismo de construcción de confianza, esos Estados también deberían hacer parte de dicha comisión de verificación.

Así pues, la participación de Cuba en tanto anfitrión y país garante de las negociaciones puede ser un elemento fundamental para brindar apoyo a las partes, en especial a las FARC, en un proceso de verificación e implementación. A su vez, el Estado cubano puede aportar a Colombia para que afronte algunos de los múltiples retos sociales que tendrá en un escenario de posconflicto. En especial, en atención a la posición destacada que ocupa la isla a nivel mundial en los temas de salud y los retos que tiene Colombia en esa área, puede brindar su asesoría al país para que realice un proceso de mejoramiento de la organización, financiación y cobertura del sistema, así como de las áreas de investigación y educación asociadas. Otro sector que será clave en la construcción de un escenario de posconflicto en Colombia es la educación. El Estado colombiano se encuentra rezagado en la generación de capital humano y, de cara a las necesidades de competitividad e innovación que se le están generando, dada su intención de incrementar su inserción internacional, puede encontrar en Cuba un socio estratégico para alcanzar ese objetivo. El Estado cubano que, como se destacó anteriormente, también es reconocido a nivel global por su sistema educativo, puede apoyar con sus experiencias exitosas a Colombia, contribuyendo con su asesoría a mejorar el modelo, la calidad y la cobertura de su educación, en todos los niveles. En adición a esas consideraciones, uno de los temas claves que le interesa abordar al gobierno colombiano en un escenario de posconflicto y que hace parte también de los puntos de negociación con las FARC es el del narcotráfico, el cual se considerará en el siguiente acápite.

La cooperación bilateral en materia de lucha contra las drogas de cara a un escenario de posconflicto

En el gobierno Santos se han dado algunos cambios, en medio de continuidades, en la política antidrogas de cara a un escenario regional de creciente escepticismo frente al enfoque de combate frontal a la producción y tráfico de estupefacientes en el marco de la “Guerra contra las Drogas”, impulsada por los Estados Unidos desde la era Nixon en los 70. En particular, desde que Santos asume en 2010, empiezan a

corroborarse una serie de tendencias: un debilitamiento parcial de la lógica prohibicionista con la despenalización de la dosis mínima; un papel más activo del Estado en la economía y la política social como campos de creación de alternativas frente a los mercados ilegales; la implementación de un enfoque de “salud pública” orientado hacia la prevención y el tratamiento del eslabón del consumo/demanda; y el esfuerzo por hacer un aporte a la reflexión internacional sobre logros y defectos del enfoque antidrogas actual (Dangond, 2012).

Recientemente y con ocasión del proceso de paz con las FARC y de las presiones que países como Ecuador han ejercido sobre Colombia por los efectos negativos transfronterizos de las aspersiones aéreas, la administración Santos ha optado por declarar el fin del uso del glifosato y su transformación en una “estrategia integral de sustitución de cultivos ilícitos”. Esta consistiría en la construcción de acuerdos con las comunidades para la erradicación voluntaria, y sólo excepcionalmente, de intervención y erradicación forzosa, contemplando varios ejes de trabajo estatal. Los cuales podrían magnificarse en un escenario de posconflicto con cooperación internacional: aumentar la inversión social, enfatizar la sustitución, continuar la interdicción, mejorar la investigación y la judicialización, prevenir el consumo y hacer reformas institucionales, focalizando las zonas más afectadas²⁸.

Puede afirmarse que varias de las posturas “innovadoras” de Colombia no se apartan del fondo del consenso gradual que se ha venido gestando internacionalmente y que refleja la declaración de la ONU de 2009, que valora principios como la responsabilidad compartida entre países productores, de tránsito y consumidores, la adopción de un enfoque integral y equilibrado (no sólo policivo-militar), el respeto a la soberanía de los Estados y el énfasis en los Derechos Humanos (*Ibidem*). Crecientemente, los líderes políticos del mundo y los académicos vienen reconociendo que el enfoque hegemónico y ofensivo o tradicional agudizó muchos de los efectos no deseados de las políticas de seguridad. Para algunos, la competencia entre organizaciones criminales por las ganancias en aumento del negocio y la “guerra” fundamentada en la prohibición y el combate a la cadena transnacional del narcotráfico no necesariamente explican toda la violencia en América Latina, pero sí han contribuido a su difusión y “contagio” (Szabó, Garzón y Muggah, 2013: 1). En específico, los cuatro países con las tasas juveniles de homicidio más altas en América Latina son El Salvador (92,3 homicidios por cada 100 mil), Colombia (73,4), Venezuela (64,2) y Guatemala (55,4), y en algunos de ellos incluyendo a México, se le atribuye el 40% del total de homicidios al narcotráfico (Szabó, Garzón y Muggah, *op. cit.*: 3).

Básicamente, el enfoque militar añade violencia armada al fenómeno y termina convirtiendo a sus mayores partícipes, los jóvenes, en objetivo permanente de las Fuerzas Armadas. Y al tiempo que la Fuerza Pública se moderniza y fortalece, las organizaciones criminales responden con mayores dosis de tecnología, equipo bélico convencional, armas y estrategias no convencionales y toda suerte de incentivos para capturar la lealtad de individuos y comunidades, propiciando una espiral sin fin. Por eso, uno de los factores que hace crónico el problema es la falta o débil regulación de la transferencia, tráfico y posesión de armas ligeras, ya que mientras en el mundo el 42% del total de homicidios involucra armas de fuego, esta cifra se acerca al 70% en Centroamérica y al 60% en Suramérica y el Caribe (*ibídem*: 5). Es decir, las políticas públicas orientadas al desarrollo de capacidades y oportunidades para los jóvenes y las políticas destinadas al control de las armas de fuego hacen parte de los temas que a Colombia le interesan pensando en un enfoque integral o multidimensional de la seguridad ciudadana.

En especial, lo segundo explica el entusiasmo del gobierno Santos como uno de los ejecutivos promotores del Tratado sobre el Comercio de Armas de la ONU aprobado por 154 países en 2013²⁹ y que prohíbe a los Estados transferir armas convencionales a otros países, si saben que van a ser utilizadas para cometer genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra o facilitar su comisión³⁰. Pensando en países con los cuales Colombia está impelida a cooperar para la seguridad regional y su propio posconflicto, llama poderosamente la atención que cinco vecinos importantes se abstuvieron: Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela³¹.

El diagnóstico pesimista sobre el enfoque tradicional, que la Casa Blanca y el Congreso de los Estados Unidos aún no comparten plenamente, ha conducido a que grupos de notables como la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, creada por los expresidentes Fernando Henrique Cardoso (Brasil), César Gaviria (Colombia) y Ernesto Zedillo (México) empiecen a socializar internacionalmente una serie de alternativas en compañía de algunos expertos y pensadores. Contra el aspecto del prohibicionismo, el grupo habla de “regular” y no de “legalizar”, buscando “crear las condiciones para la imposición de todo tipo de restricciones y límites a la comercialización, propaganda y consumo del producto, sin *ilegalizarlo*”³². Y aunque Santos en Colombia o Peña Nieto en México no estén adoptando pasos avezados como los de “Pepe” Mujica en Uruguay (legalización, cultivo, distribución y comercio de la marihuana bajo la regulación del Estado), parecen ir incorporando a sus creencias personales sobre el problema algunos de esos argumentos.

Desde la óptica de las medidas complementarias al enfoque duro o represivo, del que Santos no se aparta del todo (Borda y Gómez, 2013) y que hace parte del rol de Colombia como “oferente” de cooperación en seguridad en Centroamérica y el Caribe, el componente de salud y seguridad pública promete ser una línea de cooperación no tradicional en materia de narcotráfico y que podría funcionar bien con países críticos de la hegemonía de EE.UU., como sucede con los países del ALBA y particularmente con Cuba. Sin embargo, a diferencia de lo que ha pasado entre las agencias de lucha antidrogas de EE.UU. y gobiernos como los de Bolivia, Ecuador y Venezuela, que han tendido a disminuir o cortar la cooperación bilateral, las autoridades de los Estados Unidos reconocen que durante años, ambos países han cooperado entre sí en este tema, y sobre todo, compartiendo información sobre los movimientos de barcos y aeronaves a través del Caribe, aunque cabe aclarar que la Embajada de los Estados Unidos en La Habana tiene un agregado de la Guardia Costera que funge de especialista antinarcóticos, a pesar de que no hay agentes de la DEA³³.

Las autoridades cubanas consideran que parte del éxito de la isla en la lucha antinarcóticos se debe al papel que tienen los programas educativos y de salud para promover hábitos de vida sana, si bien la Comisión Nacional de Drogas (CND) promueve al mismo tiempo la interdicción frontal en las aguas, costas y aeropuertos. De acuerdo con el Ministerio de Salud Pública (Minsap), además de la creación en 2003 de una “línea confidencial antidrogas”, que presta servicios las 24 horas, el gobierno ha creado 11 mil consultorios para respaldar el trabajo de médicos y enfermeros en materia de prevención y desintoxicación, unos 210 hospitales y 452 policlínicos, 359 de ellos con servicios de salud mental integrados por psiquiatras, terapeutas y trabajadores sociales³⁴.

Incluso, el Departamento de Estado ha aceptado en sus informes mundiales sobre drogas ilegales que a pesar de encontrarse en una zona geográficamente neurálgica, Cuba no es un gran consumidor, productor, o punto de tránsito de narcóticos ilícitos y que destina altos recursos a la prevención, lo que tiende a disuadir a los traficantes regionales de pasar por o asentarse en la isla³⁵. Desde el punto de vista de la interdicción, Colombia y Cuba podrían compartir experiencias considerando el papel que ha tenido la “Operación Aché”, que desde 1999 se implementa en Cuba para impedir la actuación de organizaciones criminales en aguas jurisdiccionales y mantener la inspección sistemática de las zonas costeras en busca de paquetes de drogas. Operación que ha permitido entre el 2003 y el 2013 frustrar 15 operaciones, capturar 48 traficantes e incautar 6.6 toneladas de *cannabis*³⁶. En síntesis, la cooperación bilateral puede ser una herramienta clave para el combate conjunto del narcotráfico

a nivel regional. Para Colombia esa será una piedra angular en la construcción del posconflicto, en tanto gran parte de la estabilidad y la seguridad en el país estarán vinculadas a la capacidad que tenga el Estado para combatir el narcotráfico. En particular, dado el riesgo que implican las nuevas formas de violencia en que puedan verse involucrados los excombatientes de las FARC que no se reintegren a la sociedad, algunos de los cuales pueden terminar vinculados, por ejemplo, a las Bandas Criminales (BACRIM), como ocurrió en muchos casos tras la firma de los acuerdos de paz con los paramilitares.

Conclusiones

Se vienen presentando múltiples cambios en el hemisferio americano. El más representativo es el restablecimiento de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos, pues marca una dinámica distinta de relacionamiento de esa superpotencia con los Estados de América Latina, en un contexto en el que busca recuperar la influencia perdida durante más de una década de relativa ausencia. Especialmente, ante la necesidad de contener la creciente presencia de actores como Rusia y China en los países latinoamericanos.

Las transformaciones internas de Cuba, así como los cambios en su estrategia de política exterior, plantean potenciales escenarios de convergencia entre Colombia y Cuba en diversos escenarios regionales y globales. En particular, en cuanto a la construcción de consensos y puentes entre los estados latinoamericanos que son ideológicamente diversos. Lo anterior, para hacer frente a retos conjuntos como la reprimarización de sus economías ante el creciente relacionamiento con potencias extra-regionales y ante los altos niveles de inequidad que continúan afectando el subcontinente.

Uno de los factores que ha contribuido a un mejoramiento, y que puede facilitar una profundización, de las relaciones colombo-cubanas es el manejo menos ideológico y más gerencial que el presidente Santos ha dado a la política exterior colombiana desde su llegada al poder. Otro, el rol fundamental que ha jugado Cuba en el proceso de paz que se lleva a cabo en La Habana entre las FARC y el gobierno colombiano, donde ha oficiado como país anfitrión y garante, al tiempo que ha aportado a la construcción de confianza entre las partes.

El apoyo que ha brindado Cuba a la consecución de la paz en Colombia también ha mejorado su proyección internacional, contribuyendo a su desvinculación de los Estados que patrocinan el terrorismo, a la vez que ha permitido que diversos actores internacionales den un

apoyo más decisivo al levantamiento del embargo económico en que se mantiene a la isla.

De cara a un escenario de posconflicto, Cuba también puede contribuir en Colombia acompañando la verificación del cese al fuego y de la implementación de los acuerdos. Asimismo, puede asesorar a Colombia de cara a muchos de los retos sociales que tendrá el país en el posconflicto, en especial temas de salud y educación, en los que la isla tiene un reconocimiento a nivel global. A su vez, Cuba puede respaldar decisivamente el rol que Colombia viene construyendo como oferente de cooperación en Centroamérica en temas de gobernabilidad, seguridad y desarrollo sostenible.

Colombia y Cuba también pueden trabajar conjuntamente en temas como la lucha contra el narcotráfico y la garantía de la seguridad en el Caribe. Para Colombia en particular la lucha contra las drogas será uno de los temas claves en la construcción del posconflicto, en tanto pueden emerger nuevas formas de violencia por parte de los guerrilleros que no se reintegren a la sociedad, las cuales pueden convertirse en unos de los retos más importantes para la garantía de la seguridad y la estabilidad en el país, tras la firma de los acuerdos de paz

Notas

1. Cfr. al respecto número especial de *Pensamiento Propio*, No. 42, julio-diciembre 2015, editado por Wolf Grabendorff y dedicado a “La arquitectura de gobernanza regional en América Latina. Condicionamientos y limitaciones”.
2. Ver capítulos respectivos en este volumen.
3. Partido Comunista de Cuba (PCC) (2011). Lineamientos de la política económica y social del partido y la revolución. VI Congreso. En: <http://www.juventudrebelde.cu/file/pdf/suplementos/lineamientos-politica-partido-cuba.pdf>
4. *Ibíd.*
5. *Diario de Cuba* (2015). La Habana busca relanzar su plan de exploración petrolera en aguas profundas. En: http://www.diariodecuba.com/cuba/1430947173_14420.html
6. *Energypress* (2015). Total desmiente exploración petrolera en Cuba. En: <http://energypress.com.bo/actualidad/total-desmiente-exploracion-petrolera-en-cuba/>
7. *Europetrole* (2008). Petrobras to participate in oil exploration in Cuba. En: <http://www.euro-petrole.com/petrobras-to-participate-in-oil-exploration-in-cuba-n-i-3092>

8. *La Prensa Gráfica* (2011). Brasil renuncia a buscar petróleo en zona de Cuba en Golfo de México. En: <http://www.laprensagrafica.com/internacionales/latinoamerica/177431-brasil-renuncia-a-buscar-petroleo-en-zona-de-cuba-en-golfo-de-mexico>
9. Partido Comunista de Cuba (PCC) (2011). Lineamientos de la política económica y social del partido y la revolución. VI Congreso. En: <http://www.juventudrebelde.cu/file/pdf/suplementos/lineamientos-politica-partido-cuba.pdf>
10. CSS (2015). Haití Cuba y Brasil, cooperación tripartita en materia de salud. En: <http://www.cooperacionsursur.org/informacion-del-programa/noticias-de-cooperacion-sur-sur/768-haiti-cuba-y-brasil-cooperacion-tripartita-en-materia-de-salud.html>
11. *El Comercio* (2013). ¿De dónde saca Cuba tantos médicos? En: <http://elcomercio.pe/mundo/actualidad/donde-saca-cuba-tantos-medicos-noticia-1586862>
12. Ver capítulo de Raúl Benítez Manaut en este volumen.
13. Partido Comunista de Cuba (PCC) (2011). Lineamientos de la política económica y social del partido y la revolución. VI Congreso. En: <http://www.juventudrebelde.cu/file/pdf/suplementos/lineamientos-politica-partido-cuba.pdf>
14. *Martí Noticias* (2015). Cuba busca más inversiones de Brasil en la isla. En: <http://www.martinoticias.com/content/cuba-brasil-inversiones-malmierca-92677.html>
15. Wordpress (2012). Acuerdos de paz. Instancia del Grupo CONTADORA, 1983 (Colombia, México, Panamá y Venezuela). En: <https://acuerdosdepaz.wordpress.com/2012/06/09/contadora/>
16. En las elecciones presidenciales de 2014 en Colombia a ese eje de influencia el Centro Democrático (partido fundado por el expresidente y actual senador Uribe) le dio la etiqueta de “castrochavismo”, y se defendió que estaba teniendo una fuerte influencia en el proceso de paz y en el presidente Santos.
17. *El Espectador* (2013). “Armas cubanas incautadas en Panamá no iban para las Farc”. En: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/armas-cubanas-incautadas-panama-no-iban-farc-articulo-438398>
18. *Semana* (2015). “¿Qué es ese tal Sistema Educativo Interamericano de Santos?” Recuperado de: <http://www.semana.com/educacion/articulo/que-es-el-sistema-educativo-interamericano-propuesto-por-santos-en-la-cumbre-de-las-americas/423909-3>
19. *RT* (2014). Unesco: “La educación cubana es un ejemplo para el mundo”. Recuperado de: <https://actualidad.rt.com/actualidad/view/119953-unesco-educacion-cubana-ejemplo-mundo>
20. CELAC-UE (2015). *Declaración de Bruselas*. Recuperado de: http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key_documents/summits_eu_alc/2_celac_eu_2015/declaration_brussels_es.pdf

21. Discurso presidencial. Juan Manuel Santos, Presidente de Colombia, Agosto 2010.
22. *Semana* (2015). "Santos: el Papel de Cuba en el proceso de paz ayudó a deshielo con EE.UU". Recuperado en: <http://www.semana.com/mundo/articulo/santos-papel-de-cuba-en-proceso-de-paz-ayudo-deshielo-con-ee-uu/419648-3>
23. *El Mundo Internacional* (2015) recuperado en: <http://www.elmundo.es/internacional/2015/05/28/55667b41e2704ea3738b4590.html>
24. *BBC* (2015). "Cuba sale de la lista de países que patrocinan el terrorismo: ¿qué significa para la isla?": recuperado en: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/04/150408_cuba_eeuu_lista_terrorismo_men
25. *Semana* (2015). "Santos: el Papel de Cuba en el proceso de paz ayudó a deshielo con EE.UU". Recuperado en: <http://www.semana.com/mundo/articulo/santos-papel-de-cuba-en-proceso-de-paz-ayudo-deshielo-con-ee-uu/419648-3>
26. Para más detalles véase: Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba. Recuperado de: <http://www.cubaminrex.cu/es/presidente-frances-destaco-papel-de-cuba-en-el-proceso-de-paz-de-colombia>
27. *El Espectador* (2012) "Cuba, en la ruta de Colombia". Recuperado en: <http://www.elespectador.com/noticias/paz/cuba-ruta-de-colombia-articulo-373424>.
28. Radio Santafe (2015). "Santos anuncia fin del uso del glifosato en Colombia a partir del 1º de octubre y nueva estrategia de sustitución de cultivos ilícitos". En: <http://www.radiosantafe.com/2015/09/22/santos-anuncia-fin-del-uso-del-glifosato-a-partir-del-1-o-de-octubre-y-nueva-estrategia-de-sustitucion-de-cultivos-ilicitos/>
29. Para más detalles véase: Asamblea General de Naciones Unidas (2013). Conferencia Final de las Naciones Unidas relativa al Tratado sobre el Comercio de Armas. A/CONF.217/2013/L.3. En: [http://www.un.org/disarmament/ATT/docs/ATT_text_\(As_adopted_by_the_GA\)-S.pdf](http://www.un.org/disarmament/ATT/docs/ATT_text_(As_adopted_by_the_GA)-S.pdf)
30. Amnistía Internacional (2013). Tratado Internacional sobre el Comercio de Armas. En: <https://www.es.amnesty.org/temas/armas/tratado-internacional-sobre-el-comercio-de-armas/>
31. *El Mundo* (2013). "Venezuela se abstiene de votar en la ONU sobre acuerdo de regulación de armas". En: <http://www.elmundo.com.ve/noticias/actualidad/internacional/venezuela-se-abstiene-de-votar-en-la-onu-sobre-acu.aspx#ixzz3oU3Qo6x0>
32. *El País* (2012). "Cardoso, Gaviria y Zedillo proponen "regular, no legalizar" la droga". En: http://internacional.elpais.com/internacional/2012/04/10/actualidad/1334091409_706501.html
33. *Cuba Debate* (2015a). "Funcionarios norteamericanos reconocen lucha antidrogas de Cuba". En: http://www.cubadebate.cu/noticias/2015/01/06/funcionarios-norteamericanos-reconocen-lucha-antidrogas-de-cubab/#.Vh1W2vkn_Gc

34. *Prensa Latina* (s.f). "Cuba: Prevenir y educar, acciones clave de política antidrogas". En: <http://multimedia.prensa-latina.cu/AppFiles/TextFile/Cuba.doc>
35. *Cuba Debate* (2015b). "Departamento de Estado reconoce que Cuba es ejemplo en combate antidrogas". En: http://www.cubadebate.cu/noticias/2015/03/21/departamento-de-estado-reconoce-que-cuba-es-ejemplo-en-combate-antidrogas/#.Vh1W4_kn_Gc
36. *Cuba Debate* (2015c). "Destacan efectividad de política antidrogas cubana". En: <http://www.granma.cu/cuba/2014-11-27/destacan-efectividad-de-politica-antidrogas-cubana>

Referencias bibliográficas

- Alzugaray, Carlos (2014). "La actualización de la política exterior cubana", en *Política Exterior*, N° 161, (septiembre-octubre de 2014). En: <http://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/la-actualizacion-de-la-politica-exterior-cubana/>
- Arnson, Cynthia; Bermúdez, Jaime; Echeverri, Darío; Henifin, David; Rangel, Alfredo y Valencia, León (2007). "*Latin American Program Special Report*", Recuperado en https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/LAP_PDF.indd.pdf
- Ayllón, Bruno (2015). "La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): Diálogo político, concertación diplomática y gobernanza regional", en *Pensamiento Propio* Vol. 42, Julio-Diciembre, pp. 215-242.
- Borda, Sandra y Gómez, Juan (2013). "Colombia: avances y retrocesos en materia de seguridad y defensa durante la administración Santos", en Niño, Catalina (ed.), *Anuario 2013 de la Seguridad Regional en América Latina y el Caribe*. Colombia: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol), pp.53-73.
- Cepeda, Fernando y Pardo, Rodrigo (1989). "La Política Exterior Colombiana 1974-1986", en Tirado, Álvaro (Coord.), *Nueva Historia de Colombia*, Vol. III. Bogotá: Planeta, pp. 55-89.
- Dangond, Claudia (2012). "El problema del narcotráfico en la política exterior colombiana", en Jost, Stefan (ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Bogotá: Opciones Gráficas Editores Ltda, pp.135-155.
- Díaz, Elaine (2015). "Cumbre de las Américas: El impacto de las relaciones Cuba-Estados Unidos en las dinámicas hemisféricas", Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Recuperado en <http://www.cries.org/?p=2613>

- Durán, Esperanza (1984). "La solución de Contadora para el logro de la paz en Centroamérica", en *Revista Estudios Internacionales* Vol. 17, No. 68, 1984, pp.537-547.
- Esquivada, Gabriela (2015). "El embargo no es el problema de Cuba: el problema es el sistema", en <http://www.infobae.com/2015/02/14/1626462-el-embargo-no-es-el-problema-cuba-el-problema-es-el-sistema>
- González, Roberto (2010). "La política exterior de Colombia a finales del siglo XX. Primera aproximación". Red de integración latinoamericana y caribeña (REDIR) y la Asociación de Unidad por Nuestra América (AUNA).
- ICG (2014). "*The Day after Tomorrow: Colombia's FARC and the End of the Conflict*", 11 de Diciembre de 2014, en <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/colombia/053-the-day-after-tomorrow-colombia-s-farc-and-the-end-of-the-conflict.pdf>
- Pastrana, Eduardo (2014). "Colombia de cara a una multipolaridad creciente y el auge del Asia Pacífico", en Tremolada, Eric, *Colombia en el sistema internacional: Su proyección en Asia*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 79-114.
- Ramy, Manuel (2014). "Una mirada al tablero de la Llave del Golfo", *Progreso Weekly*, Miami, FL, en: <http://progresoanal.us/20140204/una-mirada-al-tablero-de-la-llave-del-golfo/>
- Riggirozzi, Pía, y Diana Tussie (2012). "*The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America*", en Riggirozzi, Pía y Tussie, D. (eds.) *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*. Nueva York: Springer Dordrecht, 2012, pp. 1-16.
- Salas, Carola (2014). "Las relaciones comerciales externas de Cuba". *Magazine On Cuba*. Fuego Media Group, US, 2014. En <http://oncubamagazine.com/economia-negocios/las-relaciones-comerciales-externas-de-cuba/>
- Serbin, Andrés y Andrei Serbin Pont (2015). "*Obama Is Using Cuba To Counter Russia, Iran, And China's Growing Influence In Latin America.*" *Forbes*, 16 de Abril.
- Szabó, Ilona; Garzón, Juan y Muggah, Robert (2013). "Violencia, drogas y armas: ¿Otro futuro posible?" *Strategic Note*, N°8. Brasil: Igarapé Institute. En <http://igarape.org.br/>
- Vega, Camilo (2015). "Cuba, ahora la revolución es en inversión", En <http://www.elespectador.com/noticias/economia/cuba-ahora-revolucion-inversion-articulo-544152>
- Zaldívar, Alonso (2014). "En Cuba, nadie tiene una presencia como la de España". Entrevista por Valcárcel, D. Y Moltó, A, en <http://www.politicaexterior.com>

España, América Latina y Cuba tras el periodo Rajoy: Balance y perspectivas de la política exterior

José Antonio Sanahuja¹

La política exterior en las elecciones del 20-D: Erosión del consenso y escenarios inciertos

Tanto América Latina como España y la Unión Europea (UE) se encuentran ante un cambio de ciclo político y económico que exige redefinir las prioridades y estrategias de política exterior y los vínculos externos. En ese contexto, los cambios de gobierno que se están produciendo a ambos lados del Atlántico pueden suponer un reajuste mucho más rápido y marcado de percepciones, metas y políticas, exista o no un consenso asentado en política exterior como para que ésta pueda considerarse una “política de Estado”.

En España, las elecciones legislativas celebradas el 20 de diciembre de 2015 han obligado a los partidos a afinar y actualizar sus diagnósticos y propuestas de política exterior, lo que ha puesto de relieve dos hechos: en primer lugar, los consensos básicos, ligados en gran medida al bipartidismo, se han visto sometidos a fuertes tensiones. Ello se debe a los profundos y rápidos cambios que experimenta el sistema internacional y la propia UE, para los que los principales partidos no tienen en muchos casos respuestas claras. Por otra parte, desde 2010 España ha vivido una grave crisis social, económica, política e institucional –seguramente la más profunda

desde la transición democrática–, que ha puesto de manifiesto una amplia desafección ciudadana hacia un sistema basado en el bipartidismo. En el plano externo esas crisis simultáneas han debilitado seriamente su posición internacional, y entre otras consecuencias, ha erosionado el amplio respaldo social y político a una política exterior basada en gran medida en la construcción europea. Efecto directo de esas crisis es la aparición de nuevas fuerzas políticas, como Podemos o Ciudadanos, y el mayor respaldo al independentismo catalán. Aunque las propuestas de los nuevos partidos nacionales en los asuntos esenciales de la política exterior –compromiso europeísta, pertenencia a la OTAN, importancia de América Latina y el Mediterráneo– no sean muy distintas a las de los partidos tradicionales, sí lo son en otros asuntos medulares de dicha política, como la gobernanza de la Eurozona; conveniencia de un tratado comercial con Estados Unidos; trato fiscal de las multinacionales; gestión de las migraciones; actuación contra el terrorismo yihadista; derechos humanos, ayuda al desarrollo. Por ello, reclaman voz y participación en la definición de la política exterior y de unos consensos que ya no pueden darse por sentados.

Ha habido iniciativas dirigidas a redefinir ese consenso básico a través de una estrategia de acción exterior, en el marco de la nueva Ley de Acción Exterior y Servicio Exterior del Estado (LAESE) aprobada en 2014², como la impulsada por el Instituto Elcano y posteriormente por el propio Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), más limitada y conservadora que la anterior. Estas iniciativas, necesarias tanto para dar cumplimiento a la Ley, como por su contenido substantivo, han sido sin embargo tecnológicas en su formulación y limitadas en cuanto a participación, ya que no han incorporado a esos nuevos actores, y tal vez extemporáneas y voluntaristas, al obviar un contexto político más plural, fragmentado, y diverso. A la postre, parecen haber tenido escaso impacto, pues ni se han traducido en una mayor convergencia de las propuestas de política exterior, ni en una actualización o mejora significativa de su contenido, y hay dudas razonables sobre su capacidad para articular un nuevo consenso en política exterior, pues en ambos casos, en su paso por el Congreso de los Diputados, sólo tuvieron el apoyo del partido en el gobierno³.

En conjunto, los programas y los debates electorales han dado poca importancia a la política exterior y las relaciones internacionales, y en no pocos casos, las propuestas han sido muy generales, previsibles, y faltas de concreción⁴. Puede alegarse que no hay ninguna novedad en ese hecho, ya que los procesos electorales en los que la política exterior es relevante o decisiva son la excepción y no la regla, y salvo momentos concretos, esa política ha estado basada en consensos bastante asentados. En España, en concreto, sólo habría dos

excepciones a esa regla: el “De entrada, no” a la Alianza Atlántica que impulsó la victoria de Felipe González al frente del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en 1982, y el “no a la guerra” que, tras el “viraje *neocon*” de la política exterior del gobierno del Partido Popular (PP) de José María Aznar, y el trauma de los atentados de Madrid de marzo de 2004, dio paso al gobierno del Partido Socialista (PSOE) de José Luis Rodríguez Zapatero⁵. En las elecciones de 2015, la profunda crisis social, económica e institucional que atraviesa España, interpretada y enmarcada en clave esencialmente doméstica, es el factor que en gran medida explica que la política exterior haya estado fuera del debate electoral. Obviamente, la crisis del euro y la posición de España en la UE –incluyendo las reacciones de las instituciones europeas y los Estados miembro a la eventual secesión unilateral de Cataluña– escapan a esta afirmación, pero en un marco supranacional como es la UE y en particular la eurozona, es muy difícil considerar esas cuestiones como parte de la “política exterior”, aunque tampoco sean estrictamente “cuestiones internas”.

En cualquier caso, las elecciones han originado una situación inédita, de gran fragmentación política, y muy compleja. Hay varios escenarios abiertos en cuanto a pactos de gobierno, todos ellos inciertos y con grandes dificultades para asegurar mayorías estables, y que a su vez confrontan a los partidos con sus propias contradicciones, abriendo fuertes tensiones internas. Obviamente, todos esos escenarios, muy alejados de la situación previa de mayoría absoluta del PP, pueden suponer una reorientación significativa de la política exterior, y en particular, de las relaciones con América Latina. En ese marco se sitúan las relaciones con Cuba, que como el conjunto de la política española hacia América Latina está fuertemente europeizadas y que, como se argumenta en este análisis, requieren de una amplia revisión.

Un balance preliminar del periodo Rajoy: retraimiento y reequilibrio de la relación

Es ya un lugar común destacar la relevancia que para España tienen las relaciones con América Latina, junto con los países mediterráneos, como dimensiones “complementarias” de una política exterior cuyos principales referentes siguen siendo el europeo y el noratlántico. Ahora bien, más allá de ese consenso básico, las políticas hacia América Latina han experimentado virajes significativos siguiendo los cambios de gobierno y de ciclos políticos y económicos, en función de la permanente redefinición e interacción de los tres vectores que explican la acción exterior: los intereses, la identidad

y los valores⁶. Esos cambios afectan tanto a la orientación ideológica de dicha política, como al peso relativo de sus instrumentos –diálogo político, democracia y derechos humanos, fomento del comercio y la inversión, cooperación al desarrollo, promoción educativa y cultural–, así como al papel otorgado a sus tres canales principales: las relaciones bilaterales, la Comunidad Iberoamericana, y la participación española en la política latinoamericana de la UE, en la que residen competencias exclusivas en áreas como la política comercial, y compartidas en otras, como la cooperación al desarrollo.

El periodo de gobierno del Partido Popular de Mariano Rajoy ha supuesto una importante redefinición de la política exterior española, en parte por elección y en parte por necesidad. Como opción ideológica, el nuevo gobierno del PP buscaba alejarse de la visión “cosmopolita” y multilateralista de Zapatero, tanto en la dimensión simbólica como substantiva. Pero los cambios más importantes han sido por necesidad: la relación con Bruselas, centrada en la gestión de la crisis, ha sido la prioridad más evidente de la legislatura. Así lo indican la designación de altos cargos con experiencia y conocimiento de la UE –y en contrapartida, menor conocimiento y preocupación por América Latina–, como José Manuel García Margallo como Ministro de Asuntos Exteriores, por su larga trayectoria en las instituciones europeas, y Luis de Guindos como Ministro de Economía, para asumir las negociaciones con el Eurogrupo. A cambio del rescate del sector bancario, mas limitado que el rescate global de Grecia, Portugal e Irlanda, el Gobierno del PP se subordinó a las exigencias de un ajuste “duro” que pronto introdujo a España en un círculo vicioso recesivo, con efectos muy dañinos sobre la producción, el consumo, y el empleo. La reubicación de España en el grupo de los denominados peyorativamente “PIIGS” (Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España, por sus iniciales en inglés), por efecto de la crisis y el “rescate” bancario han debilitado notablemente la posición y la influencia internacional de España⁷, en particular en la UE. Como señalan Barbé y Mestres, “El debate sobre el papel de España en la UE quedó relegado al plano económico y en cómo España debe aplicar las medidas europeas”⁸. Un indicador de ello es el menor número de españoles en puestos relevantes en las instituciones de la UE, como el Banco Central Europeo (BCE) o la Comisión, o el fracaso de la candidatura del Ministro Guindos a la Presidencia del Eurogrupo, aunque hay una mayor presencia en niveles intermedios en la Comisión o en el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior⁹.

Como consecuencia de lo anterior, la política latinoamericana de España en el periodo Rajoy se ha caracterizado, en primer lugar, por un fuerte retraimiento, tanto de actores públicos como privados, en particular en el ámbito financiero: al fuerte recorte de la cooperación al desarrollo se sumó la reducción de los flujos de inversión privada

–y en algunos casos, procesos de desinversión– y un fuerte descenso de las remesas de los migrantes latinoamericanos en España, más golpeados por el desempleo en la construcción y los servicios. A esa menor presencia española se suma además el ascenso de otros actores, como China¹⁰; y el activismo bilateral de Estados miembros de la UE con intereses en el mercado latinoamericano de infraestructuras o de defensa, como Francia –que compitió directamente con España en el concurso, más tarde pospuesto, del tren de alta velocidad Río-São Paulo–, Alemania o el Reino Unido, que en esa etapa también reforzaron sus relaciones con la región. La pérdida de posiciones de América Latina también se vio reflejada en la reorganización del MAEC, justificada por la reducción de gastos: se volvió al diseño anterior al periodo Zapatero, con una Secretaría de Estado que sumaba Iberoamérica y la política de cooperación, en vez de ser departamentos separados. Pero como se indicará, la menor presencia y proyección de España en la región es, en parte, auto-infligida, y responde a la falta de metas estratégicas, a una política que hasta el último año y medio de la legislatura ha sido en gran medida reactiva, centrada en hacer frente a crisis bilaterales en torno a intereses empresariales, y a sus sesgos ideológicos, que la han situado a contrapelo de un ciclo político en la región con gobiernos y fuertes liderazgos de signo progresista, como se verá en particular en cuanto a la normalización de relaciones con Cuba.

La legislatura también se ha caracterizado por un visible reequilibrio de la relación, que es atribuible tanto al debilitamiento y retraimiento de España como al visible ascenso de América Latina. Ascenso, en particular, de algunos países emergentes que han desplegado políticas exteriores más asertivas y estrategias –sean “post-liberales” o basadas en el “regionalismo abierto”– dirigidas a diversificar sus relaciones, con mayor presencia de Asia, así como a lograr mayor autonomía tanto en sus relaciones exteriores, como en la política de desarrollo. Ese reequilibrio se observa tanto en el ámbito material, como ideacional: aunque siguen existiendo grandes brechas de desarrollo, se han reducido las asimetrías económicas y sociales, como ilustra el aumento de la inversión y de las adquisiciones y fusiones de empresas protagonizadas por “multilaterales” en el conjunto de la UE y en particular, en España, y las iniciativas de renacionalización de activos de empresas españolas de los gobiernos de Argentina o Bolivia, que aprovecharon la debilidad de España para dar esos pasos. Han cambiado también las corrientes migratorias, con un creciente número de españoles en busca de empleo en los países latinoamericanos, y de migrantes latinoamericanos, en muchos casos ya con nacionalidad española, que retornan a sus países de origen.

También ha sido muy visible el declive de España, y a través de ella, de la UE, como “poder normativo” en el marco de la Comunidad

Iberoamericana y de las relaciones birregionales entre la UE y Latinoamérica¹¹. Inciden en ello tanto el giro hacia políticas de ajuste de signo neoliberal en la UE, leído desde la experiencia latinoamericana de la crisis de la deuda y el “Consenso de Washington, como el deterioro de la imagen de “éxito” de España desde la transición. Imagen que explicaban en parte el ascendiente de España en la región, basada en su fuerte crecimiento económico y en la modernización de sus infraestructuras, en sus políticas de salud pública y de cohesión social, en una “modélica” transición democrática y su modelo de convivencia institucional y territorial, y de Estado de derecho e imperio de la ley, y sus logros deportivos y culturales¹². Ese ascendiente se ha desmoronado con rapidez, al generarse una contra-imagen, tal vez desproporcionada pero no desencaminada, de país sumido en una crisis que no se limita al ámbito económico y que es sobre todo de índole institucional y política, enfrentado al legado irresuelto de impunidad de la transición, con numerosos casos de corrupción, dominado por una “élite extractiva” sin proyecto nacional, y sin capacidad de afrontar sus crecientes problemas de pobreza y desigualdad social, o los riesgos de secesión.

El retraimiento de España y el reequilibrio de las relaciones ha tenido como uno de sus escenarios a la Comunidad Iberoamericana de Naciones, viejo proyecto de política de Estado muy ligado, además, a la Monarquía. La aparición de otros foros –Cumbres UE-América Latina, cumbres de CELAC y UNASUR– hacían menos relevantes las Cumbres Iberoamericanas. Éstas, en un escenario de confrontación ideológica dentro de la propia región, y frente al gobierno del PP, habían pasado a ser consideradas por éste como un problema y un condicionamiento para las relaciones bilaterales, en la medida que la asistencia o no a las Cumbres se convertía en un instrumento de presión frente a España, o aún peor, en un escenario proclive a críticas y a “robados de cámara” por parte de algunos líderes latinoamericanos, en especial en el caso de Venezuela¹³. Como es sabido, entre la Cumbre de Cádiz (2012) y de Panamá (2013) España impulsó una reforma de este foro, así como de su Secretaría General, con cumbres más espaciadas, que implica un menor compromiso y liderazgo. Ello incluyó un reajuste de las cuotas, con menores aportes de España y Portugal, y un perfil más técnico para la Secretaría General, con el relevo en 2014 en la SEGIB tras la elección de Rebeca Grynspar.

Una política marcada por la ideología: Las “dos Américas Latinas”

El periodo Rajoy también se ha caracterizado por una aproximación más ideologizada a la región, lo que ha supuesto una relación más fría y en ocasiones abiertamente conflictiva con los gobiernos progresistas, que en no pocos casos han alentado ellos mismos por razones internas, especialmente cuando se han nacionalizado activos de multinacionales españolas. En paralelo, el gobierno Rajoy ha mostrado una clara preferencia por los gobiernos liberal-conservadores de la Alianza del Pacífico, como se expone en secciones posteriores.

Aunque la política gubernamental ha sido más matizada que la planteada por los ideólogos del PP y de su *think-tank*, la Fundación FAES¹⁴, el Gobierno asumió y promovió una aproximación marcadamente ideologizada, basada en la idea de una región fracturada con “dos Américas Latinas” enfrentadas, que justificaría que se haya tomado partido abiertamente por una de ellas. Para el PP y el propio Gobierno, la región ha estado dividida por la nueva “línea de Tordesillas” que supone la brecha ideológica y geopolítica, aparentemente insalvable, entre los países liberales y democráticos, por un lado, y los “populistas”, autoritarios y “bolivarianos” y sus políticas económicas estatistas e intervencionistas, por otro. Esta visión dicotómica de “dos Américas Latinas” –la “Pacífica” y la “Atlántica”– se puede observar en varios ejes discursivos interrelacionados, que han actuado, en España como en la propia región, como los espejos deformados de un clásico juego partidista y de dinámicas de polarización. Esa visión polarizada ha cumplido el papel de narrativa autolegitimadora y teleológica, aunque también sea incorrecta, simplista y unidimensional. Mas que un análisis riguroso y exigente de la región, constituiría un relato, narrativa o enmarcado (*framing*) adaptado a propósitos de movilización política y de legitimación de las preferencias ideológicas que han orientado la política exterior del PP, y que también tiene su eco en la propia región, cuyos actores políticos que a menudo la han alentado. En España y en la UE, otros actores con intereses en juego en la región –bancos, medios de comunicación, consultoras de comunicación política y *think-tanks*– también la han alimentado, presentando su visión dentro de este enmarcado¹⁵.

Brasil es quizás el caso menos marcado en esta tendencia. Con ese país se ha mantenido la tradicional relación pragmática centrada en los intereses económicos mutuos¹⁶, que llevó en 2012 a lanzar una ofensiva diplomática para recabar apoyos a la Cumbre Iberoamericana y, con menor fortuna, frente a Argentina tras la nacionalización de

Repsol-YPF. Empero, ello no impidió que la Presidenta de Brasil, Dilma Rousseff, haya criticado abiertamente el coste social de las políticas de ajuste del Gobierno del PP, y que haya habido una breve “guerra de repatriaciones” cuando Brasil decidió en 2012 aplicar medidas restrictivas a la entrada de españoles, en aplicación del criterio de reciprocidad, ante los problemas que los brasileños sufrían en los controles migratorios de España¹⁷. Esta cuestión, muy polémica en Brasil, también se tornaba más sensible en el otro lado, en un periodo de crisis en el que aumentaba la emigración de españoles, muchos de ellos cualificados, hacia Brasil, y el Gobierno español ha tratado de presentarla de manera favorable como “movilidad de talento” en el ámbito iberoamericano¹⁸. Finalmente, en junio de ese año ambos gobiernos lograron un acuerdo para dar fin a ese contencioso.

Con Bolivia, además de las disputas provocadas por las nacionalizaciones, el Gobierno español cometió un grave error político con su ambigua actuación ante el bloqueo del vuelo del avión presidencial en el que Evo Morales regresaba de una visita a Moscú, que en junio de 2013 permaneció varado 13 horas en el aeropuerto de Viena ante la denegación del permiso de sobrevuelo de Italia y Francia, posiblemente a instancias de Estados Unidos, que sospechaba que Edward Snowden podía estar acompañando al mandatario boliviano. Superar ese desencuentro requirió de una visita de Estado de Morales a España en septiembre de ese año¹⁹.

Las relaciones con Venezuela se han caracterizado por diferencias económicas de menor gravedad –las restricciones cambiarías a la repatriación de beneficios de empresas asentadas en ese país–, que no han impedido que el gobierno Rajoy haya mantenido un activo programa de venta de armamento a Venezuela, en parte resultado de contratos firmados en el periodo Zapatero²⁰, incluyendo material antidisturbios, hasta que este último se suspendió en marzo de 2014, en respuesta a las muertes de manifestantes por parte de las fuerzas de seguridad del Gobierno venezolano²¹. De hecho, entre 2005 y 2014, en una política marcada por la continuidad entre los gobiernos del PSOE y del PP, Venezuela ha sido el sexto destino más importante de las exportaciones españolas de armas, con un total acumulado de 996 millones de euros²². La conflictividad ha sido más visible en el plano ideológico y político. El alineamiento del Gobierno del PP con el reclamo de recuento de votos de la oposición en las elecciones de 2013, por ejemplo, provocó la llamada a consultas del Embajador venezolano en Madrid, así como una airada protesta diplomática²³. En 2014 el encuentro del presidente Rajoy con Lilian Tintori, líder opositora y esposa del encarcelado Leopoldo López provocó una nueva escalada verbal. Ese mismo año, las proposiciones del PP en el Congreso de los Diputados suscitaron de nuevo represalias diplomáticas por ambas partes. Esa conflictividad, no obstante, no ha

llegado a afectar a los intereses de empresas españolas asentadas en Venezuela –Repsol, BBVA– que mantienen un buen entendimiento con el gobierno, y parecen responder en gran medida a clave de política doméstica en ambas partes. En España, en particular, la afinidad, supuesta o real, con el gobierno venezolano y el epíteto “bolivariano” se han convertido en una fácil acusación política del *establishment* mediático, empresarial y político hacia Podemos y sus dirigentes, y las declaraciones y actuación en Venezuela de personalidades como Felipe González, coincidiendo con la campaña electoral española de 2015, quizás respondían en mayor medida a la dinámica interna española que a la crisis política en ese país.

España ante los cambios en Cuba: ¿Una política exterior en “fuera de juego”?

En las relaciones con Cuba esa dinámica de polarización ideológica ha jugado un papel diferente a causa de las contradicciones internas entre sectores del PP y el Gobierno de Rajoy en el llamado “Caso Carromero”. En España, como en otros países, la política hacia Cuba y su régimen es en muchos aspectos un asunto de política doméstica, en el que se cruzan importantes intereses económicos y clivajes políticos. Desde el punto de vista político e ideológico, e incluso simbólico, Cuba es posiblemente el país más importante de América Latina para el electorado español, lo que incentiva dinámicas de polarización en el juego Gobierno-oposición, entre partidos políticos y al interior de éstos, especialmente cuando hay un cambio de partido en el gobierno. A menudo, con la política hacia Cuba se escenifica el cambio de orientación del conjunto de la política exterior, que en otros ámbitos puede no ser tan marcada.

En la oposición, el PP había mantenido una actitud muy crítica con política hacia Cuba del anterior Gobierno socialista, desarrollando abiertamente actividades de apoyo a la oposición. Dentro de los límites de la “posición Común” de 1996, el gobierno Rodríguez Zapatero había mejorado las relaciones bilaterales, logrando, con la mediación de la Iglesia católica, un importante acuerdo de liberación de presos políticos, al tiempo que promovió un cambio de política en la UE, aunque sin lograr levantar la “posición Común”, para la que se requería la unanimidad de los Estados miembros. La llegada del PP al Gobierno en diciembre de 2011, por ello, podía suponer un viraje respecto a esa política, y de hecho, el PP continuó apoyando a la oposición al régimen cubano a pesar de ser ya partido de gobierno.

Sin embargo, y en contraste con la beligerancia desplegada ante Venezuela, la política hacia Cuba ha tenido un perfil más bajo y ha sido menos ideológica y más prudente. Ello se debe a que ha estado fuertemente condicionada por la negociación, al más alto nivel, por la que se logró el rápido retorno a España de Ángel Carromero, tras haber sido sentenciado en Cuba a penas de prisión. Líder de las juventudes del PP de Madrid, Ángel Carromero fue declarado culpable del homicidio imprudente en un accidente de tráfico en 2012 del líder de la oposición cubana Oswaldo Payá y de Harold Cepero²⁴. Tras una difícil negociación por parte del ministro Margallo, y una vez en España, Carromero obtuvo fácilmente el tercer grado penitenciario. Tras su salida de prisión, y con el visible apoyo de Esperanza Aguirre, líder del ala derecha del PP cercana al ex - Presidente Aznar, Carromero desafió públicamente al Ministro García Margallo alegando que el accidente había sido obra de los servicios secretos cubanos²⁵. Ante esas acusaciones, que de nuevo eran la expresión de tensiones internas en el PP, el Ministro Margallo tuvo que desmentir públicamente a Esperanza Aguirre y afirmar la validez de las actuaciones judiciales en Cuba y del acuerdo alcanzado con las autoridades de ese país²⁶. En paralelo, la familia de Payá interponía una demanda contra el gobierno cubano ante la Audiencia Nacional de España, finalmente desestimada en 2014, dando por válido el proceso judicial realizado en Cuba.

El factor ideológico, en este caso a través del caso Carromero y de las disputas internas entre el PP y el Gobierno han contribuido a que España haya estado en gran medida “fuera de juego” en el momento en el que se requería una actuación más proactiva y de acuerdo a sus propias prioridades, España debiera haber promovido más activamente sus intereses económicos y empresariales en la isla. Especialmente cuando los cambios en Cuba –en particular, la nueva ley de inversión extranjera aprobada en abril de 2014– propiciaron la normalización de relaciones tanto de Estados Unidos como de la UE y sus Estados miembro. Por otra parte, la actuación española también ha estado lastrada por la propuesta, por parte del Gobierno Aznar, de la “Posición Común” adoptada por la UE en 1996 –que como se mencionó el Gobierno de Zapatero trató de levantar, sin éxito, en 2010–, que ha sido un obstáculo para la normalización de relaciones entre la UE y Cuba y, a la postre, una política fallida: ni ha logrado cambios en la isla, ni mejoró la posición de España o la UE de cara a un eventual proceso de apertura. El Gobierno de Rajoy, por otro lado, no ha sido consciente de que la actitud beligerante contra Venezuela no contribuía a mejorar su posición ante las autoridades cubanas. Todo ello ha incidido negativamente en unas relaciones de larga data con un país en el que sin embargo existen importantes intereses económicos y una amplia agenda social y cultural, que

en otros momentos de gobiernos del PP han primado respecto a posiciones más polarizadas.

Aunque sin levantar la posición común, la UE comenzó a modificar su política hacia Cuba en febrero de 2014, con la decisión del Consejo de iniciar las negociaciones para un acuerdo de diálogo político y cooperación²⁷, que comenzaron en abril de 2014 y se han desarrollado, hasta septiembre de 2015, a través de cinco “rondas” de negociación y que han de continuar en 2016. En paralelo, se multiplicaron las iniciativas bilaterales de aproximación de los Estados miembros. En mayo de 2014 Hollande se convertía en el primer Jefe de Estado europeo en visitar la isla tras el deshielo. En noviembre de 2014 el Ministro García Margallo viajó a la isla, en una visita que no incluyó a ningún líder de la oposición²⁸, pero en la que tampoco logró ser recibido por Raúl Castro –que en fechas cercanas sí se reunió con representantes ministeriales de Alemania e Italia y con la Alta Representante de la UE Federica Mogherini–, en un visible desaire diplomático que expresaba con claridad la irrelevancia de España en la normalización de relaciones con la UE, y pese a apresuradas iniciativas posteriores –giras empresariales, condonación de deuda bilateral– el punto muerto al que el Gobierno del PP había llevado las relaciones con Cuba²⁹.

La afinidad con los países de la Alianza del Pacífico

Enmarcada en esa visión polarizada de las “dos Américas Latinas”, y en contraste con la fría o conflictiva actitud ante los países con gobiernos progresistas, el ejecutivo de Rajoy ha mostrado una indisimulada preferencia por los gobiernos liberal-conservadores de la “Alianza del Pacífico” (AP), que con el respaldo de algunos medios de comunicación –en particular *ABC*, *El Mundo*, *El País* y otros medios del Grupo Prisa–, y del mundo corporativo español se ha promovido como el modelo a seguir para toda la región.

En esa aproximación amistosa hacia los países con políticas afines a las preferencias del PP ha habido notorios “dobles raseros” y graves errores diplomáticos, aunque también se han cosechado éxitos importantes. España ha sido poco exigente con las violaciones de los derechos humanos en Colombia y sobre todo en México, en un periodo en el que las amenazas y los asesinatos de periodistas y la matanza de Ayotzinapa muestran un grave deterioro de la situación en ese ámbito. Entre los errores, cabe citar el cometido por el Ministro Margallo, cuando en 2013 propuso, alegando razones de coste, compartir embajadas con los países de la AP, lo que ponía en cuestión

la participación española en la conformación de una diplomacia común de la UE. Respecto a los éxitos, hay que destacar la supresión de los visados de corta duración para el área Schengen para los ciudadanos de Colombia y Perú –no así para Bolivia o Ecuador–, que España planteó en solitario en 2013 y que tras una ardua negociación con otros Estados miembro de la UE, fue aprobada finalmente en junio de 2015, coincidiendo con la Cumbre UE-CELAC. Con ello se resolvía un viejo agravio para esos países desde que la UE introdujo la exigencia de visado, en su momento a propuesta del Gobierno del PP de José María Aznar³⁰.

La cercanía a estos países, sin embargo, no ha dejado de estar condicionada por la agenda de política doméstica. España ha mantenido un perfil bajo en el acompañamiento internacional del proceso de paz en Colombia, temeroso de que pudiera leerse en clave interna en un periodo en el que el Gobierno del PP no ha dado ningún paso significativo en la negociación con ETA, un asunto en el que el propio Partido está muy dividido y algunos de sus miembros, de manera destacada José María Aznar, han respaldado públicamente las críticas del también ex-Presidente Uribe al proceso de paz colombiano y a su sucesor, el Presidente Santos.

Los cambios de gobierno también han sido percibidos a través de este prisma, y la reciente elección de Mauricio Macri en Argentina ha sido celebrada por el Gobierno Rajoy con indisimulada satisfacción, dada la malas relaciones con el gobierno de Cristina Fernández, como una vindicación de su visión de la región, considerando que ello puede hacer posible un acuerdo UE-Mercosur³¹.

Esta aproximación diferenciada, sin embargo, no impidió lograr el apoyo del conjunto de América Latina –con la notoria excepción de Brasil– a la candidatura española como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, en la que se impuso a Turquía, y que debe reseñarse como uno de los principales éxitos de la legislatura. Esa candidatura fue lanzada en 2005 por el Gobierno socialista de Zapatero, y se le dio continuidad por parte del nuevo Gobierno, que dada su actitud renuente al multilateralismo, y sin recursos financieros para sumar voluntades, trató de capitalizar iniciativas de la etapa socialista que, sin embargo, había denostado en casa: desde la Alianza de Civilizaciones al Fondo del Agua, o las políticas de igualdad de género –hacia las que internamente ha tenido una posición ambivalente o abiertamente regresiva–, o las importantes aportaciones económicas a organismos multilaterales del periodo anterior.

“Marca España”: Una visión reduccionista y mercantilista de la acción exterior

Si ha habido una consigna que ha identificado la actuación del MAEC y del periodo Rajoy posiblemente ha sido la “Marca España”, que expresa la marcada mercantilización de la política exterior y, en nombre de las asociaciones público-privadas, su alineamiento con los intereses empresariales en el exterior. “Marca España” es en primer lugar la expresión nacional de la política de “marca-país”, una innovación en materia de diplomacia económica –aunque de alcance más limitado que ésta– y de política de competitividad e internacionalización, que trata de incorporar herramientas de márketing y del *branding*, y que se ha ido adoptando por un buen número de países³². En España, las acciones en torno a este concepto ya una estrategia de marca-país se iniciaron a principios de 2000, pero es con el Gobierno Rajoy cuando “marca-España” se convierte en el eje más relevante de la política exterior.

La importancia otorgada a esta estrategia sería una respuesta, según el propio Gobierno, a los imperativos de la crisis y la recuperación económica, pero también permitiría marcar distancias con la matriz cosmopolita que presidió la política exterior del Gobierno socialista de Rodríguez Zapatero, que asumió como señas de identidad el desarrollo global, la lucha contra la pobreza, el multilateralismo eficaz, y los avances de derechos que se estaban produciendo en la propia España³³. Ello a pesar del viraje hacia la *Realpolitik* que esa política experimenta hacia 2006, cuando Zapatero endurece la política migratoria ante la llamada “crisis de los cayucos”; a que ese gobierno impulsó distintas iniciativas para desarrollar la propia estrategia de la marca España; a que promoviera activamente la diplomacia económica –por ejemplo, con la venta a Venezuela de equipo militar de los astilleros públicos Navantía en 2004-2005–, y al fuerte apoyo prestado a las empresas españolas en el exterior ante conflictos con gobiernos, como ocurrió, por ejemplo, en la renegociación de contratos entre Bolivia y Repsol en 2006³⁴.

El gobierno Rajoy, sin embargo, se ha caracterizado por una lectura de la misma marcadamente reduccionista, que identifica los intereses nacionales con la actividad internacional de las multinacionales españolas. En realidad, la diplomacia económica del gobierno del PP y “marca España” han sido un ejercicio de intervencionismo gubernamental a favor de las grandes empresas, que contrasta con el pretendido liberalismo económico que, según el Gobierno, guía su política económica, y que también ha tenido evidentes paralelismos internos.

“Marca España” ha supuesto importantes cambios institucionales, con la creación de una oficina específica –La Oficina del Alto Comisionado del Gobierno para la Marca España, creada en junio de 2012–; la mayor orientación del servicio exterior, a través de las embajadas, y de la propia Corona, a la “diplomacia económica”; una mejora en la unidad de acción en el exterior contemplada en la LAESE; y la mayor atención del Centro Nacional de Inteligencia (CNI), antes dependiente del Ministerio de Defensa y desde 2012 de Vicepresidencia del Gobierno, a la “inteligencia económica”³⁵. Las visitas de Estado a países de América Latina –la del Rey Juan Carlos en 2012, y la encabezada por la Vicepresidenta Soraya Sánchez de Santamaría de julio de 2014, poco después de la realizada por V. Putin y Xi Jinping– han tenido un marcado contenido económico y un nutrido acompañamiento empresarial³⁶. Por último, “Marca España” se inscribe en la tendencia más general en la UE, frente a la competencia de China y los países emergentes, a adoptar políticas neo-mercantilistas de apoyo a las empresas de los Estados miembros, marcadas por una visión esencialmente geo-económica³⁷.

Con el Gobierno del PP, sin embargo, “marca España” ha sido un proyecto epidérmico, politizado, y no de Estado. Y como política pública, ha sido poco eficaz debido a su débil coordinación institucional y a un confuso marco conceptual³⁸, con un enfoque reduccionista, inoportuno y posiblemente contraproducente. Reduccionista, en la medida que enfoca la política exterior española hacia una única dimensión, económica y comercial, descuidando otras dimensiones relevantes en las relaciones con América Latina, en ámbitos sociales y culturales y en agendas multilaterales y globales. Como se indicará, privilegia las relaciones bilaterales y “deseuropeiza” la acción exterior, al debilitar la actuación a través de la UE o en el ámbito iberoamericano. Y poco eficaz, porque las grandes empresas exportadoras, organizadas en el Foro de Marcas Renombradas, ya cuentan con sus propias estrategias de internacionalización³⁹, y en ocasiones, el ruidoso activismo gubernamental, motivado más por imperativos de opinión pública, ha obstaculizado más que ayudado a resolver los contenciosos entre multinacionales españolas y gobiernos latinoamericanos. Por ello, también ha podido ser inoportuna y contraproducente, ya que se ha basado más en un ejercicio de relaciones públicas y “sobreventa” institucional que ignora un principio básico de la política exterior, y es que su eficacia depende en gran medida de la coherencia que exista entre la práctica interna y externa, y por tanto de la propia credibilidad del país, sus políticas, instituciones y empresas, y para ello se ha elegido posiblemente el peor momento: con España sumida en una profunda crisis social, económica e institucional, una oleada de corrupción y la prima de riesgo en niveles desconocidos⁴⁰. No ha ayudado a esa credibilidad la

brecha existente entre el discurso externo y las reformas internas, en áreas, por ejemplo, como los derechos de las mujeres y la igualdad de género, que ha sido uno de los ejes discursivos de la acción multilateral al tiempo que se introducía legislación más restrictiva en España. Ha tenido, además, serios costes internos, proyectando una visión centralista de España, basada en los tópicos habituales, que ha irritado y se ha enajenado –por si no hubiera motivos suficientes– a otras sensibilidades, en Cataluña o el País Vasco, pese al importante papel económico y exportador de ambas comunidades autónomas. Esa política, por otra parte, comporta evidentes contradicciones entre los intereses económicos y el respeto por la democracia y los derechos humanos que debieran presidir la política exterior española y de la UE. Las críticas del Gobierno a las carencias democráticas y las violaciones de los derechos humanos en Venezuela, por ejemplo, han sido fácilmente desactivadas por sus oponentes en la izquierda aludiendo a la venta de armas a Venezuela, o a los dobles estándares aplicados en las visitas de Estado en las que se ha cortejado a un buen número de gobiernos autoritarios –entre ellos, como caso notorio, Arabia Saudita– para lograr contratos de venta de armas o de grandes obras de infraestructura.

Más allá de consideraciones políticas o éticas, la identificación del interés nacional con los intereses empresariales y la política neo-mercantilista del periodo Rajoy es muy cuestionable debido a que plantea lo que en teoría económica se denomina el problema principal-agente. El Gobierno (principal) subordina la política a los intereses de las empresas, pero éstas (agentes) persiguen sus propios fines, al margen de la política pública, sin que el Gobierno cuente con información simétrica sobre su actuación, y sin tener capacidad para modificarlos. Las empresas, lógicamente, responden al mandato de sus accionistas y consejos de administración, a los que generalmente importa poco la reputación de España o la consecuencia de sus acciones para los intereses generales del país o para otras empresas. De hecho, en América Latina España arrastra un serio problema de imagen a causa de la actuación de ciertas empresas como “nuevos conquistadores”, que no ha atenuado la cooperación al desarrollo⁴¹, ni parecen haber resuelto las iniciativas a favor de la responsabilidad social corporativa (RSC) del periodo Zapatero –muchas de ellas a través de la Fundación Carolina–, aunque “marca España” pueda haberlas asumido parcialmente dentro de sus prioridades.

Como expresión de ese problema, la política latinoamericana del periodo Rajoy ha estado jalonada de conflictos entre multinacionales españolas y gobiernos latinoamericanos, tanto de derechas como de izquierdas, en los que el Gobierno se ha puesto al servicio de esos intereses –en parte, sobreactuando para evitar dar una imagen de debilidad interna y externa– mientras que las empresas han optado

por desplegar sus propias estrategias al margen y en ocasiones en perjuicio de la “marca España”.

Los dos casos que mejor ilustran esos dilemas han sido la nacionalización de Repsol-YPF por parte del Gobierno argentino en abril de 2012; y la controversia por los sobrecostes de las obras de ampliación del Canal de Panamá, iniciadas en enero de 2014. En relación al primero de ellos, no se abordarán sus antecedentes y condicionantes, muy complejos, pues desbordan el objeto de estas páginas. Pero en cuanto a la política exterior, cabe señalar que el gobierno del PP respondió al mediático anuncio de la nacionalización por parte del gobierno argentino con un no menos ruidoso despliegue mediático, identificando erróneamente la nacionalización como un ataque a España, anunciando represalias de todo tipo, y reclamando el respaldo de la UE. Esa reacción puede explicarse por factores externos –la percepción de que la contraparte argentina no había actuado de buena fe en las fechas previas, ninguneando al enviado oficial del gobierno español–, pero también respondía a condicionantes domésticos: la percepción de debilidad del Gobierno de Rajoy ante la crisis y las exigencias del ajuste europeo, evidenciada en su rápida caída en las encuestas apenas unas semanas después de la victoria electoral.

A la postre, el Gobierno Rajoy constató la falta de apoyo de la UE, reacia a implicarse en un asunto que concernía básicamente a la empresa en sus relaciones con el gobierno argentino; las represalias, en muchos casos, no se materializaron, y cuando lo hicieron, por efecto de las relaciones de interdependencia que enlazan ambos países, se constató que eran contraproducentes porque también suponían costes elevados para España. A la postre, este asunto minó las relaciones entre los dos países durante la mayor parte de la legislatura. Dos años más tarde, con una actuación mucho más discreta del Gobierno del PP, y el protagonismo de la propia Repsol, se logró un acuerdo entre ambas partes una vez que el propio gobierno argentino constató que ningún inversor extranjero acudiría a Argentina y se asociaría con Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), pese al evidente atractivo de las reservas de gas de Vaca Muerta, hasta que no se resolviera adecuadamente el diferendo con Repsol y la empresa española accediera a retirar su demanda de arbitraje ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias de Inversión (CIADI), órgano competente en este caso⁴². Finalmente, en febrero de 2014 el legislativo argentino aprobó la emisión de títulos de deuda para hacer frente al pago a Repsol de una compensación de 5.000 millones de dólares, que esta compañía se aprestó a vender, en términos ventajosos, en el mercado internacional.

Los errores gubernamentales en la gestión del caso Repsol-YPF incidieron en la forma en la que se actuó en Bolivia ante la

nacionalización en 2012 de TDE, concesionaria de distribución eléctrica y filial de la empresa estatal Red Eléctrica Española (REE). En este caso el Gobierno Rajoy optó por mantener una actitud más discreta y contemporizadora tras el deterioro de imagen causado por la sobrereacción ante el caso Repsol-YPF. El acuerdo fue posible en este caso, así como en la nacionalización en 2013 de la aeroportuaria boliviana SAPSA, propiedad de las españolas Abertis y de la también pública AENA, a través de indemnizaciones basadas en tasaciones independientes.

El segundo caso atañe a la ampliación del Canal de Panamá, que con un coste inicial de 3.118 millones de dólares ha sido uno de los mayores contratos internacionales obtenidos por constructoras españolas. El conflicto estalló en enero de 2014, cuando el consorcio que ejecuta las obras, encabezado por la española Sacyr y con participación de compañías italianas, belgas y panameñas, reclamó 1.600 millones adicionales por sobrecostes, llegando a paralizar las obras durante dos semanas. No es el objeto de este artículo examinar los pormenores técnicos de la reclamación, ni de la durísima negociación que ha supuesto, que se prolongó durante casi dos meses. Es cierto que obras de esta complejidad pueden suponer retrasos y sobrecostes, pero los consorcios que fueron rechazados en la licitación –uno de los cuales, encabezado por la estadounidense Bechtel, tuvo el respaldo encubierto del propio gobierno de EE.UU. conforme a la documentación desvelada por *Wikileaks*– recordaron que la oferta de Sacyr había sido anormalmente baja, y la frecuente práctica de las constructoras en España de introducir sobrecostes⁴³. Finalmente, en febrero de 2014 se alcanzó un acuerdo por el cual se retrasaba a 2016 la finalización de las obras, inicialmente prevista para el centenario del Canal, en 2014, y la Autoridad del Canal facilitaba financiación puente para acabar las obras, dejando pendientes de un arbitraje posterior la cuestión de los sobrecostes⁴⁴.

Como se indicó, el caso del canal también sería una clara expresión del problema “principal-agente”, en el que la empresa actúa de acuerdo a su propia agenda, al margen de los daños que ello pueda causar a la política exterior pública, forzando al gobierno a actuar *ex post* en apoyo de la empresa sin haber tenido conocimiento previo ni capacidad de anticiparse a los acontecimientos, y sin otra salida que acudir a reparar el daño, dado que el gobierno ha optado por identificar la imagen del país con la de las empresas, y a éstas con los intereses nacionales⁴⁵.

Aunque finalmente se lograra un acuerdo, este caso ha podido dañar a otras constructoras e ingenierías españolas que en los últimos años han apostado por la internacionalización, así como al conjunto del país. Esos costes pueden ser elevados para el sector. Éste cuenta con

algunas compañías que son ya líderes globales, tras haber crecido con el largo ciclo de modernización de las infraestructuras en España –autopistas, metro, trenes de alta velocidad, gestión del agua y saneamiento, plantas eólicas y solares–, y que ahora se han orientado decididamente al exterior tras la fuerte caída de la inversión en infraestructura en España debido al ajuste y a la disminución de las transferencias de los fondos europeos. Quizás por ello, en las negociaciones con Panamá el Gobierno, a través de la ministra de Fomento, Ana Pastor, desplegó una política de “control de daños” acompañando la negociación, e instando a ambas partes a alcanzar un acuerdo y evitar la ruptura del contrato, dejando empantanadas las obras, temerosos del daño que ello pudiese causar a la “marca España” y a los contratos en juego en otros países. Es difícil estimar ese impacto, pues en 2015 las empresas españolas han seguido teniendo un buen desempeño en otras licitaciones⁴⁶, pero también hay evidencias de que este y otros casos recientes –los retrasos y sobrecostes de Sacyr en obras viarias en Chile o el escándalo de corrupción en el que se ha visto envuelta OHL en el Estado de México⁴⁷– han erosionado la reputación de calidad y probidad de esas empresas y por extensión de la “marca España”.

Una España menos universalista y solidaria: El desmantelamiento de la política de cooperación y los recortes de la ayuda al desarrollo

El debilitamiento de la dimensión cooperativa y solidaria de la acción exterior de España con el gobierno Rajoy también ha contribuido a reforzar el fuerte sesgo mercantil que la ha caracterizado en este periodo. Ello se observa en varias cuestiones: en 2014 el gobierno se apresuró a modificar la legislación dando fin al principio de jurisdicción universal, que el Gobierno llegó a calificar de “quijotesco”, en respuesta a las exigencias del Gobierno de la República Popular China. Éste esgrimió como amenaza su abultada cartera de deuda pública española frente a una demanda ante la Audiencia Nacional referida al Tíbet. Aplicada de manera retroactiva, esa reforma legal significó el archivo de la causa contra su Gobierno, y como efecto secundario, la excarcelación de notorios narcotraficantes⁴⁸. Ese retroceso legal se añadió al ya realizado en el periodo Zapatero, en aquella ocasión ante las exigencias de Israel, que en aquella ocasión el Gobierno español también justificó alegando intereses económicos. También se observa en el enfoque restrictivo en la política migratoria y de asilo, muy visible en 2015, cuando España se alineó con los Estados miembro de la UE más renuentes a acoger

refugiados sirios y de otras nacionalidades frente a las propuestas de la Comisión Europea y de Estados miembro como Alemania.

Pero ha sido posiblemente en el ámbito de la ayuda al desarrollo en el que más claramente se ha manifestado el repliegue internacional y el giro insolidario de la política exterior española. Ya en el periodo Zapatero el Gobierno tuvo que renunciar a sus compromisos de aumento de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), seña de identidad de ese gobierno, debido a los recortes presupuestarios iniciados en 2010. Pero entre 2012 y 2015 el Gobierno del PP ha llevado a cabo un brutal desmantelamiento de la política de cooperación, justificando los recortes de AOD por la situación de emergencia económica nacional, aunque también se observa una evidente motivación ideológica. En el periodo Zapatero, en cumplimiento de las metas internacionales de AOD del 0,7% del PIB en 2015, y los acuerdos en la UE para alcanzar el 0,50% en 2010, la AOD se incrementó desde el 0,24% de 2004 al máximo histórico del 0,46% de 2009. Ese año España, único país donante en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que prioriza América Latina en su política de cooperación, se situó en el sexto lugar en el ranquin mundial de donantes, y en el primer lugar en términos absolutos para América Latina, por delante incluso de Estados Unidos.

Ese liderazgo internacional en las políticas de cooperación tuvo corto aliento, con los recortes introducidos por el gobierno socialista en 2010 y 2011, y aún mayores desde 2012, ya con el Gobierno del PP. Entre 2010 y 2014 supusieron en torno al 70% de la ayuda, con lo que ésta descendió hasta el 0,17% del PIB en 2013, y el 0,13% en 2014, situando a España en la posición 22 de un total de 28 donantes⁴⁹. Se trata de los recortes más rápidos y de mayor cuantía de toda la historia de la OCDE, y muy superiores a los que llevaron a cabo otros países europeos en peor situación económica, como Irlanda o Portugal. Y si no han sido aún mayores es quizás porque hay una parte de la AOD que el gobierno no puede reducir o suprimir, aunque quisiera hacerlo, por ser contribuciones obligatorias a organismos internacionales y la parte de la ayuda de la UE que la OCDE computa a España, que por ello escapa a la voluntad del gobierno español. Puede que en cualquier caso la ayuda a América Latina se hubiera reducido –así lo ha hecho la UE a partir de 2014–, dado el fuerte crecimiento económico de una parte de los países de la región, que ya hace innecesaria la AOD clásica, pero esos recortes han dificultado el tránsito a nuevos modelos de cooperación al desarrollo más avanzados, o la mayor colaboración con países latinoamericanos en nuevas modalidades de cooperación triangular, y los recortes también se han producido en los países de renta más baja. Algunos instrumentos han sufrido esos recortes de manera más aguda, como la ayuda humanitaria. Ante crisis como la provocada por el virus de Ébola, la respuesta

del Gobierno fue muy clara tanto en el plano material, como en el simbólico: se repatrió con prontitud a los ciudadanos españoles enfermos, algunos de ellos misioneros, al tiempo que se abandonaba a su suerte a sus colaboradores más cercanos, los de origen africano, situándose además en los últimos lugares –por detrás incluso de Cuba– en la financiación de la respuesta internacional a la epidemia.

No se trata sólo del efecto directo de los recortes. A la caída de la ayuda bilateral se suma la desaparición o cese de la actividad de parte de los actores descentralizados –ayuntamientos, gobiernos regionales, universidades–, de las organizaciones de la sociedad civil y de las ONG, que han canalizado una amplia participación social y de instituciones vinculadas al territorio en las relaciones con América Latina. Se han reformado, además, algunos de los instrumentos de la cooperación para dar más espacio al sector empresarial, a través de mecanismos de cooperación reembolsable, de fondos específicos como el “Fondo del Agua”, y de mecanismos de financiación combinada o *blending* también promovidos por la UE⁵⁰.

Como resultado de todo lo anterior, el año 2015, fin del periodo Rajoy, supone un verdadero “año cero” para la cooperación española, componente clave de las relaciones con América Latina, que se encuentra al borde de su desaparición.

La tendencia al bilateralismo y el riesgo de deseuropeización⁵¹

La primacía del bilateralismo es el corolario de una política presidida por los intereses económicos, y más sesgada ideológicamente. La opción preferente por las relaciones bilaterales –que no ha sido privativa de España, y también se observa en otros Estados miembro como Alemania, Francia o el Reino Unido– ha permitido una política más diferenciada y selectiva entre gobiernos afines y no afines, y promover de manera más directa una agenda centrada en intereses económicos, a menudo en abierta competencia con otros Estados miembros. Ya se ha señalado que ello ha significado una actitud más retraída ante la Comunidad Iberoamericana, tanto en términos políticos como financieros, con el propósito de librarse, al menos en parte, de los costes y las concesiones que España tenía que asumir para asegurar la participación activa de otros países y lograra acuerdos, incluyendo contrapartidas económicas y concesiones políticas, como la necesaria contemporización con gobiernos con ideologías divergentes.

De igual manera, más allá de su afinidad por la Alianza del Pacífico, el Gobierno Rajoy ha mostrado escaso entusiasmo hacia los grupos regionales en los que convergen los países de la región, más allá de divisorias ideológicas, como UNASUR o CELAC. El 2012, tras la nacionalización argentina de Repsol-YPF, el ministro Margallo fue desairado públicamente por los Gobiernos de Argentina y Brasil cuando propuso una negociación comercial bilateral con Brasil al margen de Mercosur, dejando fuera a Argentina, siguiendo la pauta ya aplicada en las negociaciones de la UE con los países andinos. De igual manera, fue desautorizado públicamente por las instituciones de la UE, dado que permanecía vigente el mandato de negociación aprobado por el Consejo para una negociación región a región⁵². En cualquier caso, esa actitud renuente al regionalismo se observa también en otros Estados miembro y en las propias instituciones de la UE, que en la última década mantienen una actitud más ambivalente tanto hacia la integración latinoamericana como de cara a la tradicional pauta de actuación basada en el interregionalismo⁵³.

Esa tendencia al bilateralismo también tiene como correlato una actuación más retraída en la UE, y en particular en la conformación de su política latinoamericana. Se enmarca en un proceso más amplio de “deseuropeización” de la política exterior española que ya se inició con los gobiernos socialistas de Zapatero⁵⁴. Esa menor capacidad o voluntad para influir en dicha política, y centrarse en lo bilateral, obvia sin embargo un hecho fundamental: guste o no, la política exterior española está fuertemente europeizada, puesto que ámbitos clave de la misma –negociaciones comerciales, condiciones de acceso al mercado, política de visados, ayuda al desarrollo, condicionalidad democrática– se encuentran entre las competencias atribuidas a las instituciones comunitarias. Las dificultades o menor capacidad para influir en la política de la UE conduce a contradicciones y difíciles de solventar entre las relaciones bilaterales, supuestamente preferenciales, y la política de la UE. Ya en el pasado surgieron evidentes problemas de coherencia de políticas en material comercial, entre la evidente posición proteccionista de España en relación al sector agrario, y su posición supuestamente favorable a la firma de un acuerdo UE-Mercosur; y entre la posición española favorable a una política migratoria común, como corresponde a un país “de frontera”, y el hecho de que alcanzar acuerdos sólo sea posible adoptando criterios restrictivos, como evidenció el respaldo español a la “directiva de retorno” y el enérgico rechazo que ésta recibió de los gobiernos latinoamericanos. Poner más énfasis en la política iberoamericana o en la bilateral, vía ayuda al desarrollo –algo que era más factible para el Gobierno socialista hasta 2010, cuando había más recursos– es ahora más difícil, y tampoco resuelve esos dilemas⁵⁵.

El caso de Cuba, ya mencionado, muestra que España, a causa del enfoque ideologizado de ciertos sectores del PP, y de la iniciativa adoptada veinte años antes con la “Posición Común”, se había situado a sí misma en una posición muy desfavorable para actuar en el plano bilateral, e igualmente de cara a la UE⁵⁶, donde otros Estados miembros –en particular Francia, con la importante visita de Hollande en mayo de 2015– han tenido mayor capacidad de liderazgo. La “Posición Común”, promovida por el Gobierno Aznar en 1996 poco después de aprobarse la Ley Helms-Burton, pretendía evitar las sanciones estadounidenses a empresas europeas a cambio de alinear la política europea, y española, con la “línea dura” de Washington. Cuando España ha intentado modificarla al constatar su fracaso –como ocurrió con el Gobierno Zapatero en 2010–, se encontró de nuevo con una seria contradicción entre su posición bilateral, y una política europea cuya modificación requería de la unanimidad de los Estados miembros, algunos de los cuales, sin intereses significativos en Cuba, eran contrarios a ese cambio por razones de política doméstica y no europea como reflejo de su pasado comunista.

Quizás el último periodo en el que ha existido un claro liderazgo de España en la conformación de la política latinoamericana de la UE fue la Presidencia Española del Consejo en 2010, y la copresidencia, con Argentina, de la Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe celebrada en Madrid en junio de ese año, en la que se firmaron los acuerdos de asociación UE-Perú y UE-Colombia, el primer acuerdo interregional UE-Centroamérica, y se desbloquearon las negociaciones UE-Mercosur. Significativamente, en esta ocasión España, habitualmente alineada con las posiciones más proteccionistas, no se sumó al grupo de países reticentes al acuerdo. Además, se lanzaron nuevos instrumentos de cooperación como la Fundación EU-LAC y el Mecanismo de Inversión para Latinoamérica (LAIF/MIAL)⁵⁷.

En la etapa Rajoy, en una situación de mayor debilidad, marcado bilateralismo, y frente al objetivo de algunos Estados miembro de la UE de “desespañolizar” las relaciones birregionales, la diplomacia española parece haber tenido menos capacidad de liderazgo y de influir en su orientación. Solamente en algunas agendas concretas, y de manera parcial, España ha logrado influir en la política de la UE: en el caso de los visados de Perú y Colombia, ya mencionado, y en la política de cooperación al desarrollo. En relación a esta última, el gobierno español mostró su rechazo a la reforma de la cooperación de la UE de 2011, que propuso la “graduación” de 19 países en desarrollo, 11 de ellos latinoamericanos, para los que se suprimiría la ayuda bilateral. Tras una ardua negociación logró introducir una cláusula de excepción en esa reforma, por la que en los casos de Colombia, Cuba, Ecuador y Perú, junto con Sudáfrica, se mantendría la ayuda bilateral

durante el ciclo presupuestario 2014-2010, a modo de período transitorio⁵⁸. Alguna de las principales iniciativas que España apoya en el marco iberoamericano, como el espacio iberoamericano de educación superior, en gran medida respaldadas por fondos privados –como el consorcio Banco de Santander-Universia–, encajan mal con el proceso birregional y pueden llegar a competir con el proceso de creación de un espacio euro-latinoamericano del conocimiento y la educación superior, impulsado por las cumbres UE-CELAC⁵⁹.

Ese “retorno” parcial a Bruselas para orientar la política atenua, aunque no elimina, las contradicciones ya mencionadas que España ha de solventar entre la política bilateral y la europea. En particular, las negociaciones del Acuerdo de Comercio e Inversión Transatlántico (TTIP) entre la UE y Estados Unidos plantean, desde su inicio en 2013, importantes retos para la política latinoamericana de España y de la UE. Como Estado miembro, España respalda plenamente las negociaciones del TTIP, ya que constituyen la principal apuesta de la UE para fortalecer su posición en la economía política internacional, relanzar el área económica noratlántica frente al proceso de desplazamiento del poder y la riqueza hacia Asia-Pacífico, y hacer frente al desafío de los países emergentes y los BRICS. Sin embargo, este Acuerdo, de materializarse, aproxima la UE a Estados Unidos en desmedro de las relaciones con América Latina y, lógicamente, han generado recelos y desconfianza en la región al no haber estado precedidos o acompañados del necesario diálogo y explicación mutua.

El TTIP, al igual que otros “mega-acuerdos” como el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP), firmado en octubre de 2015, del que forman parte Chile, México y Perú, plantean importantes desafíos en términos de riesgos y de oportunidades, así como de costes y beneficios potenciales –creación y desviación de comercio e inversión, imposición de normas y estándares “de facto”–, tanto para la red de Acuerdos de Asociación que vinculan a la UE con algunos países de América Latina, como para el marco multilateral de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Es cierto que las negociaciones del TTIP podrían ser un poderoso incentivo para la conclusión de las negociaciones para un acuerdo UE-Mercosur. Pero los estudios de impacto disponibles sobre el TTIP parecen indicar que el previsible aumento de la producción y el comercio entre los socios del TTIP, más allá del posible “efecto arrastre” en las economías latinoamericanas, supondrá un fuerte efecto desviación de comercio que perjudicará al conjunto de la región, y especialmente a los países de la Alianza del Pacífico que han firmado acuerdos de asociación con la UE, y a los que aún se benefician del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)⁶⁰.

Conclusiones y perspectivas: Redefinición y reequilibrio en la política latinoamericana de España

El escenario postelectoral de 2015 en España parece indicar con claridad la erosión del bipartidismo, y por tanto el diseño de la política exterior tendrá que ser negociado entre un elenco más amplio de fuerzas políticas. Ello no impide que en el periodo que se abre en 2016 puedan aparecer planteamientos tan ideologizados como los que han dominado el periodo Rajoy, pero volatilizada la mayoría absoluta del PP, al menos se abre una nueva ventana de oportunidad para que la política exterior pueda ser considerada una política pública, más que un instrumento de política del partido o del gobierno de turno, sometida a vaivenes ideológicos o a las necesidades del momento de política doméstica. Política exterior, en suma, con enfoques basados en mayor medida en el pacto y en un consenso renovado, para el que es necesario el diálogo con las fuerzas políticas emergentes, evitado la tentación de empujarlas a los márgenes del juego político. España y la UE se enfrentan a un sistema internacional en cambio, más interconectado, disputado y complejo –así es como lo describe la revisión estratégica lanzada en 2015 por el SEAE para abrir la discusión sobre la nueva estrategia Global de la UE⁶¹– que plantea nuevos desafíos económicos, sociales, ambientales y de seguridad en el sur y el este de Europa, en América Latina y en el conjunto del sistema internacional. Ante esos desafíos existen muy diferentes percepciones y planteamientos, por lo que se requiere una amplia deliberación y análisis que involucre al conjunto de la sociedad española, con otros países y con la UE, sin dejar al margen a los nuevos actores. No parece ser ya suficiente ni la invocación defensiva y ritualizada de los consensos de la transición, ni ejercicios tecnocráticos, poco participativos y en algunos aspectos poco reflexivos e innovadores como el que representa la Estrategia de Política Exterior que deja el Gobierno saliente. En ese ejercicio, además, será clave tener muy presente la nueva estrategia global y de seguridad que la UE está elaborando desde mediados de 2015.

Es difícil imaginar que a partir de 2016 el nuevo Gobierno pueda impulsar una fuerte proyección de España en el exterior. Más allá del impacto de la crisis económica y social, las elecciones de 2015 marcan el fin de un ciclo histórico y reclaman del conjunto de los actores políticos y sociales un esfuerzo interno de reforma en el diseño constitucional y territorial, así como en el modelo de crecimiento económico y social, que dejará poca energía para salir al exterior. Ese repliegue estratégico parece inevitable, y necesario: en primera instancia, España debe poner la casa en orden –como

también debe hacerlo la UE y en particular la Eurozona– para volver a tener credibilidad y poder desplegar en el futuro una política exterior sólida y coherente⁶². Pero frente a esta agenda sería deseable evitar que España se encierre en el ensimismamiento. Aun con esos condicionantes, el nuevo gobierno deberá reservar energías para la agenda exterior, adecuando la ambición y las metas a los medios, renunciando a lanzar operaciones de relaciones públicas poco creíbles como las que agrupa “marca España”, o a plantear nuevas ocurrencias sin sustento, respaldo ni continuidad.

El periodo Rajoy deja como legado una política latinoamericana débil, eminentemente reactiva, cuestionada tanto en el ámbito interno como en el exterior, egoísta y autorreferencial, sesgada ideológicamente, fuertemente bilateralizada, y muy desequilibrada en cuanto a sus instrumentos y vías de acción, ya que ha estado subordinada a una agenda reduccionista de intereses empresariales, habiéndose desmantelado el componente social y cooperativo de la misma. La brecha entre el discurso externo y las políticas domésticas han restado credibilidad a la acción exterior del país, y operaciones como “marca España”, más que remediarlo, puede haberlas hecho más visibles. En cuanto a su eficacia y resultados, la política exterior arroja, como se ha indicado, algunas luces pero también muchas sombras y carencias.

Las relaciones entre España y Cuba ilustran, quizás en una manera más marcada que en otros casos, esas carencias y las contradicciones que el gobierno del PP ha generado con su particular aproximación a América Latina y en particular a ese país. La agenda de los valores democráticos, en la particular interpretación de los sectores más ideologizados del PP, se ha cruzado con la agenda pragmática de intereses económicos relacionada con el relativamente importante comercio bilateral y, sobre todo, con la abultada cartera de inversiones españolas en la isla, en un escenario en el que el juego político doméstico también se cruza con la política exterior. A la postre, no se han logrado avances ni en uno ni en el otro ámbito, dejando a España en una posición muy desfavorable, sin apenas margen de acción ni capacidad de liderazgo o influencia en la agenda, ni en el plano bilateral, ni en el marco de la UE. La actuación en el marco europeo, por otro lado, ha estado condicionada por la “Posición Común”, que España promovió en el periodo Aznar, que se ha mostrado ineficaz y que ahora dificulta la normalización de relaciones con la isla. La reconstrucción de las relaciones con Cuba, para que éstas sean relevantes y eficaces, serán una de las muchas tareas que habrán de afrontarse en el próximo periodo de Gobierno, y en no pocos aspectos, un caso de prueba para las relaciones entre España y América Latina, tanto en plano bilateral, como en el iberoamericano y en el euro-latinoamericano.

En la necesaria redefinición estratégica de las relaciones con América Latina será necesario, en primer lugar, un mayor esfuerzo de visión y planificación estratégica. El éxito alcanzado en la candidatura española al Consejo de Seguridad mostraría el potencial de una adecuada planificación y de una acción estratégica a largo plazo que no se vea afectada por los vaivenes ideológicos de cambios de gobierno. Paradójicamente, España se ha dotado de instrumentos de planificación que abarcan al conjunto de las políticas públicas y de la acción exterior para las dos regiones que no se consideran prioritarias dentro de la misma, pues en el periodo Zapatero se adoptaron por primera vez planes de acción para África y para Asia-Pacífico, y no deja de ser llamativo que no existan aún para las regiones que sí lo son, y en particular para América Latina. De igual manera, existen planes de acción por país, de alcance sectorial, y para el conjunto de la política de cooperación, con un Plan Director cuatrienal previsto en la Ley de Cooperación internacional para el Desarrollo (LCID) de 1998. Como ha señalado reiteradamente Celestino del Arenal, es imprescindible elaborar un “Plan Iberoamérica”, que identifique los puntos débiles y fuertes, las carencias y problemas existentes y defina un plan de actuación para la región que contemple metas, estrategias, medios, y mecanismos institucionales para asegurar la coordinación, la coherencia y la generación de sinergias, mediante un enfoque de conjunto del Gobierno (*Whole of the Government*, en terminología OCDE) entre las distintas dimensiones de acción exterior. Éste debiera ir acompañado de estrategias-país más concretas, como ya ocurre con la política de cooperación, que permitan adaptar ese enfoque general a las particularidades y ciclos políticos de cada país⁶³.

Las relaciones de España con América Latina son multidimensionales, y abarcan, además de las legítimas agendas de intereses económicos, políticos o estratégicos, valores compartidos y una identidad común basada en lazos sociales y culturales mucho más amplios y de larga data. Es necesario reequilibrar la acción exterior, excesivamente mercantilizada, otorgando la debida importancia a los valores y los vínculos socioculturales, así como a los actores sociales a los que involucran⁶⁴. Particular relevancia tienen las dimensiones socioculturales, educativa, científico-técnica, y la agenda multilateral de desarrollo. En relación a esta última, España, al igual que la UE y los países latinoamericanos y sus organizaciones regionales, ha apoyado la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible adoptada por Naciones Unidas en septiembre de 2015, en sustitución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La convergencia birregional de visiones y metas en esta Agenda exigen que España reconstruya su política de cooperación al desarrollo y, en relación a América Latina, promueva modalidades e instrumentos de cooperación más avanzada. Ello no supone cuestionar la participación de las empresas españolas en la

necesaria ampliación de las infraestructuras de la región. Por un lado, las carencias en esta materia constituyen uno de los “cuellos de botella” del desarrollo, la integración regional y la inserción internacional de América Latina, y un componente esencial de sus agendas de competitividad y de cohesión económica, social y territorial. Por otro, esas empresas cuentan con capacidades y tecnología punta en su campo, que constituyen un aporte valioso al desarrollo de la región. Pero se puede afirmar que sigue vigente el llamamiento lanzado por Enrique Iglesias en 1999, cuando era Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, ante el Senado español, por el que instaba a establecer un código de conducta de la empresa española en América Latina, ya que a través de su actuación se compromete al conjunto del país y su acción exterior⁶⁵. En particular, se debería promover una actuación de las empresas españolas y de la UE más transparente y acorde a estándares avanzados de lucha contra la corrupción⁶⁶, de responsabilidad social y ambiental, así como en materia fiscal y laboral, y en lo referido a las obras de infraestructura, que existan mecanismos de consulta pública y normas de salvaguarda en materia social y ambiental análogas a las más exigentes en vigor en la propia UE y/o en los bancos multilaterales activos en la región⁶⁷. Estos elementos, aunque ya presentes en la “marca-España”, habrían de ser uno de los ejes estratégicos de la diplomacia económica y de su necesaria redefinición, para que sea coherente con otros ejes de la acción exterior, ahora excesivamente mercantilizada⁶⁸.

La necesidad de reequilibrar la política hacia América Latina afecta a sus tres canales o marcos: el bilateral, el iberoamericano, y el eurolatinoamericano. América Latina es la única región en el conjunto de la política exterior española en la que esas tres dimensiones están presentes, lo que es un hecho positivo pero al tiempo plantea difíciles retos en materia de planificación y articulación de la política exterior. Se trata de complementar la vía bilateral, clave pero no excluyente, con una actuación más estratégica e integrada en el ámbito iberoamericano y en el europeo. Un aspecto positivo de este periodo, más por necesidad que por virtud, es una relación en la que se han atenuado algunas de las tradicionales asimetrías entre España y la UE, por un lado, y América Latina, por otro, lo que puede contribuir a una relación bilateral más horizontal, con menos presencia tanto del paternalismo como del victimismo que en otros momentos han podido dificultar la relación y el diálogo entre ambas partes.

En relación a las Comunidad Iberoamericana, una vez iniciado el proceso de reforma de las Cumbres, la SEGIB y el entramado institucional iberoamericano, por parte de España no se puede seguir manteniendo una posición de “repliegue táctico” y se debe definir con claridad qué se espera de este marco de relación, sin pretensiones de liderazgo que pongan en cuestión su carácter multilateral. Más que

en el ámbito político o económico, la Comunidad iberoamericana está llamada ser relevante en los ámbitos sociales y culturales, en los que lo iberoamericano, como rasgo de identidad y como expresión de vínculos de múltiples actores, puede fundamentar un diálogo y cooperación relevante. Por otra parte, es necesario mejorar su articulación con el proceso euro-latinoamericano. Hay ámbitos en los que la cooperación iberoamericana puede ser un aporte valioso para dinamizar el proceso birregional: la cooperación Sur-Sur y triangular –un asunto en el que con apoyo de SEGIB los países iberoamericanos han desarrollado un amplio acervo de experiencias y conocimiento que pueden informar e impulsar la actuación de la cooperación de la UE y de otros Estados miembros–, y la cooperación en materia de educación superior, asegurando la convergencia de los procesos iberoamericano y euro-latinoamericano.

Finalmente, es necesario “re-europeizar” la relación de España con América Latina, con una actuación más proactiva y estratégica en Bruselas⁶⁹. Esta sería particularmente oportuna en un momento en que la UE está inmersa en un proceso de redefinición estratégica de su acción exterior, en general, y de las relaciones con América Latina, en particular⁷⁰. Además, la UE pronto habrá de revisar su política de cooperación para adaptarla a los acuerdos y metas de la nueva Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Como se indicó, a instancias de la Alta Representante Federica Mogherini, el SEAE ha iniciado el proceso de consultas y reflexión para dotar a la UE de una nueva estrategia global y de seguridad que defina una visión estratégica renovada para la UE ante un mundo en cambio, y una actuación más coherente e integrada entre las instituciones europeas, sus políticas, y los Estados miembros. Por otro lado, la UE ha de revisar su relación con los países en desarrollo, y en particular su política de cooperación, debido a varios motivos: en primer lugar, en 2016 se procederá a realizar la evaluación intermedia del Marco Financiero Plurianual 2014-2020, incluyendo las acciones exteriores; en segundo lugar, habrá de acometer el debate y definición de las prioridades y estrategias de la para el próximo ciclo presupuestario y de programación de las acciones exteriores, en particular de la política de cooperación, para el periodo 2021-2027, que ya habrá de incorporar plenamente los compromisos adoptados en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible; y en tercer lugar, la expiración en 2020 del Acuerdo de Cotonú, que regula la relación con los países asociados del Grupo África-Caribe-Pacífico (ACP), que afecta a algunos países latinoamericanos, y que también supondrá una importante reflexión sobre la posición de estos países en las relaciones exteriores y la política de desarrollo de la UE. Finalmente, también se ha iniciado un proceso de revisión de la relación birregional: en la “Declaración Política” adoptada en la II Cumbre UE-CELAC (Bruselas, junio de 2015), los líderes de ambas

regiones decidieron encargar a los Ministros de Asuntos Exteriores “un ejercicio de reflexión exhaustivo e integrador sobre el futuro de la relación birregional” para ser presentado en 2016, evaluando, en particular, los programas y acciones adoptados durante las Cumbres. Ese ejercicio, en particular, habrá de tener en cuenta las nuevas realidades de América Latina y las iniciativas de actores externos, como China o Estados Unidos, y en el particular caso de Cuba, el proceso de normalización iniciado en 2014. En estos escenarios, la presencia activa de España, bilateralmente y a través de la UE, no es una opción: es un imperativo que habrá que asumir aunque, como se ha indicado, las circunstancias del país no sean las más favorables.

Notas

1. El autor agradece las observaciones y comentarios al borrador inicial de este artículo de Celestino del Arenal, Manuela Mesa, Andrés Serbin y Francisco Javier Verdes-Montenegro.
2. Ley 2/2014, de 25 de marzo.
3. Véase Molina, I. (2014). Hacia una renovación estratégica de la política exterior española, Madrid: Instituto Elcano, y MAEC (2014) Estrategia de acción exterior, Madrid. También el análisis de Mestres, L. (2015) “Does Spain Really Need a Foreign Policy Strategy? More than a Proposal from a Think Tank”, en Spanish Yearbook of International Law 2013-2014, pp. 279-286. Un informe relevante en ese debate ha sido Solana, J. (dir.), A. Imbernón y Á. Pascual-Ramsay, España en el mundo 2033. Cuatro escenarios para actuar ahora, s.l., PriceWaterhouseCoopers (PwC)/EsadeGeo.
4. Elecciones Generales en España 2015: Las prioridades internacionales de los partidos políticos, Madrid, Instituto Elcano, 2015.
5. del Arenal, C. (2003). “EEUU y la política latinoamericana de España”, en Política Exterior nº 93, mayo-junio de 2003, pp. 183-193; Sanahuja, J. A. (2006) “El viraje neocon de la política exterior española y las relaciones con América Latina”, en Pensamiento Propio nº 23, enero-junio 2006, pp. 9-36.
6. En el caso de las relaciones con América Latina, véanse los trabajos contenidos en del Arenal, C. (Coord.), (2009). España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas, Madrid: Real Instituto Elcano/Marcial Pons, en particular Sanahuja, J. A. “Iberoamérica en la política española de cooperación al desarrollo. Los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses”, pp. 193-247, y del Arenal, C. (2011) Política exterior de España y Relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española, Madrid: Siglo XXI/Fundación Carolina, p. 537 y ss.

7. Powell, C. (2012) *"The Pain in Spain: Political, Social and Foreign Policy Implications of the European Economic Crisis"*, Análisis del Real Instituto Elcano, 31 de diciembre de 2012, y Torreblanca, J. I., "Sin política exterior", *El País*, 4 de abril de 2013.
8. Barbé, E. y L. Mestres (2012) "España en el ojo del huracán europeo: una crisis más que económica", VVAA, Anuario Internacional CIDOB 2012, Barcelona: CIDOB, p. 255.
9. M. González, "España aspira a presidir el fondo de rescate de la UE", *El País*, 19 de julio de 2015.
10. A. Rebossio, "China, paso adelante; España, paso atrás", *El País*, 8 de julio de 2012.
11. Un estudio sobre las percepciones latinoamericanas de la UE, encargado por la Fundación EU-LAC, revela que éstas son mediadas en gran medida por las percepciones sobre España, tanto en los medios convencionales como en Internet. Véase García, J. J. (2013). El atlas de intereses entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, Hamburgo: Fundación EU-LAC, 2013. Otros estudios ponen de relieve ese declive para el conjunto de la UE, al tiempo que mejoraba la percepción latinoamericana de China: véase Corporación Latinobarómetro, Imagen de los países y de las democracias, 9 de julio de 2014.
12. Noya, J. (2009). La nueva imagen de España en América Latina. Madrid: Real Instituto Elcano/Tecnos, p. 238.
13. C. del Arenal, y F. García-Casas, "Iberoamérica: Agotamiento y cambio", *El País*, 19 de octubre de 2013; G. Maihold, (2014). "En busca de sentido para el proceso iberoamericano: entre el ocaso y la reforma", Nueva Sociedad nº 250, marzo-abril de 2014, pp. 114-125.
14. Véase el documento "América Latina: una agenda de libertad", Madrid: Fundación de Análisis y Estudios Sociales (FAES), 2012, coordinado por G. Hirschfeld, con prólogo de J. M. Aznar.
15. Entre otros muchos, y limitándose a actores en España, puede verse BBVA Research, *"New Pacific Alliance Bloc: Mexico and Andean look towards Asia"*, *Economic Watch EAGLES*, Hong Kong, 2 de agosto de 2012. De la consultora legal y de comunicación política Llorente & Cuenca, véase J.A. Llorente, "Estrategias ante una América Latina fragmentada", *El País*, 13 de octubre de 2013. Véase también Malamud, C. (2012) "La Alianza del Pacífico: Un revulsivo para la integración regional en América Latina", en Análisis del Real Instituto Elcano (ARI) 46/2012, junio, y del mismo autor, (2015) Integración y cooperación regional en América Latina: diagnóstico y propuestas. Madrid: Instituto Elcano, Documento de Trabajo DT 15/2015, 26 de octubre de 2015.
16. Sanahuja, J. A. (2012). "Un Brasil sudamericano y una España europeizada: relaciones en el marco iberoamericano", en Revista CIDOB d'Afers Internacionals, nº 97-98, abril de 2012, pp. 245-261.
17. Se trató de un nuevo episodio de una controversia iniciada en 2008. Véase "Brasil endurece las condiciones de entrada al país a

- turistas españoles”, *El Mundo*, 16 de febrero de 2016; y “España y Brasil negocian un fin a la ‘guerra de repatriaciones’”, *El País*, 3 de junio de 2012.
18. M. González, “Queremos facilitar la emigración de jóvenes españoles a Iberoamérica. Entrevista a Jesús Gracia, Secretario de Estado para Iberoamérica”, *El País*, 12 de noviembre de 2012.
 19. P. Ximenez de Sandoval, “Evo Morales tras ver a Rajoy: Los indígenas no somos vengativos”, *El País*, 3 de septiembre de 2013.
 20. M. González, “Hugo Chávez alivia el desplome de la venta de armas españolas”, *El País*, 26 de diciembre de 2012.
 21. M. González, “España aprueba ventas de armas al Ejército iraquí por 95 millones”, *El País*, 27 de mayo de 2015.
 22. Exportaciones españolas de armamento 2005-2014, Barcelona: Centro Delás, Informes nº 27, 2015, con datos oficiales.
 23. “Venezuela llama a consultas a su embajador en Madrid”, *El País*, 16 de abril de 2013; y “España da por cerrada la crisis diplomática con Venezuela”, *El País*, 17 de abril de 2013.
 24. Carromero ingresó en Cuba con visado de turista pese al carácter político de su viaje. Conducía el automóvil accidentado pese a acumular en España sanciones de tráfico que suponían la pérdida del permiso de conducir, en ese momento sólo pendiente de ejecución.
 25. “Margallo y Aguirre discrepan sobre la necesidad de investigar la muerte de Oswaldo Payá”, *ABC*, 7 de marzo de 2013.
 26. Europa Press, “Margallo responde a Aguirre que quien tenga nuevas evidencias sobre el accidente de Carromero debe ir a los juzgados”, 12 de marzo de 2013. “El PP niega que exista un pacto de silencio con Cuba sobre el caso Carromero”, *El Diario.es*, 7 de agosto de 2013.
 27. Gratius, S. (2014). “Engaging Cuba”, *EU-ISS Alert* nº 13/2014, febrero.
 28. Motivo por el cual Ángel Carromero, en un beligerante artículo de opinión, comparó la política de Margallo con el apaciguamiento ante Hitler. Véase “¡A su salud camarada!”, *El Mundo*, 26 de noviembre de 2014.
 29. M. González, “Las empresas españolas temen perder terreno por la frialdad diplomática”, *El País*, 21 de julio de 2015.
 30. S. Roncagliolo, “Nacionalismo: poder en español”, *El País*, 13 de octubre de 2015.
 31. C. G. Calero, “Margallo augura una relación ‘espectacular’ con el Gobierno de Macri”, *El Mundo*, 30 de noviembre de 2015.
 32. Noya, J. “Por una nueva marca España”, en Política Exterior Vol. 18, nº 100, pp. 15-24; y del mismo autor, (2007) Diplomacia pública para el Siglo XXI: la gestión de la imagen exterior y la opinión pública internacional, Barcelona: Ariel.

33. "Zapatero: El matrimonio gay sí que es "marca España", *El Diario.es*, 25 de abril de 2014.
34. Para un examen detallado de este caso, véase Sanahuja, J. A. (2009). "Iberoamérica en la política española de cooperación al desarrollo. Los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses", en C. del Arenal (Coord.), *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid: Real Instituto Elcano/Marcial Pons, pp. 193-247
35. M. González, "Margallo, agente comercial de la marca España", *El País*, 31 de marzo de 2012. J. L. Barbería, "El servicio secreto entra en la 'guerra económica'", *El País*, 26 de marzo de 2012. "Exteriores reforzará las embajadas en Latinoamérica para evitar otro caso YPF", *El Economista*, 17 de junio de 2012.
36. R. Núñez, "La gran apuesta iberoamericana del Rey de España y del gobierno Rajoy", *Infolatam*, 6 de junio de 2012. A. González, "El Gobierno busca recuperar una de sus prioridades antes de la crisis", *El País*, 21 de julio de 2014.
37. Martinigui, A. y R. Youngs (2012) *Desafíos para la política exterior europea en 2012. Una Europa geoeconómica*, Madrid: FRIDE.
38. Barón, A. (2013) "Claves de la política exterior española, abril-junio 2013", *FRIDE Policy Brief* nº 93, julio 2013, p. 4.
39. Plataforma que agrupa a 100 empresas exportadoras cuya facturación representa alrededor del 40% del PIB español. Véase R. Benito, "No hay marca España: las empresas nacionales hacen la guerra por su cuenta", *El Confidencial*, 6 de julio de 2013.
40. A. Mars, "La marca España cotiza a la baja en el mundo", *El País*, 1 de mayo de 2012. M. A. García-Vega, "¡Pobre Marca España!", *El País*, 10 de febrero de 2013; y J. Parralejo, "¿Qué hacer con la Marca España?", *El País*, 8 de noviembre de 2013.
41. Noya, J. (2009) *La nueva imagen de España en América Latina*, Madrid: Real Instituto Elcano/Tecnos, pp. 106, 282.
42. En virtud del Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) vigente entre España y Argentina.
43. M. Jiménez, "EE UU intentó evitar que Sacyr lograra las obras del Canal de Panamá", *El País*, 17 de diciembre de 2010; J. Meléndez, "Panamá pide cuentas a Sacyr", *El País*, 5 de enero de 2014. "Dead locks trouble at the Panama Canal", *The Economist*, 5 de febrero de 2014.
44. J. Meléndez, "Acuerdo para resolver la crisis del Canal y acabar la obra antes de 2016", *El País*, 28 de febrero de 2014.
45. M.A. García Vega, "Sacyr en el país de los problemas", *El País*, 10 de enero de 2014.
46. Entre 2014 y 2015 las compañías españolas, en solitario o en consorcio, han ganado contratos para la línea 2 del metro de Panamá (FCC, 1.650 millones de euros), el Metro de Quito (Acciona, con la

- brasileña Odebrecht, 1.400 millones), la línea 2 del metro de Lima (ACS y FCC, 3.900 millones). En Colombia, se han adjudicado a Sacyr la autopista Mar 1 (900 millones de euros), la autopista Pasto-Rumichaca (900 millones) y el Puente Pumarejo en Barranquilla (223 millones), y a ACS el túnel de Toyo en Urabá (392 millones).
47. D. Brunat, "Colombia también se replantea ahora su relación con las constructoras españolas", *El Confidencial*, 7 de enero de 2014. Beauregard, L. P., "OHL se desploma en Bolsa por una supuesta trama de corrupción", *El País*, 14 de mayo de 2015. D. M. Pérez, "El supervisor mexicano abre expedientes sancionadores contra OHL", *El País*, 27 de octubre de 2015. A. Marco, "Golpe a la marca España: Chile le quita una obra a San José de 900 millones", *El Confidencial*, 7 de julio de 2014.
 48. J. Reinoso, "China advierte que perseguir a sus líderes daña la relación con España", *El País*, 20 de noviembre de 2013. Para un análisis exhaustivo, véase Chinchón, J. (2014). "Del intento por acabar con la jurisdicción universal para el bien de las víctimas y del Derecho internacional: examen crítico de la Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, relativa a la justicia universal", *Derecho Penal y Criminología*, año IV, nº 5, pp. 161-173.
 49. Un análisis detallado de esta cuestión en Oxfam Intermón, *La realidad de la ayuda 2015*, Barcelona, Oxfam, 2015. Véanse también los datos definitivos de AOD de 2014 difundidos por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE en <http://www.oecd.org/dac/stats/final2014oda.htm> [acceso el 12 de enero de 2016].
 50. Martínez, P. (2014) "El auge de la cooperación financiera reembolsable: ¿para el desarrollo o para el sector privado?", *Boletín del centro de documentación Hegoa* nº 39, pp. 1-22.
 51. Tomo esta expresión de Molina, I. (2011) "¿Década perdida? La política europea de España 2002-11", en *Política Exterior*, nº 144, noviembre de 2011, pp. 94-101.
 52. "Brasil dice que una negociación UE-Mercosur sin Argentina es inconcebible", *ABC*, 15 de mayo de 2012. "Spain supports EU/Mercosur trade accord on a "region to region" basis respecting WTO rules", *Mercopress*, 17 de mayo de 2012; "Setback for Spain: EU confirms trade talks with Mercosur, including Argentina", *Mercopress*, 24 de abril de 2012.
 53. del Arenal, C. (2009). *Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?*, Madrid, Real Instituto Elcano, DT 36/2009. del Arenal, C. (2011) "La triangulación España-Unión Europea-América Latina: sinergias y contradicciones", en *Pensamiento Iberoamericano* nº 8, 2011, pp. 71-101; Ayuso, A. y M. Foglia (2010) "Tensiones entre regionalismo y bilateralismo en las negociaciones de los acuerdos de asociación estratégica UE-ALC", en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XVI, nº 22, junio 2010, pp. 43-84; y Sanahuja, J. A. (2013) "La Unión Europea

- y el regionalismo latinoamericano: un balance”, en Investigación & Desarrollo, Vol. 21, nº 1, enero-junio 2013, pp. 156-184.
54. Molina, I. (2013) “Una nueva política europea después de tocar fondo”, en Política Exterior nº 152, marzo-abril de 2013, pp. 84-96.
55. Sanahuja, J. A. (2012) “Spain: Double track Europeanization, and the search for bilateralism”, en L. Ruano (ed.). The Europeanization of National Foreign Policies Towards Latin America, Londres: Routledge, pp. 36-61.
56. M. Vicent, “Las espinas de la posición común”, El País, 15 de enero de 2014.
57. del Arenal, C. y J. A. Sanahuja (2010) “La Cumbre UE-ALC de Madrid: un nuevo impulso a las relaciones birregionales”, VVAA, Nombres Propios 2010, Madrid: Fundación Carolina, pp. 111-121
58. Sanahuja J. A.; S. Tezanos (Coords.); A. Kern, y D. Perrotta, (2015) Más allá de 2015: perspectivas y propuestas para la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América latina y el Caribe, Hamburgo: Fundación EU-LAC.
59. *Ibidem*, p. 80, 107.
60. Véanse los estudios de impacto de J. Francois, (Project leader) (2014) Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. An Economic Assessment. Final Report. Londres: Center for Economic Policy Research (CEPR), marzo de 2014; y de Ferbelmayr, G.; B. Heyd; y S. Lehwald (2013), “Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Who benefits from a free trade deal?”, Vol. I. The Macroeconomic Effects, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, Global Economics Dynamics (GED) Project. También Rosales, O.; S. Herreros; A. Frohmann, y T. García-Millán (2013), Las negociaciones megaregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial. Santiago de Chile, CEPAL, LC/L.3710, diciembre.
61. EEAS, The European Union in a changing global environment: a more connected, contested and complex world, Bruselas: EEAS.
62. I. Torreblanca, “La España ensimismada”, El País, 31 de agosto de 2015.
63. del Arenal, C. (2011) Política exterior de España y Relaciones con América Latina. Iberoamericanidad, europeización y atlantismo en la política exterior española, Madrid: Siglo XXI/F. Carolina, p. 541.
64. *Ibidem*, p. 537 y ss.
65. J. M. Calvo, “El siglo XXI debe ser el siglo de la solidaridad. Entrevista a Enrique Iglesias”, El País, 9 de agosto de 1999.
66. Conforme a lo exigido por el Convenio Anti-corrupción de la OCDE, que España ratificó en 2000, y en el que tiene un cumplimiento, según esa organización, “extremadamente bajo”. Véase OECD *Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention in Spain*, París, OCDE, 2012, p. 5; *Anti-bribery Report 2013*, París, OCDE, 2013, p. 58; y *Anti-bribery Report 2014*, París, OCDE, 2014, p. 31.

67. Véanse los principios establecidos por el Informe de la Subcomisión del Congreso de los Diputados para promover y potenciar la responsabilidad social de las empresas, en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, serie D, núm. 423, 31 de julio de 2006; la Proposición no de Ley, aprobada por el Congreso de los Diputados, el 4 de abril de 2013, sobre Responsabilidad Social Corporativa y Derechos Humanos; las Directrices de la OCDE para empresas multinacionales; la Estrategia renovada de la UE para la RSC para 2011-2014, y la Estrategia Española de RSC, de 2015; el informe Las empresas españolas crean valor: RSC en Iberoamérica, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2015.
68. Es significativo, en este sentido, que la aproximación del líder socialista Pedro Sánchez sobre la diplomacia económica y “marca España”, fruto de su trabajo académico, no sea muy diferente a la adoptada por el gobierno del PP. Véase Sánchez, P. (dir.) (2014) La nueva diplomacia económica española, Madrid: Delta.
69. Molina, I. (2013) “Después de tocar fondo: una nueva política europea para España”, Madrid: Instituto Elcano, ARI 8/2013, 13 de marzo de 2013.
70. Sanahuja, J. A. (2015) La UE y CELAC: Revitalización de una relación estratégica, Hamburgo: Fundación EU-LAC.

Sección IV: Tres miradas desde Brasil

**Tullo Vigevani y Juliano A.S. Aragusuku
Miriam Gomes Saraiva
Regiane Nitsch Bressan**

O Brasil no contexto das reconfigurações regionais

Tullo Vigevani y Juliano A.S. Aragusuku

Introdução

RaúlCastroeBarackObamaabriramnovafasenasrelaçõeshemisféricas quando em dezembro 2014 anunciaram o restabelecimento de relações diplomáticas entre Cuba e os Estados Unidos, acontecimento sucessivamente consolidado, particularmente pelo simbolismo de seu encontro durante a VII Cúpula das Américas realizada em abril de 2015 no Panamá. As implicações dessa reaproximação para as relações interamericanas são significativas, pois eliminam um item que bloqueava a agenda regional. Este reatamento coroa esforços de décadas de muitos Estados e governos latino-americanos, entre os quais o brasileiro teve forte participação. As consequências para as organizações regionais, inclusive para a OEA, todavia não estão claramente definidas. Isso por diferentes motivos. Entre eles as dúvidas de muitos países sobre a conveniência de fortalecer o papel de estruturas de caráter continental. Outro motivo é a estratégia cubana ainda não clara em relação a esta organização. No conflito fronteiriço entre Venezuela e Colômbia de setembro 2015, países da região deliberadamente evitaram que a OEA atuasse.

Paralelamente, no caso do Brasil, há direcionamentos que se mostram favoráveis para a aproximação aos Estados Unidos, em decorrência de importantes mudanças internas em curso, sobretudo a partir das eleições de outubro 2014 e da grave crise econômica que se ampliou em 2015. Por outro lado, não há formulação específica em Brasília que permita vislumbrar se esta aproximação facilitará a reconstrução de instituições hemisféricas, como defende Hakim (2015).

No início do século XXI, houve uma mudança incremental (Hermann, 1990) na inserção internacional do Brasil, caracterizada por um papel

mais assertivo do país nos assuntos regionais e globais, estimulado em alguma medida pelo crescimento econômico que coincidiu quase exatamente com os oito anos da administração Lula da Silva. A mudança não significou ruptura com tradições históricas ou recentes, mas fortalecimento de algumas das características que já existiam. A desaceleração econômica em curso desde 2011 parecia não mudar a essência desse quadro ao longo do primeiro mandato de Dilma Rousseff. Porém, na transição para seu segundo mandato, 2014 e 2015, o cenário doméstico brasileiro foi marcado por mudanças, que tiveram fortes consequências sobre o conjunto da sociedade.

Neste trabalho buscamos compreender a ação brasileira no plano hemisférico numa perspectiva mais geral, de longo prazo, de forma a entender os caminhos que poderão se abrir no período iniciado em janeiro de 2015. Discutindo em que medida o incremento ou o enfraquecimento da capacidade brasileira, efetiva e simbólica, afeta as relações continentais, e o modo como o governo e a sociedade formulam suas políticas para a região. Em outros termos, procuramos identificar fatores que motivam a adoção das estratégias no tocante às relações bilaterais, sub-regionais, regionais e continentais, assim como as multilaterais. Com esse intuito, analisamos inicialmente a situação da política doméstica brasileira, observando como ela afeta alguns conceitos básicos da política externa. Na sequência, consideramos a política no âmbito da integração, da cooperação e da certação na América Latina, discutindo o Mercosul, a Unasul e a CELAC. Por fim, tratamos a atuação continental, particularmente frente à OEA e aos Estados Unidos. Também fazemos referência às consequências paradoxais que os problemas internos brasileiros poderão ter justamente em relação a Cuba.

Concluiremos apontando os problemas principais que se colocam a partir de 2015 e mais em geral, para o futuro: as dificuldades de negociação política interna somada à crise econômica limitarão o protagonismo brasileiro na região, e as pressões por mais aproximação com os países centrais poderão alcançar maior intensidade. Ao mesmo tempo, tendo também em conta a história da política externa brasileira no século XX e neste início de XXI, afirmamos que o equilíbrio nas relações internacionais não será abandonado, buscando utilizar em próprio favor relações com outros países, como os BRICS, particularmente a China. Esse quadro poderia sinalizar dificuldades para capitalizar investimentos políticos, além de econômicos, realizados em relação a alguns países, inclusive Cuba.

Panorama doméstico e rediscussão da política externa brasileira

A relação entre política interna e externa é um tema decisivo na análise das relações internacionais. Qualquer seja a referência teórica utilizada, essa relação é considerada essencial. No caso do Brasil da segunda metade dos anos 2010, tampouco pode-se compreender a ação externa sem considerar a todo momento a situação interna. O governo Rousseff iniciou-se com uma política exterior e regional que apresentou elementos importantes de continuidade com muitos dos aspectos da ação histórica do país, mais particularmente com aquela desenvolvida pelo governo Lula da Silva. Mas é fundamental reconhecer que constrangimentos internos passam a incidir de forma significativa. Parece que os elementos conjunturais, sobretudo as limitações impostas pelo quadro político e econômico interno, em boa medida novo, caracterizarão o segundo mandato.

O governo enfrenta, além dos partidos de oposição, disputa interna em sua própria base partidária, e também social, materializada na constante resistência do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) e outros menores. Como aconteceu ao longo dos mandatos de Lula da Silva (2003-2010), a oposição política e parlamentar concentrou os ataques ao governo apoiando-se em acusações de corrupção. A partir do início de 2014 o foco foi a investigação do Ministério Público relativa a denúncias de corrupção na Petrobrás, com extensas derivações. A questão ganhou relevância maior pela instauração de processos de investigação no Supremo Tribunal Federal contra parlamentares, a maioria ligada a partidos que constituem a base de apoio do governo. Também há acusações contra ministros e contra inúmeros empresários, sem que seja excluída a possibilidade de novas e maiores denúncias. No mesmo período, distintas forças de oposição ao governo mobilizam a opinião pública, em boa medida apoiadas pelas campanhas da imprensa, e contando com apoio em camadas médias.

Considerando o peso alcançado pelas forças de oposição ou mesmo de aliados que passam a condicionar o governo, deve-se esperar uma rediscussão da política externa. Há pressão de forças que vêm aumentando a crítica à política do governo brasileiro de integração, cooperação e concertação. Um dos caminhos para essa rediscussão deverá ser o da retomada da idéia de autonomia e sua ressignificação. A crítica às posições que prevaleceram nos governos do PT não se concentrarão na idéia de autonomia em si, mas na sua interpretação. Utilizando a formulação de Russell e Tokatlian (2010), provavelmente se buscará reinserir na equação autonomia-integração, aumentando-lhe o peso, os conceitos de globalização, de

interdependência, também as idéias relativas à inserção nas cadeias globais, às vantagens comparativas, etc. No cenário brasileiro, deverá ganhar força conceito que tem raízes históricas, o de equilibrar relações regionais com vínculos mais fortes com os países centrais, particularmente Estados Unidos. Ao longo da história, essa forma de inserção foi interpretada, particularmente pelos liberais, como possibilidade de maximizar vantagens nacionais.

Apesar de constantemente reinterpretada, a ideia genérica de autonomia permanece constante ao longo da história da política externa brasileira. Mesmo não sendo o objetivo deste texto, é importante lembrar que até governos “americanistas” são considerados por alguns autores como interessados na preservação da autonomia (Malan, Bonelli, Abreu e Pereira, 1977; Ferreira, 2001; Casarões, 2014). Nesses casos, nos referimos aos governos Dutra (1946-1950), Castello Branco (1964-1967) e Collor de Mello (1990-1992). Os autores atribuem o filo-americanismo –fortemente presente nas políticas externas desses governos– a determinadas formas consideradas necessárias para a preservação da autonomia ou para o desenvolvimento nacional, etc.

Pensando em um cenário de maior pressão contra o governo do PT, e considerando as dificuldades de boa parte dos países da América do Sul, deve-se identificar como provável a tendência à intensificação da crítica ao Mercosul. Apresentado como entrave a acordos com outros países por ser uma união alfandegária, dificultaria o acesso às economias de mercado mais desenvolvidas –sobretudo os Estados Unidos. Nas palavras de Rubens Barbosa¹ (2014), “o Brasil deveria rever sua estratégia de negociação comercial, sem preconceitos ideológicos, com vista à abertura de novos mercados, não só entre os países em desenvolvimento, mas também nos países desenvolvidos.”

Simetricamente, indícios de atitudes semelhantes surgem em outros países, contribuindo para que a pressão por mudanças ganhe força em camadas da sociedade brasileira, particularmente em setores empresariais, mas também entre setores do governo e em segmentos importantes da administração pública. Na chancelaria do governo uruguaio de Tabaré Vázquez, as opiniões restritivas ao Mercosul também são comuns. Nos países do bloco, posições contrastantes existem. Na Frente Ampla uruguaia há discordâncias. No governo do Paraguai, Horacio Cartes inclui em sua equipe tendências diversas.

Em suas reflexões sobre a autonomia, Puig (1980, 1984) argumenta que o sistema internacional não é caracterizado pela anarquia, mas por uma hierarquia internacional. Conforme Puig (1980:149-155), a obtenção da autonomia passa por quatro estágios: 1) o *status* formal de Estado soberano; 2) os benefícios materiais suficientes

para elaborar e pôr em prática um projeto nacional; 3) aceitação das políticas da potência em suas áreas de interesse estratégico em troca do exercício de autonomia em setores de igual importância para os países latino-americanos, como por exemplo, na escolha de seus modelos de desenvolvimento; e 4) a ruptura da dependência com o centro e ações de não-obediência. Para Puig, assim como para Jaguaribe (1979), a autonomia requer graus adequados de “viabilidade nacional”, uma considerável quantidade de recursos domésticos e um compromisso explícito das elites com um projeto nacional.

Analisar a existência dos quatro estágios formulados por Puig seria um exercício interessante nas atuais condições latino e sul americanas, em particular para o Brasil. No caso brasileiro, certamente temos o primeiro estágio, o Estado soberano. Esse estágio existe em maior ou menor medida em qualquer país da região atualmente. Mais difícil é definir como se encontram os outros três. A realidade brasileira dos anos 2010, com forte evidência no segundo mandato Rousseff, é que a capacidade de por em prática um projeto nacional encontra-se sob *judice*. Encontram-se claramente divididas as elites nas formas de construí-lo. O combate à corrupção, que vem constituindo-se com força em regime internacional inovador, imbricado com relações de poder, tem, do mesmo modo que em outros países, inclusive centrais, como efeito secundário o surgimento, ou ressurgimento, de interesses que não consideram como objetivo nacional importante a preservação de alguns dos grandes grupos empresariais, estatais ou privados. No caso brasileiro atual, empresas como Petrobras, grandes empreiteiras da área da construção civil e pesada, e mesmo grupos industriais e de serviços, correm o risco de serem enfraquecidos ou mesmo destruídos. O enfraquecimento das estruturas empresariais, traz consequências para a política externa brasileira, para a região e para o mundo. O resultado pode ser o debilitamento das bases materiais de uma política de integração sustentada simbioticamente pelo conceito de interesse nacional. Discutiremos o tema das relações com os Estados Unidos adiante: na crise brasileira contemporânea ganham força os setores que apontam para a importância da relação com esse país, com a União Europeia e com a China. Esse debilitamento dificultará iniciativas há décadas consideradas estratégicas pelo Estado e parte das elites. Como por exemplo, a integração energética e de transportes, e ações visando expansão estratégica, como seria a possibilidade de influir na operação do porto de Mariel em Cuba.

Russell e Tokatlian (2003) argumentam que a aceleração da globalização nas últimas décadas teria modificado sensivelmente o espaço de ação dos países latino-americanos. Esse novo contexto global demandaria que a autonomia fosse definida de uma forma diferente, havendo a necessidade de transição da *antagonistic*

autonomy, que é similar à autonomia pela distância para a *relational autonomy*, que é parecida com a autonomia pela participação (Fonseca Jr., 1998). No momento atual, no Brasil essas ideias estão sendo rediscutidas. Em pormenorizado estudo em que são avaliadas diferentes possibilidades para o país, por meio da simulação de situações, particularmente as que adviriam da finalização das negociações para o Acordo de Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP) e para a Parceria Trans-Pacífica (TPP), Thorstensen e Ferraz (2014) afirmam que as consequências em termos de comércio seriam particularmente prejudiciais. Sobretudo, segundo os autores, num contexto de estagnação da posição internacional do Brasil. Ao simularem o potencial impacto da adesão do Brasil ao TTIP, concluem que seria fortemente positivo. A atenção é voltada aos riscos da não negociação de acordos comerciais com os países centrais e com os grandes blocos, existentes ou em processo de negociação.

Na perspectiva do Estado brasileiro e de suas instâncias formuladoras de políticas, podemos afirmar que os diferentes blocos regionais devem contribuir para o fortalecimento da autonomia dos Estados-membros, enquanto objetivo e consequência da integração. De certa forma nos reencontramos mais uma vez com a formulação de Puig (1984), em que a ideia de integração deve ser funcional à de autonomia.

Na busca pela compreensão do futuro da política brasileira, em qualquer caso haverá uma reiteração do conceito de autonomia, ainda que fortemente reinterpretado. Do ponto de vista de política exterior, houve mudanças importantes nos anos do PT. Mudanças introduzidas pela “diplomacia presidencial” de Lula da Silva, em geral acompanhadas por Rousseff ao menos em seu primeiro mandato. A cúpula diplomática formulava e operacionalizava as mudanças, particularmente as críticas das políticas hegemônicas. Cabe registrar, o que se tornou mais visível a partir de 2015, que o conjunto da estrutura administrativa –que inclui muitas outras áreas além das relações exteriores, ministérios, instituições– não acompanhou de forma ativa essas mudanças. Conclui-se que se o governo, a partir de 2015, for levado a novos direcionamentos, estes encontrarão uma estrutura certamente não hostil. Isso explica-se por significativa continuidade na alta administração do Estado de setores com fortes conexões com circuitos econômicos internacionais e com convicções de caráter liberal.

As demandas e os interesses voltados à integração regional, desde a assinatura do Tratado de Assunção em março 1991, não tiveram crescimento qualitativo constante, sobretudo no Brasil. Não há no Brasil forte demanda pela integração, nem houve crescimento vigoroso da interdependência. Sem desconhecer que há avanços históricos

em pontos importantes: por exemplo, o quase desaparecimento de hipóteses de guerra em todo o subcontinente. O estágio atual, segunda metade dos anos 2010, sinaliza ações de cooperação e integração de baixa intensidade. A qualidade do comércio regional, a melhor em relação a todas as regiões do mundo, com exportações de maior valor agregado pelo Brasil, não parece suficiente para fortalecer a integração. No ano de 2014, produtos manufaturados correspondiam a aproximadamente 77% do total das exportações brasileiras para os outros membros do Mercosul². Enquanto para os outros principais parceiros os produtos manufaturados representam: China, 4%; União Europeia, 37%; Estados Unidos 55%.

O conceito de autonomia está profundamente enraizado, mas sua interpretação dependerá dos atores que prevalecerão na política brasileira nos próximos anos. A vida democrática viabiliza a presença de posições contrapostas. Ao longo do primeiro mandato de Rousseff as posições que vinculam autonomia com integração regional não se fortaleceram do ponto de vista de suas bases de sustentação política e material. No segundo mandato, as forças que optam por uma maior inserção nos mercados “globais” tem presença importante no governo.

Integração e concertação política na América Latina: Mercosul, Unasul e CELAC

A posição brasileira frente aos órgãos regionais pode ser interpretada como a de uma estratégia de círculos concêntricos. E aqui sublinhamos que mesmo no Mercosul, primeiro círculo, mais restrito e aprofundado, o país não abdicou de sua autonomia. De fato, os governos brasileiros sempre defenderam a impossibilidade de submeter-se, ao menos em alguns casos, a decisões colegiadas, atribuindo isso aos riscos que adviriam da instabilidade nos países-parte. A consequência de um posicionamento estrutural que dura há mais de 25 anos, é atualmente considerado pressuposto para abrir um debate sobre os próprios fundamentos do Mercosul. No segundo mandato de Rousseff, há atores com peso social, econômico, político e cultural que defendem abertamente a necessidade de rebaixamento do atual nível de integração a acordo de livre comércio (Bacha, 2014). Em entrevista, Bacha considera a possibilidade de retomada das negociações da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA)³.

Um Mercosul mais institucionalizado não atenderia aos interesses de parte considerável das elites, de grupos sociais, econômicos e regionais, de setores políticos, que parecem ter suas necessidades contempladas pela atual estrutura. Vimos que há importantes

tendências que apontam para a necessidade do seu rebaixamento. De todo modo, mesmo se redimensionados os objetivos, persistirá o interesse no aumento do comércio e do investimento transfronteiriço. Nos períodos anteriores grandes empresas buscaram os mercados regionais. Foi o caso de Petrobras, Itaú, Bunge, Gerdau, AmBev e outras. Também empreiteiras: Camargo Correa, Odebrecht, Andrade Gutierrez, OAS, Queiroz Galvão, etc. No início da integração Brasil-Argentina, algumas grandes empresas multinacionais, particularmente o setor automotivo (Volkswagen, Fiat, Ford, General Motors, etc.), tiveram forte interesse no mercado comum, na liberalização intra-regional. A crise desencadeada em 2014/2015 pelas investigações e processos relativos à corrupção na Petrobras certamente terá impacto na posição brasileira de integração. Com reflexo em toda a região. O enfraquecimento ou mesmo potencial desaparecimento de algumas dessas empresas diminuirá o ímpeto, já fragmentado, dos empresários pela integração. Todas as teorias de integração regional reconhecem a importância desse setor, seja público ou seja privado, para o avanço do processo.

O impacto negativo também poderá surgir no relacionamento bilateral com outros países. A iniciativa comercial, de investimento e de serviços pode se enfraquecer. Essa evolução deverá confrontar-se com a maior capacidade de outros países, particularmente dos Estados Unidos. O maior protagonismo norte-americano que se fortalece na administração Obama, apesar de poder proporcionar benefícios para a região, terá paradoxalmente como possível consequência alguma retração de países de maior capacidade relativa da América Latina. Seria o caso do Brasil nas suas relações bilaterais, nos casos em que obteve vantagens relativas. É cedo para desenhar cenários, havendo nos próprios Estados Unidos posições divergentes. Em relação a Cuba podem surgir iniciativas que levariam a uma diminuição relativa do papel de outros parceiros, inclusive China, Canada, Espanha e Brasil.

O Mercosul foi importante em situações determinadas, como o é na negociação em curso com a União Europeia. Também o foi nas relações com os Estados Unidos, servindo como mecanismo de resistência frente a pressões assimétricas. Há na tradição diplomática brasileira a preocupação pela busca de formas para evitar compromissos que possam mais tarde levar a perdas para o país. Isso tem acontecido nas negociações econômicas, mas o mesmo vale para outros campos. Ao mesmo tempo, deve ser observado que apesar do quadro internacional sugerir o fortalecimento da integração para negociar em melhores condições frente ao mundo exterior, isso não tem acontecido sempre. No caso de acentuarem-se dificuldades nas relações intra-Mercosul, certamente as pressões, como já vimos, para buscar soluções nacionais vão se acentuar.

Os governos brasileiros, inclusive o de Rousseff, admitem a ideia de que integração significa conceder algo de soberania, mas as concessões tendem a ser restritas: por isso a defesa da união alfandegária com políticas limitadas no tocante ao combate às assimetrias. A baixa complementaridade não tem sido enfrentada com políticas conjuntas de desenvolvimento regional, com projetos comuns e com ações mais fortes para criar cadeias produtivas. Na medida em que as assimetrias mantêm-se altas, em virtude da ausência de instrumentos regionais adequados, a tendência é que a união alfandegária não se complete e acabe sendo debilitada por uma lógica na qual os conflitos são sobrevalorizados, já que os meios para sua superação têm relação com a mudança de postura dos Estados. A posição do Brasil, mesmo considerando as atuais incertezas, está longe de ser a única responsável pelas dificuldades. As formas de posicionamento de Argentina, Paraguai, Uruguai e Venezuela frente ao Mercosul contribuem para isso. Destacamos o papel do Brasil, pois a este caberia o papel de *paymaster*, ainda que não o tenha sido, de acordo com a formulação de Mattli (1999). Nesse contexto, cresceu nos anos 2000 o debate sobre o significado mesmo da integração. Há movimentos que impulsionam o debate sobre aspectos que entendem que deveriam ser mais valorizados: integração social, cultural, educacional, combate comum à pobreza.

Diferentemente do Mercosul, a Unasul surge num contexto de diversidades na região. Inclusive diversidades no tocante à política de inserção na economia internacional. Diversidades são aceitas, consideradas normais, portanto a Unasul não traz como objetivo a integração econômica, descartando-se qualquer proposta de mercado comum. Não visa política externa comum. Busca superar diferenças, sem desconhece-las, mantendo um espaço de interlocução. Portanto reconhecemos na Unasul o segundo círculo concêntrico para a política brasileira, que pelas suas características intergovernamentais e flexíveis, sem compromissos institucionais de significados incontornáveis, pode consolidar-se.

A Unasul tem o caráter de um instrumento sul-americano, portanto não latino-americano e ainda menos hemisférico. Esse objetivo explica-se porque nesse espaço, na formulação do Estado brasileiro, de seus políticos e de seus altos funcionários, podem-se criar consensos a respeito de alguns temas. Consensos que, lançando mão da formulação já clássica de Bull (2002), são possíveis na medida em que se busca a ordem e permitem manter a independência dos estados individuais. Mais relevante, consensos que podem ser obtidos como resultado de uma composição de poder marcadamente regional. Desse modo, compatibilizam-se preservação da autonomia, cooperação, integração seletiva e um espaço comum onde as relações correspondem a outra geografia, atenuando, não eliminando, o peso

de fatores extra-regionais. Isso seria possível na América do Sul, mas não na América Latina e menos ainda na esfera continental.

Na perspectiva brasileira dos anos 2000, sobretudo a do governo Lula da Silva, seria indispensável trabalhar de forma “consistente e persistente em favor da emergência de um sistema mundial multipolar no qual a América do Sul venha a constituir um dos polos e não ser apenas uma sub-região de qualquer outro polo econômico ou político” (Guimarães, 2006:275). A continuidade de conflitos domésticos em países da América do Sul, inclusive nos três maiores do Mercosul (Argentina, Brasil, Venezuela), mostra as dificuldades para atingir o patamar de polo. Mesmo nas relações entre os países que constituem os três grupos em que se subdividem atualmente os países membros da Unasul –Mercosul, Aliança do Pacífico e Aliança Bolivariana para os Povos de nossa América (ALBA)– há consistentes problemas. Alguns de origem histórica, como entre Chile e Peru, outros ligados a problemas atuais. Para o Brasil, o espaço sul-americano vem se delineado politicamente de forma consistente, como reconstitui em perspectiva histórica Santos (2014:184), desde o governo Itamar Franco.

O conceito de América Latina consolidou-se a partir da construção de um imaginário comum por intelectuais da própria região –com o Brasil muitas vezes recebendo ou atribuindo-se um papel peculiar nessa arquitetura identitária–, mas, também, como uma representação do ‘outro’ para a sociedade estadunidense, como um contraconceito assimétrico de suas autoatribuídas virtudes. No entanto, a adesão do México ao Nafta, em 1992, contribuiu para erodir o conceito de América Latina, ao aproximar decisivamente um de seus polos mais importantes, o México, do ‘outro’ desse conceito: os Estados Unidos.

Comparativamente à política brasileira para o Mercosul, no caso da Unasul, a autonomia parece se conectar mais diretamente com alguns dos objetivos da cooperação. Isso ocorre ao menos em três dimensões: financiamento para a integração, mesmo considerando as restrições brasileiras ao Banco do Sul; integração da infraestrutura (incorporação da IIRSA e estabelecimento do COSIPLAN); e defesa (Conselho de Defesa Sul-Americano). Trata-se de tentativas mais ou menos articuladas de conectar a autonomia nacional com os objetivos de cooperação e integração sul-americana. Importante ressaltar que o processo de criação do Conselho de Defesa Sul-Americano vincula-se não apenas ao objetivo de fortalecer a cooperação em temas de defesa e segurança, mas remeteu também à intenção de estabelecer um contraponto à influência dos Estados Unidos na América do Sul, mais precisamente, na região andina. O avanço da crise econômica no primeiro mandato de Rousseff afetou a capacidade brasileira como eixo indutor dos projetos da Unasul. Some-se o debilitamento

político do governo, assim como o crescimento das críticas internas às diferentes formas de integração e cooperação regional.

A explicação da política brasileira frente à ALBA e à Aliança do Pacífico tem uma mesma matriz: a busca de cooperação regional mesmo em contextos ideológicos e de visões econômicas e de comércio distintas. Em relação à ALBA há identidade no que tange à preocupação pelas questões sociais, mas diferenças em questões de política econômica. Em relação à Aliança do Pacífico a preocupação volta-se a evitar fracionamentos geopolíticos e mesmo busca-se fortalecer os elementos de integração expressos pela participação dos países da aliança no Mercosul por meio de acordos de livre comércio, e outros acordos.

A Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), estabelecida em 2010, aparece como o terceiro círculo concêntrico na política hemisférica brasileira. Alguns dos Estados membros observam a organização como possível fórum alternativo à OEA. O presidente do Equador, Correa, foi quem mais avançou nessa direção. Para ele a CELAC deveria substituir a OEA⁴. A posição brasileira surge como mais branda e articulada. O governo reconhece a importância da organização, mas não entende que deva se transformar numa alternativa à OEA, nem deva servir como base de confrontação direta a ela.

Para o Brasil, a CELAC surge como uma organização que congrega todos os países da América Latina e do Caribe e, nas palavras de Garcia, “sem países estranhos a eles” (2013:61). Trata-se sim da abertura de foros sem a participação dos Estados Unidos e Canadá, mas a concepção pragmática no campo internacional estimula evitar ações de confrontação e mesmo políticas que diretamente visem o enfraquecimento da OEA ou outros instrumentos de caráter continental. Percebemos claramente a ideia do terceiro círculo concêntrico, o governo brasileiro considera existir maior grau de identidade na CELAC que na OEA.

No entendimento dos governos brasileiros, a CELAC deve dar continuidade às ações desenvolvidas anteriormente pelos Grupos de Contadora e do Rio. Pode-se afirmar que a CELAC é vista como a representação de um grupo continental de Estados que têm em comum algumas afinidades e que pode articular ações conjuntamente, inclusive parte das relações com o resto da comunidade internacional, também com os Estados Unidos.

Compreender a política externa brasileira e particularmente a política hemisférica, exige entender que não há preocupação por uma liderança acima das próprias possibilidades. Algumas análises

sobre a política brasileira na região insistem a respeito do papel pretendido pelo país na relação com o próprio entorno. Nessa perspectiva exagera-se na interpretação de que o Brasil buscaria a formação de um polo alternativo com poder competitivo extra regional (Burges 2008; Gardini e Lambert, 2010; Malamud, 2005). Apesar de fortes diferenças em relação a aspectos da política exterior, regional e hemisférica, inclusive em relação ao Mercosul e à Unasul, na sociedade civil e entre as forças políticas encontramos razoável consenso sobre alguns pontos, particularmente em relação à necessidade de não superestimar a capacidade nacional. Os dois mandatos de Rousseff acentuaram esta característica, compartilhada pelas forças políticas de oposição que insistem, sobretudo por razões eleitorais, que os recursos nacionais devem ser investidos domesticamente.

O eixo hemisférico: OEA e as relações com os Estados Unidos, e o novo papel de Cuba

A relação com os Estados Unidos poderá voltar ao foco das relações exteriores do Brasil. As indicações nesse sentido surgem tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos. As pressões pelas mudanças resultam não tanto do quadro internacional ou das relações bilaterais, ainda que possam estimular novos caminhos, mas do entendimento que os grupos dirigentes e as elites brasileiras terão desse quadro e dessas relações. Em outros termos, relacionam-se diretamente, como estamos discutindo, com as condições internas do país e, secundariamente, com as atitudes dos setores norte-americanos preocupados com o Brasil, sejam empresariais, sejam governamentais. As atitudes norte-americanas são importantes, mas o ponto relevante na atualidade é como elas influem nas relações de poder no Brasil. Como vimos, a qualidade do comércio, mais especificamente das exportações brasileiras aos Estados Unidos, tem composição de maior valor agregado que aquelas feitas à União Europeia e à China, ainda que menor qualidade que aquelas direcionadas ao Mercosul e à área da ALADI. Para os Estados Unidos, o percentual de produtos manufaturados exportados é aproximadamente 55%. Para os empresários brasileiros, vista a dimensão e a potencialidade do mercado norte-americano, que vem absorvendo quantidades crescentes de produtos brasileiros nos anos 2010, o atrativo é significativo.

Como demonstramos nas seções anteriores, a ideia de autonomia tem sido uma diretriz sempre presente na política brasileira. A ação dos Estados Unidos nas relações hemisféricas é, por si mesma, um desafio

para o exercício da autonomia nessa esfera. No início do século XXI fatos novos surgem, particularmente a possibilidade de mudança gradual no equilíbrio internacional. Importante é ter em conta o significado que pode ter a presença chinesa, econômica, política e mesmo estratégica (Vadell, 2011). De todo modo, as consequências desse processo a longo prazo não são claras, tampouco sua influência sobre os fenômenos de integração.

A análise da posição brasileira no continente deve ter em conta esse conjunto de fatores, que provavelmente explicam ambiguidades. Nos governos Lula da Silva e no primeiro mandato Rousseff, houve a busca do fortalecimento de organizações sub-regionais, de forma a aumentar a autonomia frente aos Estados Unidos. Seja de parte brasileira, seja de parte dos Estados Unidos, assim como de inúmeros países do continente, houve coincidência na manutenção de um perfil baixo para a OEA, utilizada como foro limitado de discussão de alguns temas. A OEA foi historicamente um *locus* para o desenvolvimento das relações com os Estados Unidos, mas na atualidade está longe de ser o único e mesmo o principal. Boa parte das ações externas concretiza-se no contexto de foros bilaterais. Inclusive as do Brasil com os Estados Unidos. Compreendemos assim o significado da OEA para o Brasil, e sua relativização. Aplica-se a ideia do quarto círculo concêntrico.

Os dados recentes, mesmo na fase de realização da VII Cúpula das Américas no Panamá de abril de 2015, não sugerem mudanças significativas. A presença norte-americana na cúpula, o reestabelecimento das relações com Cuba, consolidadas com a reinauguração das embaixadas em julho de 2015, mostram que os Estados Unidos voltam a dar alguma importância para a região. A percepção brasileira é, no plano oficial, favorável a essa evolução, sendo este um consenso entre as principais forças políticas e sociais. A atitude frente a esse restabelecimento de relações, e frente à reintegração de Cuba ao quadro institucional regional é positiva.

O Brasil tem laços históricos com Cuba, que foram reforçados no decorrer dos governos do PT. Somaram-se às afinidades políticas ações concretas, como o emprego de médicos cubanos em uma lógica de cooperação proporcionada pelo programa “Mais Médicos”, que suscitou divergências em segmentos da sociedade brasileira. O Brasil realizou importantes investimentos em Cuba. O mais destacado foi a construção do porto de Mariel, realizada pela Odebrecht. Investimento de aproximadamente US\$ 957 milhões, dos quais US\$ 682 financiados pelo estatal Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)⁵. Este investimento, que foi planejado de parte do Brasil para garantir uma presença estratégica na área do Caribe com o intuito de projeção econômica global, sofre o risco

de reversão em virtude de larga combinação de fatores. Entre eles: crise brasileira, dificuldades da China, complexidade tecnológica que levou à necessidade de capitais e tecnologia de Cingapura. Fator crescentemente importante será a capacidade norte-americana de utilizar suas novas relações, num contexto de dificuldades de outros grandes parceiros de Cuba. Há um evidente paradoxo: uma ação potencialmente promissora enfrenta dificuldades exatamente no momento em que Cuba tende a inserir-se mais fortemente no plano hemisférico e global.

Do ponto de vista econômico e comercial, as relações Brasil-Cuba não devem sofrer significativas mudanças. A corrente de comércio alcançou em 2014 o valor de US\$ 569 milhões. Tendo tido seu melhor momento em 2012, quando chegou a US\$ 664 milhões. É importante sinalizar que o Brasil opera com superávit há muitos anos, tendo sido de US\$ 447 milhões em 2014, portanto proporcionalmente muito elevado. Também significativa a participação de produtos manufaturados nas exportações brasileiras, representando aproximadamente 55% do valor total. A melhoria das relações de Cuba com os Estados Unidos, um maior fluxo de recursos para a ilha, inclusive a eventualidade de suspensão do bloqueio, poderia ter como consequência aumento das relações econômicas com o Brasil, mesmo considerando o pequeno tamanho da economia cubana⁶. Como vemos, os números são bastante restritos, em vista do comércio exterior total do Brasil. Ainda assim, o país é o terceiro fornecedor de Cuba, depois de China e Espanha, representando 8,6% das importações daquele país. E é sexto maior destino de suas exportações, representando 2,9% do seu total, sempre em 2014⁷.

De acordo com esta análise, percebe-se que, ao menos até 2015, o leito das relações entre os Estados americanos não têm sido as organizações multilaterais. Houve preferência pelo campo bilateral. Compreende-se assim porque na OEA observa-se uma diminuição do protagonismo norte-americano, que para alguns autores é considerado consequência de razoável desinteresse, ainda que seu financiamento dependa em sua maior parte dos Estados Unidos. Não é fenômeno conjuntural, manifesta-se desde os anos 1990, atravessou todo o mandato Insulza (2005-2015), continuando na gestão de Almagro. A evolução da influência norte-americana na organização também apresenta ambiguidades. Dissemos que a influência parece diminuir. Por outro lado, assistimos, no segundo termo da administração Obama, a um renovado interesse pela América Latina: o que não é previsível é se isso se refletirá na reanimação da OEA. A retomada das relações com Cuba, e mesmo a possibilidade de alguma normalização das relações com a Venezuela, indica a busca de apaziguamento regional. É desta forma que deve ser interpretada a ação do Embaixador Thomas Shannon no tocante à Venezuela. É

nesse contexto que deve ser analisada a visita de Rouseff aos Estados Unidos no final de junho de 2015. Na administração em Washington, parece prevalecer a ideia que é interesse norte-americano rebaixar tensões e fortalecer laços. A administração tem suas preocupações voltadas a outras regiões, Ásia e Leste Europeu. A crise fronteira entre Venezuela e Colômbia de setembro de 2015 não pôde ser administrada pela OEA, apesar do interesse de Washington. A oposição de países da Unasul à ação mediadora da OEA conseguiu prevalecer sem que a administração Obama sinalizasse maior empenho.

Dada a assimetria de poder, a experiência histórica e recente tem sugerido ao Estado brasileiro que políticas multilaterais no âmbito da OEA não surtem os efeitos desejados pelos governos do país. A preocupação do Brasil no governo Lula da Silva pelas bases norte-americanas na Colômbia, a falta de sintonia na crise de Honduras, o modo como os Estados Unidos persistem em discutir questões como o narcotráfico e as guerrilhas colombianas, são todos pontos que indicam dificuldades na utilização da OEA, mesmo sem abdicar do reconhecimento de sua competência no trato de alguns temas de interesse comum. Mesmo no caso de mudanças, como Hakim (2015) sinaliza estarem havendo no tratamento do narcotráfico, não correm pelos caminhos da organização. Torna-se evidente que para os governos brasileiros, na OEA há menor comunidade de valores que os existentes nas relações com Mercosul, Unasul e CELAC, o que a coloca numa posição inferior na escala de prioridades. Desse modo, justifica-se a alocação dessa organização como o quarto círculo concêntrico para a política externa brasileira no continente.

Ao longo dos governos do PT, não houve tensões significativas entre o Brasil e os Estados Unidos. Pelo menos desde 1990, o relacionamento não se modificou estruturalmente. Porém, não significa que inexistiram contraposições, particularmente em temas atinentes à crítica daquilo que é considerado o sempre renovado unilateralismo norte-americano; isso não impediu políticas de entendimentos e cooperação (Patriota, 2008). As controvérsias de caráter econômico e comercial sempre tiveram apoio *bi-partisan* no Brasil. Trinkunas (2015), da Brookings Institution, que defende maior aproximação entre Brasil e Estados Unidos, explica desta forma a especificidade nas relações bilaterais em geral:

What is fundamentally different about the U.S. relationship with Brazil in comparison to other major global players is the lack of a weighty constituency in each country for maintaining good relations. In spite of a significant trade relationship, the U.S. and Brazilian economies are not integrated into each other's economic value chains. Unlike Canada, China, Germany, India, or Israel, where a wide array of actors in the private sector, civil society, and

government care deeply about mutual trade, investment, security, and the wider global order, no such powerful Brazil lobby exists in Washington or U.S. lobby in Brazil.

Não se trata de adesão aos interesses da potência hegemônica. China e Índia conseguem articular sua agenda nos Estados Unidos de forma autônoma, sempre na clara perspectiva de seus interesses nacionais.

O novo quadro das relações dos Estados Unidos com a América Latina, fortemente marcado pelo reatamento com Cuba, mas também pela tentativa de normalização das relações com o Brasil, não parece pesar para o revigoramento da OEA. A posição do Brasil não pode ser classificada como de oposição à OEA e às suas diferentes áreas de atuação, mas deve ser considerada como sendo uma posição de perfil baixo. Em 2011 houve uma crise em relação à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) decorrente da medida cautelar que recomendava a suspensão imediata do licenciamento da usina hidroelétrica de Belo Monte, crise superada apenas em 2015, com a indicação de um Embaixador na OEA, depois de quatro anos de vacância do cargo. Do mesmo modo é também consensual a ideia que os Estados Unidos não encontram na organização uma estrutura que sistematize suas relações continentais.

A probabilidade desta situação da OEA modificar-se no final dos anos 2010 parece difícil. A posição fortemente cética de Havana, ainda que indiretamente, contribui para limitar as tentativas de maior protagonismo da organização. Tanto de parte brasileira quanto de parte norte-americana há indícios fortes no sentido de privilegiar a tentativa de melhoria das relações bilaterais. Por um lado, como vimos no caso de forças econômicas, políticas e sociais brasileiras, em oposição ou dentro do governo, redobram-se as pressões para buscar consistentes pontos de encontro, sobretudo nos aspectos econômicos e comerciais, além de políticos. No caso dos Estados Unidos, há ambiguidades. Muitas vezes a posição do governo, particularmente da administração Obama, converge para a busca da melhora nas relações. Tem tido papel relevante neste sentido o vice-presidente Joe Biden. No caso das escutas realizadas pela *National Security Agency* (NSA) em relação à presidente brasileira, sobre o qual o governo do Brasil exigiu pedido formal de desculpas desde 2013, o movimento que visou acomodar a situação, dele participando o ministro das Relações Exteriores Mauro Vieira, foi bem sucedido. Ao mesmo tempo, devemos registrar que setores conservadores, sobretudo no âmbito republicano, agem de modo agressivo, particularmente contra aspectos da política externa brasileira: são decididos críticos do sistema BRICS - o que faz parte de uma estratégia que parece consolidar-se nos Estados Unidos de contenção da China.

A percepção desses setores conservadores é que, através do BRICS, a multipolaridade é um caminho que os chineses utilizam para se precaver em relação à estratégia de contenção norte-americana (Schaefer e Poffenbarger, 2014).

Neste contexto amplo compreendem-se os esforços bilaterais entre os Estados Unidos e o Brasil (exemplos: encontro presidencial bilateral no Panamá em abril de 2015 e visita de Rousseff a Washington no final de junho 2015). As diferenças conjunturais entre o segundo mandato Rousseff e as administrações brasileiras anteriores são bem identificadas nos Estados Unidos. O *New York Times* (21/3/2015), ao analisar em editorial os problemas brasileiros⁸, destacou a existência de um desapontamento em relação ao governo Rousseff nos assuntos domésticos e externos, concluindo que um caminho para a busca de maior estabilidade no Brasil seria agir de forma a contemplar interesses norte-americanos contestados na América Latina. Em alguma medida, essas sugestões parecem incorporadas na agenda bilateral após a visita oficial em junho. No comunicado conjunto divulgado após o encontro, foi afirmado que: “Os Presidentes reconheceram os esforços do Brasil e da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) para a promoção do diálogo político na Venezuela e para a realização de eleições legislativas com credibilidade, transparência e monitoramento internacional, em dezembro.” (Brasil, 2015)

Na mesma direção, em Washington busca-se mostrar como o interesse econômico dos dois países aponta para a melhoria das relações, o que deveria encaminhar a um novo patamar de convergência e de cooperação (Meacham, 2015). Deve-se chamar a atenção para o fato de que, desde o início de 2015, setores como o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil trabalham nesta direção. Negociações como a Rodada de Diálogo Comercial entre Estados Unidos e Brasil, desenvolvidas por esse ministério nos meses de fevereiro e março de 2015, visavam abrir caminhos⁹ que vem sendo percorridos por grupos epistêmicos que perseguem novo patamar de relação bilateral.

Conclusões

Paralelamente à reconfiguração regional afetada pelo maior interesse norte-americano nas relações interamericanas, como é demonstrado pelo reestabelecimento das relações Cuba-Estados Unidos, o Estado brasileiro mantém os objetivos elaborados e confirmados por sucessivos governos em relação às organizações regionais. A crise de grande envergadura que o atinge desde 2014/2015, política

e econômica, não tem como consequência alterações profundas em sua estratégia frente às organizações existentes, Mercosul, Unasul, CELAC e OEA. Após um período de posicionamento forte contra o unilateralismo norte-americano, há o crescimento da reivindicação de empresários, de forças políticas, com impacto na alta administração do Estado, visando a adesão aos regimes internacionais formatados pelos Estados centrais, particularmente Estados Unidos. Isso não quer dizer que traços clássicos da política externa brasileira desaparecerão. Como discutimos, sofrerão uma ressignificação. A busca da diversificação das relações, buscando maximizar vantagens, viabilizadas pelo cenário político e econômico internacional, deve manter-se. Daí a continuidade do interesse pelas organizações regionais.

Da mesma forma há também interesse pelas relações com a China e pela ativa participação em diferentes fóruns internacionais, particularmente os BRICS. Vimos como as atitudes de uma parte das elites repercutem na defesa da adesão aos grandes acordos internacionais em discussão, seja com a União Europeia seja com os Estados Unidos e países asiáticos. Os atuais impasses no cenário político doméstico não se resolverão rapidamente. A pergunta que podemos fazer, sem resposta, é se os debates em curso no Brasil sobre sua inserção internacional, como os que discutimos neste texto, indicam uma mudança de orientação brasileira, ou apenas pequenos ajustes na tradição histórica discutida, da autonomia e do fortalecimento das instituições regionais.

Se os debates atuais levarão a mudanças estratégicas não é possível responder. Nossa conclusão é que o atual desenho da inserção regional do Brasil seria adequado na medida em que os Estados tivessem maior capacidade de implementação de decisões capazes de atenuar os efeitos centrífugos que emanam do peso objetivo dos países centrais e maior capacidade de execução de ideias que parecem consensuais: atenuação da pobreza, cadeias produtivas, segurança integrada, etc. Um processo de integração econômica de forte densidade como projetado no Mercosul nos anos 1980 e 1990 fortaleceria a condição brasileira no cenário internacional. Não apenas do ponto de vista político e estratégico, mas também fortaleceria a capacidade negociadora nos planos comercial e econômico. O grande tema atual são os estrangulamentos internos, não apenas os políticos aqui discutidos, mas também os econômicos cuja superação demandará alguns anos.

As novas relações entre Cuba e Estados Unidos representam uma conquista há décadas no centro da pauta dos Estados latino-americanos, portanto um notável passo à frente. Como vimos, a nova fase do relacionamento entre Brasil e Cuba terá benefícios, mas

também se fortalecerão paradoxos importantes. O Brasil no contexto das reconfigurações regionais tende a fortalecer relações bilaterais, sobretudo com os Estados Unidos, sem abdicar de seus interesses e posições frente às organizações.

Notas

1. <http://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,uma-nova-politica-comercial-imp-,1591030> O Estado de S.Paulo, 11/11/2014; p. 2.
2. Dados extraídos de relatório produzido pela Divisão de Inteligência Comercial do Departamento de Promoção Comercial e Investimentos do Ministério das Relações Exteriores do Brasil em 2015. Disponível em: <http://www.brasilexport.gov.br/>
3. Entrevista ao jornal Valor Econômico, 5/2/2015.
4. *Infolatam*. Equador: Rafael Correa apresenta a Insulza suas propostas para reformar a OEA. 30 de novembro de 2012. Disponível em: <http://www.infolatam.com.br/2012/11/30/ecuador-rafael-correa-apresenta-a-insulza-suas-propostas-para-reformar-a-oea/> . Acesso em: 28 mai. 2013.
5. *Carta Capital*. Porque o Brasil está certo ao investir em Cuba. 28 de janeiro de 2014. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/internacional/por-que-o-brasil-esta-certo-ao-investir-em-cuba-1890.html> .
6. O Estado de S. Paulo. Mudanças em Cuba, desafio e oportunidades. Rubens Barbosa. 27 de janeiro de 2015.
7. Dados extraídos de relatório produzido pela Divisão de Inteligência Comercial do Departamento de Promoção Comercial e Investimentos do Ministério das Relações Exteriores do Brasil em 2015. Disponível em: <http://www.brasilexport.gov.br/> .
8. http://www.nytimes.com/2015/03/22/opinion/sunday/brazils-dim-voice-on-the-world-stage.html?_r=0
9. “Diálogo Brasil-EUA avança nas áreas de regulação e facilitação do comércio”. *Valor Econômico*, 20/03/2015.

Referências bibliográficas

- Bacha, Edmar (2013). Integrar para crescer: o Brasil na economia mundial. Texto para Discussão n. 27. Rio de Janeiro: IEPE/Casa das Garças.
- Bull, Hedley (2002). A sociedade anárquica. Brasília: Editora UnB.
- Burges, W. Sean (2008). *“Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian*

Foreign Policy after the Cold War. International Relations, Vol. 22, No.1.

- Casarões, Guilherme Stolle (2014). "O tempo é o senhor da razão? A política externa do governo Collor, vinte anos depois". Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP), São Paulo.
- Ferreira, Oliveiros S. (2001). A crise da política externa (autonomia ou subordinação?). Rio de Janeiro: Editora Renavan.
- Fonseca Jr., Gelson (1998). A Legitimidade e Outras Questões Internacionais. São Paulo: Paz e Terra.
- Garcia, Marco Aurélio (2013). "Dez anos de política externa", en: Sader, Emir, ed. Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma. Rio de Janeiro: FLACSO Brasil.
- Gardini, Gian Luca, e Peter Lambert, eds. (2010). Latin American Foreign Policies: between ideology and pragmatism. New York: Palgrave Macmillan.
- Guimarães, Samuel Pinheiro (2006). Desafios brasileiros na era dos gigantes. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Hakim, Peter (2015). "Cuba volta ao hemisfério". Política Externa, Vol. 23, No. 3.
- Hermann, Charles F. (1990). "Changing Course: When Governments Choose to Re-direct Foreign Policy". International Studies Quarterly, v. 34, n. 1, p. 3-21.
- Jaguaribe, Hélio (1979). "Autonomia Periférica e Hegemonia Cêntrica", Estudios Internacionales, vol. 46 (abril-junho): 91-130.
- Malamud, Andres (2005). "Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement", Cambridge Review of International Affairs, Vol. 18, No. 3.
- Malan, Pedro S., Regis Bonelli Marcelo de P. Abreu e José Eduardo de C. Pereira (1977). Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil, 1939-1952. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.
- Mattli, Walter (1999). The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meacham, Carl (2015). Protests, Corruption, and Recession: Is Brazil Ready for Trade Cooperation with the United States?. Washington: Center for Strategic and International Studies (CSIS). 23 março. Disponível em: <http://csis.org/>.
- Patriota, A. A. (2008). "O Brasil e a Política Externa dos EUA." Política Externa, Vol. 17, No. 1 (Junho/Agosto): 97-109.
- Puig, Juan Carlos (1980). Doctrinas internacionales y Autonomía Latinoamericana. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina. Universidad Simón Bolívar.

- Puig, Juan Carlos (1984). "Introducción", en Puig, Juan Carlos (org) *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas. Tomo I*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Russell, Roberto e Juan Gabriel Tokatlian (2003). "From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy", *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, No. 1: 1-24.
- Russell, Roberto e Juan Gabriel Tokatlian (2010). *Autonomía y neutralidad en la globalización. Una readaptación contemporánea*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Santos, Luís Cláudio Villafañe G. (2014). *A América do Sul no discurso diplomático brasileiro*. Brasília : FUNAG.
- Schaefer, Mark E., e John G. Poffenbarger (2014). *The Formation of the BRICS and its implication for the United States: Emerging Together*. New York: Palgrave Macmillan.
- Thorstensen, Vera, e Lucas Ferraz (2014). "The impacts of TTIP and TPP on Brazil". Paper. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas.
- Trinkunas, Harold (2015). "Moving beyond dispensable: strengthening U.S.-Brazil Relations. Order from Chaos: foreign policy in a troubled world", Brookings Institution, Washington, 26 junho. Disponível em: <http://www.brookings.edu/blogs/order-from-chaos/posts/2015/06/26-us-brazil-relations-rousseff-trinkunas> .
- Vadell, Javier (2011). "A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do consenso do pacífico", *Revista de Sociologia e Política*, Vol. 19, No. Suplementar: 57-79.

Estancamento e crise da liderança do Brasil no entorno regional

Miriam Gomes Saraiva

A política externa de Lula da Silva deixou um legado para a presidente Dilma Rousseff, eleita no final de 2010 pelo mesmo partido: uma trajetória orientada para a revisão das instituições internacionais, uma atuação ativa em fóruns multilaterais colocando-se como representante dos países do Sul e um comportamento proativo na dimensão regional. As estratégias para atingir esses objetivos tiveram como base um intricado de diferentes coalizões internacionais e mecanismos de interação de política externa nos marcos da política internacional, assim como intentos de reconfigurar o cenário regional através da construção de uma governança nos marcos da América do Sul através da UNASUL, e da criação da CELAC na dimensão latino-americana¹. A corrente política no interior do Itamaraty que havia predominado durante os mandatos de Lula, os autonomistas, defendia uma projeção autônoma e proativa do Brasil na política internacional, a construção da liderança regional e a ascensão para a posição de potência global. Os autonomistas, como tributários do desenvolvimentismo, identificavam a integração como um instrumento de acesso a mercados externos e também como canal para a projeção de empresas brasileiras na região (Saraiva 2013).

No início do seu governo, a presidente Rousseff indicou adotar uma linha de continuidade no campo da política externa. Os autonomistas seguiram nas principais posições do ministério, e a variedade de outras agências de governo envolvidas na política externa, conquistada durante o governo Lula, se manteve. A tendência da estratégia econômica desenvolvimentista no projeto de desenvolvimento interno foi reforçada. A perspectiva de modificar o cenário regional colocando a América do Sul como prioridade foi mantida nos discursos oficiais.

Mas, embora as estratégias e visões de mundo tenham seguido formalmente em vigor, assim como os *policymakers* da política externa e as perspectivas anunciadas para a região, o comportamento brasileiro para o exterior de forma geral e, na mesma medida, para o entorno regional, experimentou mudanças e uma visível redução na proatividade. Cervo e Lessa (2014, 133) chamam esse movimento de “declínio do Brasil nas relações internacionais”. O Brasil foi perdendo protagonismo tanto na política global quanto na esfera regional, e seus movimentos assumiram um caráter reativo. Essa mudança sofreu influência da conjuntura econômica internacional e da situação econômica interna, da nova dinâmica do processo decisório e, sobretudo na passagem para o segundo mandato, da politização² da política externa e dos processos judiciais contra dirigentes de grandes empresas de infraestrutura, que haviam sido um instrumento importante de atuação na América do Sul e em Cuba, com recursos do banco brasileiro de desenvolvimento, o BNDES³.

O objetivo do capítulo é trazer para o debate elementos do comportamento brasileiro frente ao entorno regional durante o governo de Dilma Rousseff, que pode tanto ter coincidido como o final de um ciclo na dimensão hemisférica quanto ser entendido como o fim da experiência brasileira de liderança regional⁴. Propõe-se também a apresentar reflexões sobre o impacto desse comportamento na reconfiguração regional. Seu argumento central é que, apesar das anunciadas continuidades em termos de estratégias e objetivos, o comportamento brasileiro para a região experimentou mudanças e uma visível redução no ativismo regional. A primeira parte fornece um quadro geral da política externa do governo de Lula para a região marcada por sua perspectiva de modificar o entorno regional. A segunda se concentra nos fatores que incidiram sobre a política externa e que vieram a favorecer uma mudança de engajamento regional por parte do governo de Rousseff. Na última parte é apresentado um breve painel sobre a política externa de 2011 a 2015 e, em seguida, o capítulo se dedica à análise da política externa brasileira frente ao entorno regional durante o período.

A política externa de Lula para o entorno regional

O governo de Lula da Silva (2003-2010) mudou o perfil da política externa brasileira. O apoio aos regimes internacionais implementado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso foi substituído por um comportamento proativo com vistas a reformatá-los através de uma tática de persuasão orientada para favorecer os interesses de países do Sul ou, em algumas circunstâncias, os interesses

brasileiros. A ideia de aglutinar países emergentes e de menos recursos para contrabalançar o poder das potências ocidentais consolidadas marcou sua política externa, e a diplomacia brasileira deu preferência a posições mutipolares e anti-hegemônicas (Gratius, 2011). Paralelamente às redes estabelecidas com países emergentes, vistas como mecanismo de ampliar as possibilidades de ação do Brasil na política internacional, houve um esforço para estabelecer uma liderança internacional individual de um Brasil *player* global, baseado nas ideias de autonomia e universalismo⁵.

Assim como aumentar sua projeção global, estruturar uma liderança do Brasil na América do Sul capaz de modificar a dinâmica regional foi outra prioridade do governo brasileiro. Desde a perspectiva brasileira, esses dois objetivos seriam complementares uma vez que os *policymakers* viam o fortalecimento dos vínculos com os países vizinhos como uma forma de incentivar o desenvolvimento brasileiro e a construção de um bloco de poder autônomo em relação aos Estados Unidos, com seguidores e capaz de atuar com mais peso na esfera internacional (Gratius e Saraiva, 2013). O governo percebeu então a integração e a cooperação regional não somente como um elemento em si mesmo, mas também como um instrumento de autonomia e de *soft-balancing* aos Estados Unidos (Hurrell, 2006).

Essa abordagem da liderança na América do Sul recebeu apoio político de diferentes grupos durante o governo de Lula. Além de estar vinculada fortemente aos desenvolvimentistas, que viam no desenvolvimento da infraestrutura regional um elemento importante para o desenvolvimento brasileiro, foi incentivada pelos autonomistas do Itamaraty (que viam a região como um potencial bloco de poder); por geopolíticos nacionalistas que tiveram um lugar de destaque nesse governo⁶; e uma comunidade epistêmica pró-integração que incluía atores políticos do Partido dos Trabalhadores e acadêmicos que defendiam uma integração regional⁷. A vontade política do presidente Lula articulou essas visões.

O governo de Lula teve início com um perfil de estabilidade e crescimento econômico ampliando a assimetria do Brasil frente aos países vizinhos. Por outro lado, encontrou os Estados Unidos sem uma política específica para a região, a Argentina saindo de forte crise econômica, e as eleições de governos progressistas mais próximos politicamente ao PT. Esses fatores abriram espaços para o Brasil buscar uma reconfiguração do cenário regional a seu favor.

Neste contexto, a política externa de Lula priorizou a construção de um ordenamento da América do Sul aonde o Brasil teria um papel decisivo na responsabilidade sobre o processo de integração e regionalização⁸. Com vistas a não obstruir as manobras globais do

país, o governo brasileiro buscou articular a cooperação regional com pouca institucionalidade, vendo a UNASUL como principal instrumento para atingir este objetivo. Essa liderança, portanto, não apontou para a integração entendida como uma articulação de soberanias, mas sim para a cooperação, a governança regional e a regionalização. Seu comportamento foi de aceitação gradativa de atuar como *paymaster* assumindo parcialmente os custos da cooperação regional, e introduzindo uma rede de cooperação com países vizinhos nos campos de assistência técnica e financiamento de obras de infraestrutura com recursos do BNDES.

A América Central e o Caribe ficaram em um segundo plano na estratégia de Lula. A forte vinculação do México com os Estados Unidos, a influência dos Estados Unidos na América Central e Caribe e os limites dos recursos de *soft power* brasileiros empregados na iniciativa fortaleceram a opção sul-americana. As conexões do governo brasileiro com essa parte do hemisfério ficaram concentradas nas interações no interior do Foro de São Paulo, com destaque para o governo cubano e a presidência de Mauricio Funes em El Salvador, a partir de 2009. O apoio dado ao governo de Manuel Zelaya a partir de seu alinhamento a ideias progressistas foi forte e o golpe em Honduras foi muito contestado pelo governo brasileiro.

No final do mandato, buscando deixar um legado de inclusão da América Latina no projeto brasileiro de governança regional, o governo de Lula incentivou a criação da CELAC, orientada pela alteridade em relação aos Estados Unidos e à Organização dos Estados Americanos, e com vistas a dar maior institucionalidade a um mecanismo que incluísse a Cuba entre seus membros.

No que diz respeito ao MERCOSUL, enquanto o bloco enfrentou dificuldades na dimensão comercial, experimentou uma redefinição de seu perfil. A cooperação entre diferentes agências governamentais cresceu e a criação do Parlamento do bloco deu um novo impulso ao processo de integração. Mas, ao mesmo tempo, a construção de uma liderança brasileira autônoma na região e o crescimento da assimetria entre Brasil e Argentina tanto no campo econômico quanto de presença regional, erodiu a posição argentina de parceiro estratégico. O diálogo político bilateral foi, porém, mantido e o desenvolvimento da infraestrutura regional aproximou a ambos em projetos comuns.

O saldo da política externa de Lula foi uma rede de instituições de governança regional e a aceleração do processo de regionalização. A dinâmica regional tradicional com foco nos Estados Unidos foi afastada da América do Sul. A criação da CELAC no último ano de mandato, por sua vez, não chegou a ter impactos nas relações do Brasil com América Central e Caribe. No campo econômico, houve claro avanço

de obras de infraestrutura e expansão de empresas brasileiras. Mas não houve um transbordamento da industrialização brasileira através do incentivo da formação de cadeias produtivas. O desejo de autonomia tradicional tanto da política externa brasileira quanto da política de desenvolvimento do país foi um obstáculo para o avanço da integração regional.

Fatores de Mudança

Essa política externa implementada por Lula para a América do Sul não teve sequência no governo de Dilma Rousseff. Embora haja havido um discurso inicial aprovando a continuidade por parte da presidente e do Itamaraty, alguns fatores dificultaram a manutenção do mesmo padrão de comportamento e reduziram a influência do Brasil na reconfiguração do cenário regional.

Os cenários internacional e nacional enfrentados pelo governo de Dilma Rousseff foram mais áridos que os que enfrentou o governo anterior. Desde o início de seu governo, a crise econômica das potências consolidadas deu lugar à recuperação econômica norte-americana e, progressivamente, ao controle da crise por parte da Zona do Euro⁹. Essa mudança recuperou a centralidade do G7 e reduziu os espaços de atuação dos países emergentes no interior do G20 financeiro. A incapacidade da Organização Mundial do Comércio de levar a cabo a Rodada Doha marcou a agenda do comércio internacional, e os avanços em termos da formação de grandes blocos de livre comércio junto com o desenvolvimento das negociações do Acordo Transatlântico e da área Ásia-Pacífico -a partir de acordos coletivos e bilaterais- dificultaram a inserção do Brasil na economia internacional. A ascensão da China introduziu um novo elemento de desequilíbrio e ainda se delinea o impacto que terá na ordem econômica internacional. A bonança dos altos preços dos *commodities* exportados pelo Brasil recuou. Em termos políticos, embora o multilateralismo tradicional de base ocidental estivesse em crise, os emergentes não conseguiram estabelecer uma agenda para a política global. As crises da Síria e da Ucrânia “restauraram a agenda das grandes potências em detrimento dos países emergentes” (Spektor, 2014).

O cenário econômico interno sofreu os impactos da crise financeira internacional, que comprometeu por sua vez o balanço de pagamentos. A média de crescimento do PIB foi menor que a do governo de Lula e que as médias de crescimento de outros países emergentes. Em 2014 o crescimento do PIB foi interrompido e em 2015 sofreu forte retração. As contas internas ficaram fora do

controle e a inflação ultrapassou o limite estabelecido pelo governo. O projeto desenvolvimentista brasileiro de alavancar tanto obras de infraestrutura no Brasil e na América do Sul (com recursos do BNDES), quanto empresas brasileiras que começaram a se internacionalizar durante o período de Lula, foi mantido inicialmente, mas sofreu com a difícil situação econômica e diversas iniciativas não foram concluídas. A conjuntura econômica interna teve impacto no campo político: a reeleição foi possível, mas depois de uma campanha eleitoral que mobilizou e dividiu o país.

O segundo mandato iniciou com dificuldades em função do desequilíbrio econômico atingido em 2014 para camuflar a crise em um ano eleitoral. A equipe de governo foi modificada já duas vezes e vem buscando empreender um ajuste nas contas do governo para redução do déficit público; mas vem encontrando oposição de setores da base do governo no Congresso.

Desde o início de seu governo, a presidente Dilma Rousseff manteve o grupo dos autonomistas em postos-chave no Itamaraty. A assessoria da presidência em assuntos internacionais de um importante líder do PT –Marco Aurélio Garcia– também foi mantida. O primeiro chanceler, Antonio Patriota, havia terminado o governo de Lula como secretário-geral do Itamaraty. Na passagem do mandato parecia, então, que não haveria mudanças no processo decisório.

Mas desde muito cedo as diferenças começaram a se fazer sentir, ampliando-se no decorrer do mandato. A diplomacia presidencial e o papel da presidência como elemento incentivador e equilibrador de diferentes visões de política externa, que haviam acontecido durante o governo de Lula, foram abandonadas. A vontade política demonstrada pelo presidente Lula de articular visões favoráveis à construção de uma liderança na região se perdeu. A presidente Rousseff mostrou sua preferência pela solução dos problemas internos, junto com seu pouco interesse por temas externos, particularmente aqueles que apresentassem ganhos difusos e simbólicos, não tangíveis no curto prazo.

Os atores participantes do processo de formulação e implementação da política externa introduzidos no governo de Lula –lideranças políticas e outras agências de governo– seguiram. Mas pouco a pouco essas outras agências foram se fazendo responsáveis por temas técnicos da política externa econômica –com destaque para as lideranças políticas próximas ao desenvolvimentismo–, assim como a assessoria da presidência ocupou-se das crises políticas na América do Sul. Os autonomistas do Itamaraty, como defensores de uma política externa com ganhos progressivos através de um aumento constante da participação do Brasil nos debates de diferentes temas

da política global, foi perdendo espaços. Os geopolíticos nacionalistas perderam posições nas agências de governo. Lideranças do PT foram, progressivamente, focando atenção em problemas da coligação de governo.

A relação entre a presidente e o Itamaraty foi se deteriorando no decorrer do mandato. O orçamento do ministério foi reduzido, assim como o número de vagas no concurso para a carreira diplomática. A diminuição significativa do orçamento e do número de novos profissionais que entram na carreira aponta para uma redução da participação brasileira em discussões de temas internacionais. No último ano de seu primeiro mandato a presidente não recebeu credenciais de embaixadores estrangeiros. Segundo Veiga e Rios (2011), questões econômicas de curto prazo teriam voltado a ocupar um papel central na política externa em detrimento de ações políticas de projeção internacional e de um comportamento estratégico mais geral.

Este movimento de recuo atingiu diplomatas de todos os matizes. Segundo Celestino (2014), as críticas apontariam para um sucateamento do Itamaraty, assim como uma perda de funções. O esvaziamento do Itamaraty, a descentralização entre diversas agências da decisão sobre questões externas e a falta de interesse da presidente fez com que no processo decisório o papel de *agenda setting*, que poderia tanto ficar com a presidência quanto com o Itamaraty, não ficasse com nenhum dos dois.

No que diz respeito à politização, tradicionalmente, a solicitação ao Executivo de prestação de contas da política externa por parte de atores sociais e políticos, não foi frequente, uma vez que não há incentivos para que setores sociais busquem o controle sobre o comportamento externo do país. No entanto, as divergências sobre a política exterior entre os atores políticos e sua inclusão na arena de debates acarretou uma politização de seus temas, com destaque para a América do Sul e Cuba. Na campanha eleitoral para o segundo mandato houve algumas menções críticas do candidato Aécio Neves, sobre relações brasileiras com Cuba e a Tarifa Externa do Mercosul. Lideranças da oposição acusaram a política externa de Rouseff de “ideológica” ou “partidarizada” e apontaram a América do Sul e Cuba como principais áreas de desacertos por parte do governo¹⁰. Revista de grande circulação nacional publicou matéria acusando o Foro de São Paulo de ser “o maior inimigo do Brasil”¹¹.

No início do segundo mandato, a crise política e os embates entre a presidente e o Congresso, seja com partes de sua própria coligação, seja com uma oposição mais aguerrida, trouxeram para os debates políticos alguns temas de política externa. E temas vinculados ao

comportamento brasileiro frente a países vizinhos são os que mais mobilizam os atores políticos e provocam divergências. Uma visão de atores políticos domésticos orientada para dentro vem tomando lugar e incentivando críticas à política externa e a movimentos de internacionalização de recursos. Processos judiciais referentes ao envolvimento com corrupção de grandes empresas brasileiras de serviços de construção de infraestrutura, internacionalizadas, e que vinham atuando como importante mecanismo da política externa brasileira para a América do Sul e para Cuba, colocou na agenda política os investimentos em infraestrutura na região financiados pelo BNDES e levados adiantes por algumas dessas empresas. Por primeira vez desde a Constituição de 1988, o congresso reprovou a indicação pelo governo de um diplomata, para o cargo de embaixador na OEA¹².

Os limites da política externa para o entorno regional

Nesse novo quadro, as mudanças na política externa foram progressivas. O primeiro movimento da diplomacia foi de continuidade e, segundo Spektor (2014), a diplomacia de Dilma Rousseff não teria tido uma “distinção conceitual” da política do presidente Lula. Mas os fatores apontados acima afetaram a participação proativa do Brasil tanto na política global quanto no entorno regional.

Nos marcos do multilateralismo, as posições revisionistas brasileiras mantiveram continuidade e, portanto, algumas divergências com as potências ocidentais se sucederam. A defesa de um multilateralismo apoiado na ideia de revisar as instituições internacionais foi constante. A preferência por um cenário não hegemônico com poucas regras e um sistema internacional pluralista de Estados soberanos seguiu presente. Frente a questões relativas à segurança internacional, a diplomacia brasileira procurou manter, inicialmente, a estratégia de assumir um papel de liderança.

Sem desprezar o princípio da “responsabilidade de proteger”, Dilma Rousseff, no início de seu primeiro mandato e depois da crise na Líbia, propôs uma ideia correlata, mas diferente – “responsabilidade ao proteger” – como estratégia mais adequada capaz de garantir a proteção de indivíduos em casos de crise. Os parceiros do BRICS não demonstraram apoio explícito, com exceção da África do Sul e a diplomacia brasileira não deu continuidade nos debates sobre o tema; a proposta caiu no esquecimento. Em temas importantes da agenda internacional, houve iniciativas de articulação de posições nas

Nações Unidas com outros países emergentes, que se materializaram na convergência de votos no Conselho de Segurança em temas como os enfrentamentos internos na Líbia e na Síria. A busca pelo assento permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que havia ocupado um lugar de destaque durante o governo de Lula, foi deixada de lado. Sem mudar as estratégias, as ações foram perdendo impulso.

No campo do comércio internacional, nas negociações da Rodada Doha, se durante o primeiro mandato de Lula o G20 comercial foi uma iniciativa importante, com Dilma Rousseff as negociações foram marcadas por dificuldades de unificar posições ou manter uma rede sólida que pudesse articular os países emergentes ou modificar as preferências das potências estabelecidas. A grande conquista do Brasil, foi a vitória para o cargo de diretor da OMC do diplomata brasileiro Roberto Azevedo. Azevedo contou com votos de diferentes continentes, com destaque para a África e América do Sul.

A atuação do Brasil no BRICS foi o foco principal e renovado da política de Dilma Rousseff. As cúpulas ocorreram e foram assinados diversos acordos, embora sempre mantendo uma baixa institucionalidade. Mas foi no campo financeiro que o BRICS avançou mais. A criação do banco para financiar iniciativas de desenvolvimento de infraestrutura nos países do bloco foi consolidada na cúpula de 2014. Foi criado um fundo de apoio aos países do bloco caso venham a experimentar dificuldades em seus respectivos balanços de pagamentos. A China, além de membro do BRICS, é um parceiro importante a ser destacado em termos individuais. Em 2009 passou a ser o principal país parceiro comercial do Brasil e, no ano seguinte, ocupou a posição de maior investidor no país. Mas é comprador basicamente de matérias primas com destaques para *commodities*, estabelecendo uma relação de estilo Norte-Sul e criando uma dependência das exportações brasileiras do mercado chinês. A contração do mercado chinês em 2015 teve impactos nas exportações brasileiras.

No que diz respeito à relação direta com os Estados Unidos, a primeira ação do governo de Rousseff foi de aproximação. Mas em 2013 as relações azedaram quanto veio à tona a espionagem da agência norte-americana de segurança que incluía, dentre seus espionados, a própria presidente e empresas brasileiras. Um reunião de cúpula prevista para esse ano foi cancelada na espera de um pedido formal de desculpas que nunca veio. A diplomacia norte-americana limitou-se a explicações vagas. Houve uma tentativa de agendar uma reunião nos marcos da Assembleia Geral das Nações Unidas de 2014, mas que foi cancelada de última hora. Somente foi remarçada para no início do segundo mandato, e ocorreu junto com contatos de equipe econômica brasileira e atores econômicos norte-americanos.

Em relação ao entorno regional, Dilma Rousseff procurou reproduzir as estratégias de política externa então em vigor de manutenção da estrutura de governança regional representativa de uma nova configuração regional, criada e adaptada durante o mandato do presidente Lula. As afinidades com governos com matizes progressistas na esfera oficial ou através do Foro de São Paulo, assim como a ideia de transformar a América do Sul em um espaço geopolítico separado da América Latina foram mantidas (Spektor, 2014). Mas a vontade política demonstrada por Lula de articular visões favoráveis à construção de uma liderança regional não foi mais sustentada.

O cenário regional apresentou mudanças. O governo norte-americano seguiu sem uma política externa estruturada para a região mantendo enfoques basicamente bilaterais, mas o manejo dos fortes traços de assimetria e divergências no interior da região em termos de visões sobre a política e políticas macroeconômicas tornou-se mais difícil. A morte do presidente Hugo Chávez, as crises econômicas decorrentes da queda no preço do petróleo e problemas de gestão atingiram também a estabilidade de outros países da região. A formação da Aliança do Pacífico colocou em contraposição o regionalismo pós-liberal da UNASUL e desafiou a estratégia brasileira com o retorno do modelo do regionalismo aberto.

Embora a UNASUL tenha seguido sendo a referência de atuação brasileira frente a situações de crise, na prática a ascensão de Rousseff esvaziou a dimensão política do comportamento brasileiro frente à região no que diz respeito às ações do Brasil como ator estruturador das instituições regionais, influente sobre a configuração regional e definidor de agendas. A importância de lideranças políticas nesses episódios, com particular destaque para as ações de Marco Aurélio Garcia, colocou o governo brasileiro alinhado com governos de tendência à esquerda, embora abaixo das expectativas de alguns países vizinhos¹³.

Frente à crise econômica e política vivida pela Venezuela, houve um consenso em torno de uma frágil iniciativa da UNASUL que apresentou poucos resultados no curto prazo, mas contribuiu para o agendamento das eleições legislativas¹⁴. A tradição brasileira de não intervenção; as dificuldades do Brasil em construir uma liderança em um tema aonde há divergências; o fato de, frente a situações de crise na região, as lideranças do PT terem sido atores importantes do governo; e a falta de interesse da presidência da república em empenhar-se em construir um consenso substantivo, tem dificultado o exercício, por parte do Brasil, do papel de liderança. No entanto, a questão foi objeto de debates no Congresso brasileiro e, já no segundo mandato, foram organizadas duas viagens de senadores

a Caracas, uma a favor e outra contra o governo venezuelano. As preferências desencontradas e as possibilidades de utilizar o tema como item da política doméstica foram elementos importantes.

As iniciativas brasileiras no Conselho de Defesa Sul-Americano, criado por indicação do governo de Lula, e em outros comitês da UNASUL, ficaram em compasso de espera¹⁵. As ações brasileiras se conectaram mais diretamente com o desenvolvimentismo, priorizando os vínculos bilaterais com países vizinhos, embora o financiamento de obras na região tenha diminuído progressivamente. O modelo de investimento em infraestrutura na região foi posto em xeque. A perspectiva de se construir uma economia baseada em cadeia de valor não foi implementada, nem tem perspectivas de se-lo no curto prazo.

Como elemento agravante, a combinação de expectativas brasileiras de receber apoio na região às aspirações globais do país com a rejeição a uma institucionalização que restringisse a autonomia de ação brasileira nos marcos tanto regional quanto internacional aumentou os custos da liderança brasileira para um patamar que o novo governo não se mostrou disposto a atender. Em função das dificuldades econômicas, a perspectiva de arcar com custos da cooperação regional passou a ser vista com reticências pelo novo governo.

A criação da Aliança do Pacífico, por sua vez, não foi recebida de forma consensual pela diplomacia o que favoreceu uma ausência de um posicionamento claro por parte do governo brasileiro. Mas, fora dos discursos oficiais, fomentou um debate sobre a relação de um MERCOSUL ampliado com os países que compõem a Aliança do Pacífico e já foi dado início a reuniões entre os dois blocos para se buscar facilitações para o comércio.

A CELAC, criada em 2010, começou a funcionar em 2011, mas sem receber a atenção esperada dos círculos diplomáticos brasileiros. Seu papel previsto pela presidência de Lula como mecanismo-chave da reconfiguração regional não foi explorado. As situações de crise como o caso do *impeachment* do presidente paraguaio, em 2012, e a crise política na Venezuela, foram tratadas nos marcos da UNASUL e a CELAC não teve um papel relevante. Além da CELAC ter maior dificuldade em acomodar as diferenças existentes entre os países latino-americanos, a situação da CELAC e da UNASUL é de sobreposição, onde a principal lealdade brasileira se orienta para a América do Sul¹⁶. A parceria estratégica entre a União Europeia e a CELAC, que é um instrumento importante do inter-regionalismo, não é vista como prioridade pelo Brasil: o Brasil buscou um comportamento regional autônomo; e a parceria estratégica Brasil-

União Europeia é considerada pelos brasileiros como o melhor mecanismo de interação com a União Europeia.

No que diz respeito aos países centro-americanos e caribenhos, foram mantidos os vínculos a partir das visões políticas do Foro de São Paulo. E Cuba ocupou um lugar de destaque. Nos marcos da América Central e Caribe, Cuba foi o país que recebeu maior atenção, assim como investimentos do BNDES. O governo brasileiro apostou em uma reformulação da economia na ilha, e preparou caminhos para ocupar um papel protagônico neste processo. Os investimentos brasileiros foram estruturados para alavancar um retorno do país à dinâmica hemisférica e as pressões sobre o governo norte-americano pela participação de Cuba nas cúpulas das Américas seguiram fortes.

A crise política e econômica que atravessa o governo em seu segundo mandato, porém, impediu que a diplomacia brasileira ocupasse um lugar relevante e esperado no processo de restabelecimento das relações de Cuba com os Estados Unidos. Depois de uma trajetória de iniciativas com vistas à reconfiguração da dinâmica regional, no momento em que uma luta de longa data da diplomacia brasileira (junto com outros países latino-americanos) atinge seus objetivos, e que o Brasil poderia vir a ter um papel de destaque, o governo brasileiro não adotou nenhum comportamento muito além do discurso oficial na Cúpula do Panamá. Com isso, perdeu uma oportunidade que vinha sendo construída por anos. No que diz respeito aos investimentos brasileiros na infraestrutura cubana, a redução dos recursos e o questionamento das obras das empreiteiras brasileiras no exterior apontam para um futuro com poucas expectativas¹⁷.

No que diz respeito ao MERCOSUL, a posição adotada durante o governo de Lula foi mantida: não é prioridade, mas sua defesa é necessária para administrar as relações do Brasil com países do Cone Sul e, sobretudo, com a Argentina. O bilateralismo que caracteriza as relações intra-bloco seguiu em curso. Mas suas dificuldades comerciais cresceram trazendo sobremaneira um complicador para a dimensão de integração econômica. Os obstáculos às exportações brasileiras não foram resolvidos e as medidas estatizantes do governo argentino afastaram investimentos brasileiros do país. O governo de Dilma Rousseff mostrou menos disposição para fazer concessões ao parceiro no campo econômico e os atritos não foram solucionados. Os avanços apontaram para áreas não comerciais e foi-se buscando espaços para a expansão industrial e o desenvolvimento de infraestrutura¹⁸.

As negociações entre o MERCOSUL e a UE vem enfrentando dificuldades em avançar, e cresceram as pressões dentro do Brasil por agentes econômicos e líderes políticos, para que o país abandone a Tarifa Externa Comum e assine um acordo sozinho com a UE¹⁹. Esta

alternativa, no entanto, foi afastada pelo governo brasileiro pois significaria o fim definitivo da TEC que, atualmente, apesar de todas as limitações, atua como fator de coesão do bloco. O Parlamento do MERCOSUL, por sua vez, não avançou e teve a aplicação de seu tratado constitutivo adiada. A crise e o afastamento temporário do Paraguai, assim como a entrada da Venezuela e as expectativas de entrada da Bolívia, refletiram na imobilidade do Parlamento.

No campo político, a aproximação a posições argentinas teve um importante papel compensador das diferenças econômicas. No início do governo de Rousseff os então três parceiros do MERCOSUL atuaram em conjunto frente à crise política no Paraguai, que resultou em afastamento temporário do país e, surpreendentemente, na incorporação definitiva da Venezuela como membro pleno. No entanto, frente à crise venezuelana, o MERCOSUL ficou paralizado e os intentos de solução partiram da UNASUL. Apesar dos desencontros, o bloco seguiu uma perspectiva de ampliação. Além da Venezuela, a candidatura da Bolívia como membro pleno foi aceita e aguarda a aprovação dos parlamentos nacionais. Guiana e Suriname assinaram acordos de associação completando o quadro marco para a formação de uma área de livre comércio coincidente com o subcontinente.

Considerações finais

Em termos objetivos, o Brasil diminuiu seu peso na política internacional desde o início do primeiro mandato de Dilma Rousseff. O papel proativo assumido durante o governo anterior e a participação em debates sobre diferentes temas da política internacional deram lugar a movimentos espasmódicos, sem uma continuidade, sem um projeto de inserção estratégica de longo prazo.

O comportamento do governo de Rousseff frente ao entorno regional não foi muito diferente. As iniciativas se contraíram e o interesse vem sendo reduzido. Por outro lado, a grande bandeira do período de Lula, os investimentos do BNDES em infraestrutura, foi posta em xeque. Da crise política e econômica brasileira, a área da política externa que sofreu maior impacto foi a dimensão regional. O empenho brasileiro em modificar a configuração regional ficou claramente limitado à manutenção das instituições organizadas durante o governo de Lula, e as expectativas criadas na região sobre o papel do Brasil como elemento incentivador da integração regional e da solução de crises vem sendo frustradas. Um importante saldo ainda parcial do período de Dilma Rousseff não está no campo da política externa defensora de uma integração regional, mas da manutenção do processo de

regionalização, pensado como processo de aumento dos laços entre atores sociais e econômicos, não governamentais, que se iniciou no governo de Lula e ganhou dinâmica própria.

Por fim, as visões que atuavam positivamente para uma aproximação maior do Brasil com os países da região durante o período de Lula deixaram de operar no segundo mandato. Aqueles favoráveis ao desenvolvimentismo se reorientaram urgentemente para problemas internos; o PT está bastante desarticulado com a crise política; os geopolíticos nacionalistas perderam lugar na formulação da política externa; e o Itamaraty está esvaziado.

Mas, apesar dessa retração na atuação brasileira, a rede de instituições e padrões de comportamento construídos no decorrer dos mandatos de Lula com vistas a reestruturar a dinâmica regional em torno de uma liderança brasileira segue como uma referência (embora em situação de estancamento). A UNASUL seguiu sendo considerada instrumento importante no campo da cooperação regional e, em caso de crises políticas, seguiu sendo utilizada como mecanismo de busca de consensos. Os vínculos brasileiros com países vizinhos estão estabelecidos e ramificados por diferentes esferas governamentais dando um caráter de longo prazo para as ações brasileiras na região. Apesar dos limites atuais do comportamento brasileiro frente ao entorno regional, o reatamento das relações dos Estados Unidos com Cuba foi a pá de cal no enterro de um sistema interamericano antigo, que foi desarticulado e substituído durante os anos 2000, com forte contribuição do Brasil.

Notas

1. A governança regional é entendida como conjunto de instituições e valores que unificam os padrões de comportamento dos países de uma região, assim como tornam a solução de eventuais divergências mais fácil.
2. Politização da política externa é a incorporação dos temas de política externa na arena de debate político a partir de pontos de vista e preferências divergentes.
3. A esfera de atuação das empreiteiras brasileiras foi claramente a América do Sul mas, particularmente, Cuba também contou com obras com financiamento do BNDES.
4. A liderança é aqui entendida como a capacidade do país de influir sobre os demais a adotarem um determinado comportamento.
5. De acordo com Vigevani *et al* (2008), autonomia e universalismo são os dois pilares da política externa brasileira.

6. Ideólogos com uma visão baseada na geopolítica que defendiam uma integração regional em torno da liderança e dos interesses brasileiros influenciaram também a política externa através da participação em algumas agências de governo. Como exemplo, ver Costa (2003).
7. Nesse caso, a atuação do PT nos marcos do Foro de São Paulo, criado pelo próprio PT em 1990 que e aglutina partidos progressistas de América Latina e Caribe, forneceu importante contribuição para consolidar um pensamento pró-integração nos quadros do partido. Ver <http://forodesaopaulo.org/>.
8. A regionalização é entendida como um processo de interação entre atores econômicos e sociais da região, podendo ter ou não incentivos por parte dos governos.
9. A situação da Grécia é crítica mas, atualmente, a maioria dos países da Zona do Euro conseguiu recolocar a economia nos rumos do crescimento.
10. Embora não explicassem bem do que se trata essa tipologia.
11. Coluna de Felipe Moura Brasil intitulada: Conheça o Foro de São Paulo, o maior inimigo do Brasil, publicada no site da Revista Veja em 24/março/2014 apresenta uma imagem muito negativa do Foro. Ver <http://veja.abril.com.br/blog/felipe-moura-brasil/america-latina/conheca-o-foro-de-sao-paulo-o-maior-inimigo-do-brasil/>.
12. Ele foi acusado de ser “bolivariano”.
13. Depois do episódio com o senador boliviano asilado na embaixada brasileira e sua ida ao Brasil com apoio de diplomatas da embaixada e sem salvo conduto, a Bolívia ficou dois anos sem um embaixador brasileiro e Evo Morales queixou-se da falta de uma visita oficial da presidente Rousseff.
14. O agendamento das eleições legislativas para o final de 2015 é computado aos esforços da UNASUL, embora não haja documentos oficiais nem fontes que corroborem o fato.
15. A criação da Escola Sul-Americana de Defesa contou com pouca participação brasileira.
16. Sobre a ideia de *overlapping* e lealdades ver Malamud e Gardini (2013).
17. A construção do Porto Mariel foi um dos projetos mais importante da carteira do BNDES.
18. A eleição de Mauricio Macri para a presidência argentina terá impactos sobre a dinâmica das relações dos dois países e do MERCOSUL como bloco.
19. Os políticos mais críticos à TEC são da oposição, mas houve também menções contrárias de políticos do governo ou da base aliada. Por exemplo, ver ‘Mangabeira: Mercosul é “corpo sem espírito” e foco deve ser os EUA’, *O Globo* 09/05/2015 p.28. A Venezuela ficaria fora do acordo.

Referências

- Celestino, Helena (2014). "Sedução, a falta que ela faz". *O Globo*, 05/out./2014, p. 55 (Coluna Volta ao Mundo).
- Cervo, Amado L. e Lessa, Antonio Carlos (2014). "O declínio: a inserção internacional do Brasil (2011-2014)", em *Revista Brasileira de Política Internacional* vol.57 n.2, 2014, pp.133-151.
- Costa, Darc (2003). *Estratégia nacional: A cooperação sul-americana para a inserção internacional do Brasil*. Porto Alegre: L&PM.
- Gratius, Susanne (2011). "Brazil and Europe towards 2015". *Policy Brief* n.67, 2011. http://www.fride.org/download/PB_67_Brazil_Europe_2015_Eng.pdf.
- Gratius, Susanne e Saraiva, Miriam G. (2013). "Continental regionalism: Brazil's prominent role in the Americas". In M.Emerson e R.Flores (eds.), *Enhancing the Brazil-EU Strategic Partnership. From the bilateral and regional to the global*. Bruxelas: CEPS, pp.218-236.
- Hurrell, Andrew (2006). "Hegemony, liberalism, and global order: what space for would-be great powers?", in *International Affairs* vol.82 n.1, 2006, pp.1-19.
- Malamud, Andrés e Gardini, GianLuca (2012). "Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons". In *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs* v.47, n.1, Abr./2012, pp.116-133.
- Saraiva, Miriam G. (2013). "Continuidade e mudança na política externa brasileira. As especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010", em *Relações Internacionais* n.37, março/2013, pp.63-78.
- Spektor, Matias (2014). "Diplomacia de transição", em *Folha de São Paulo*, 29/Out./2014. <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2014/1540019-diplomacia-de-transicao.shtml>.
- Veiga, Pedro da M. e RIOS, Sandra (2011). "A política externa no governo Dilma Rousseff: os seis primeiros meses", em *Brevíssimos CINDES* n.32, 2011.
- Vigevani, T.; Ramazini Jr., H.; Favaron, G. and Correia, R. (2008). "O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites", em *Revista Brasileira de Política Internacional* vol. 51 n.1, 2008, pp.5-27.

O espaço da América Latina na Política externa brasileira

Regiane Nitsch Bressan

Introdução

O presente artigo perpassou em seu estudo os governos de Luis Inácio *Lula* da Silva (2003-2010) e Dilma *Rousseff* (2011-atual) no intuito de analisar o espaço da América Latina na política externa brasileira. Ao longo do governo *Lula*, foram enfatizadas as relações regionais por meio de uma série de esforços brasileiros, conquistando determinada liderança regional entre seus vizinhos.

Desde sua posse, o presidente *Lula* enfatizou a prioridade da política externa brasileira nas relações com a região, mais especificamente com a América do Sul, propondo o fomento de estabilidade, prosperidade e união, com base nos ideais democráticos e de justiça social (*Lula*, 2003). Por conseguinte, durante os anos 2000, assistiu-se a renovação da integração sul-americana a partir da instituição da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), originária da Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN) de 2004. A criação e consolidação da UNASUL revelam vínculo estreito da política externa brasileira, corroborando para aceleração da integração regional (*Silva y Gil*, 2013).

Contemporânea à Unasul, a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), significou uma nova configuração política ideológica na América Latina em relação à OEA. Nesta organização, o Brasil pode consolidar e reverberar a seus vizinhos, a resistência em relação à hegemonia norte-americana na América do Sul. Em ambos os órgãos, por representar um país chave na arregimentação destas instituições, a atuação do Brasil ganhou destaque, e o país assumiu uma posição de liderança frente aos seus vizinhos.

Assim, durante o governo Lula foi dada ênfase às relações com a região. O Brasil tentava o papel de líder regional em um contexto de crescimento da economia doméstica e êxito de políticas sociais, somado a um cenário internacional bastante favorável. O país conquistou visibilidade no plano global e no ambiente regional. Com o avanço dos governos progressistas, o país intensificou o diálogo com seus vizinhos favorecido também pelo distanciamento momentâneo dos Estados Unidos na região.

Havia a expectativa que o governo de Rousseff (2011-atual) confiasse continuidade ao esforço brasileiro nas relações regionais. No entanto, a análise da política externa de seu governo aponta enfraquecimento destas relações e a dificuldade brasileira em manter o legado construído no governo anterior.

Primeiro, a situação política e econômica domésticas comprovam a deterioração do país no nível nacional. Segundo, nos últimos anos, a política externa brasileira enfrentou dois imbróglis em suas relações regionais: a suspensão temporária do Paraguai no Mercosul e a fuga do senador boliviano Roger Molina para o Brasil, eventos os quais expressam também a dificuldade no diálogo brasileiro entre o próprio governo e corpo diplomático, Itamaraty. Terceiro, é possível identificar certa decadência dos governos progressistas na América do Sul, como na Argentina, a qual acaba de eleger um candidato de oposição, Mauricio Macri, liberal e de centro-direita. Ao mesmo tempo, surgem iniciativas como a Aliança do Pacífico, que comprovam a necessidade de alguns países em retomarem uma agenda de liberalização econômica como foi nos anos 1990. Quarto, a retomada progressiva das relações dos Estados Unidos com a região, que pode ser observada na aproximação histórica de Cuba e Estados Unidos no final de 2014, bem como nas relações bilaterais com os países vizinhos. Quinto, o próprio perfil pragmático e refreado da atual governante solapa a imagem positiva brasileira construída ao longo do governo anterior nos níveis global, regional e doméstico.

Política Externa Brasileira: Do governo Lula ao governo de Rousseff

Durante o governo de Lula, as relações internacionais brasileiras solidificaram um perfil autônomo e assertivo no contexto internacional gerando maior credibilidade e visibilidade à política externa brasileira (Pecequillo e Carmo, 2015). Foi possível identificar o retorno da agenda brasileira voltada ao hemisfério Sul, sobretudo em relação à América do Sul e às parcerias com países emergentes,

como Índia e África do Sul, cujas temáticas enfatizaram temas sociais e de desenvolvimento. O país procurou ampliar suas alternativas internacionais, reforçando em sua política externa a combinação de eixos Sul-Sul e Norte-Sul.

No tocante às relações em seu entorno regional, naquele momento, o Brasil se empenhou em revitalizar o rol do Mercosul, dando vitalidade a outras oportunidades na região. Em seu discurso de posse, Lula enfatizou como prioridade a “construção de uma América do Sul politicamente estável, próspera e justa” (Lula, 2003). Ao assumir a Presidência do Brasil, sua intenção foi desde o início, fortalecer a integração, sobretudo da América do Sul, cuja proximidade geográfica fomentaria possibilidades em infraestrutura, no trânsito de pessoas, facilidades para investimento e comércio. Portanto, além de expandir a agenda temática do Mercosul, o líder brasileiro teve papel fundamental ao propor maior integração latino-americana, com ênfase à América do Sul nos primeiros três anos de governo. A princípio, havia a proposta de firmar um acordo entre Mercosul e Comunidade Andina, consolidando praticamente um único espaço comercial na América do Sul (Amorim, 2010). Desta forma, a sub-região foi alvo da estratégia da política externa brasileira, consistindo em uma zona preferencial para a construção de uma base regional sólida para projeção internacional (Pecequillo e Carmo, *op.cit.*).

Neste cenário, o Mercosul ganhou novo fôlego com o seu relançamento entre 2002 e 2004, que consistiu em reformas diversas, culminando, entre outros resultados, na criação do Tribunal Permanente de Revisão, com sede em Assunção. Além disso, Brasil e Argentina firmaram o Consenso de Buenos Aires (2003) em alusão ao Consenso de Washington, cujo intento foi balizar as ações dos países abrangendo temas de interesses comuns ligados às temáticas políticas e sociais, reafirmando os princípios de democracia, justiça e equidade. Neste pacto, os países prometeram coordenar seus interesses comuns, enfatizando a integração regional para alcançarem os objetivos nacionais, buscando resultados equilibrados nas negociações multilaterais (Bressan, 2012).

O claro reforço das posições doutrinárias terceiro-mundistas na política externa brasileira, somada à prioridade atribuída à integração econômica do Brasil com os países da América do Sul, levaram a um esforço diplomático para tornar o Brasil o líder da região. Assim, devido ao histórico comum, a preferência política que se conformava nos anos 2000, com as lideranças dos países vizinhos e a maior proximidade das relações e do processo de integração regional, fundiram uma plataforma coalizão internacional para temas que vão além do espectro econômico-comercial (Desiderá Neto, 2014).

A insistência sobre relações Sul-Sul permeadas neste século, denotou o universalismo presente e arraigado na política externa brasileira. O universalismo evocou autonomia decisória da ação externa diante blocos, coalizões, parcerias e prioridades sem a opção exclusivista. No governo de Lula, o universalismo foi somado à vocação globalista acerca à integração regional: a área próxima se ampliou na visão brasileira, partido do Mercosul, à UNASUL e CELAC para se transpor ao cenário mundial. O pressuposto segue sendo o papel sistêmico a desempenhar pelo Brasil nas relações internacionais através da construção de um pólo de poder regional (Cervo; Lessa, 2014). Portanto, a América do Sul revelou-se tanto prioridade estratégica, como instrumento de projeção de poder brasileira além do nível regional (Pecequillo e Carmo, *op.cit.*).

Desta forma, as ações externas estratégicas para a América Latina, ao longo do governo Lula dividiram-se entre ações de revitalização de negociações, como no caso do Mercosul, e criação de novos mecanismos de parceria, como a UNASUL e outros acordos. Ao mesmo tempo, foi possível notar o esforço na projeção global, enfocando o eixo Sul-Sul, sem excluir a relação Norte-Sul. Assim, a agenda de Lula para a região evoluiu de forma sistemática, apesar de suas contradições e limitações orçamentárias.

Houve um comprometimento brasileiro no fortalecimento das relações regionais apesar das pressões externas. Estas pressões, advindas tanto do eixo Norte, quanto do Sul, colocavam em questão algumas das pautas para integração. Houve acusação de o país exercer um “novo imperialismo” a partir das relações Sul-Sul. De caráter ideológico, as acusações do Norte advinham do núcleo do poder ocidental dos Estados Unidos e União Europeia, refletindo a crise dos poderes tradicionais e a reação hegemônica nesta retórica (Pecequillo e Carmo, *op.cit.*). Partindo dos países da região, foi possível identificar desconfiança sobre os verdadeiros interesses brasileiros, revivendo teses superadas relacionadas a um suposto imperialismo brasileiro (Oliveira, 2014).

Ainda assim, não houve consenso no plano doméstico brasileiro sobre as relações Sul-Sul, mormente nas relações regionais, havendo demandas pela intensificação nas relações com os Estados Unidos. Diversas críticas foram empregadas à estratégia brasileira de integração e busca pela liderança regional, a começar pelas cartas de intenções propostas no início de seu governo. Seus críticos apontam para uma posição passiva do país nas relações regionais, aceitando relevantes perdas econômicas para um suposto apoio à sua projeção e liderança regional (Oliveira, 2014). Estas críticas domésticas se agravaram ao longo dos anos subseqüentes ao governo de Lula, ocasionando restrição e maior dificuldade no apoio

de elites políticas e econômicas na consecução destas políticas regionais brasileiras.

O balanço do primeiro mandato de Dilma Rousseff na presidência do Brasil (2011-2014) evidencia tentativa de manutenção das linhas gerais da política externa do país, mantendo como imutável a inserção de impulso universalista, mas com retraimento da atuação propositiva e da diminuição do próprio engajamento presidencial. No ano de sua posse, Rousseff reforçou como pauta de sua política externa as mesmas dimensões empregadas por Lula, caracterizando continuidade no projeto doméstico e internacional do seu antecessor, inclusive que a política externa brasileira permaneceria com um perfil elevado e que o país viesse a consolidar um papel de potência regional neste século (Pecequillo e Carmo, *op.cit.*).

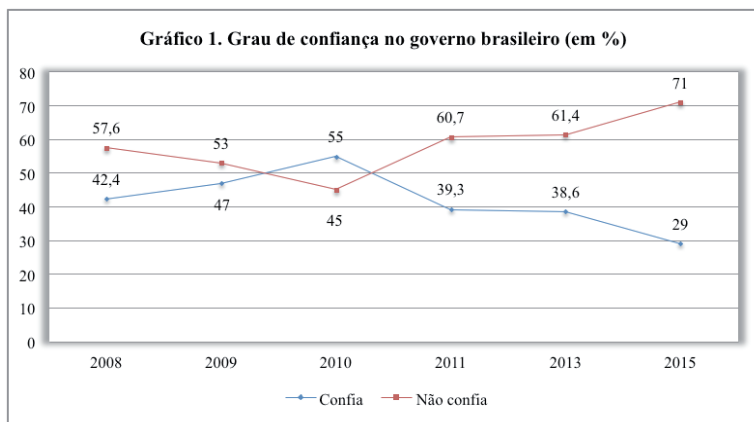
Desta forma, *a priori*, a América do Sul continuava sendo definida como uma prioridade para a política externa, constatando-se forte retórica favorável à integração regional nos discursos presidenciais e dos Ministros das Relações Exteriores no período de 2003 a 2014. Portanto, na agenda sul-americana, deveria haver perpetuação da relevância brasileira na atuação no âmbito dos projetos regionais, como MERCOSUL, IIRSA, UNASUL e CELAC; além da manutenção da agenda Sul-Sul.

Contudo, a realidade não se mostrou condizente em termos de avanço concreto da integração. Pois enquanto o governo Lula construiu uma política de alto perfil regional e global, a gestão de Rousseff apresentou um baixo perfil de ação para a região (*ibidem*). Durante no governo Lula, as críticas à política externa brasileira eram identificadas basicamente na mídia nacional, enquanto nas agências internacionais revigorava o caráter assertivo de forma positiva da agenda internacional brasileira. Por sua vez, no governo sucessor, surgiram críticas na mídia internacional a partir do baixo perfil adotado na política externa de Rousseff (*ibidem*).

A situação doméstica se deteriorou nos últimos anos pela falta de soluções do governo para os crescentes problemas econômicos do país, como a queda do PIB constante desde 2011, o processo de desindustrialização e *reprimarização* das exportações brasileiras. O contexto de enfraquecimento do Brasil culminou em muitas manifestações contrárias à situação do país em 2013, culminando inclusive em pedidos de *impeachment* por parte da população insatisfeita da presidente no ano de 2015.

Analisando a percepção da população brasileira a partir dos dados do Latinobarômetro a amostra entrevista (N: 1024), denota a insatisfação popular e falta crescente de confiança no governo ao longo do

período de 2008-2015. Atualmente, 71% da população brasileira entrevistada disseram não confiar ou pouco confiar no governo brasileiro, uma mudança significativa se comparado com 2010, quando 45% dos entrevistados disseram ter a mesma percepção.



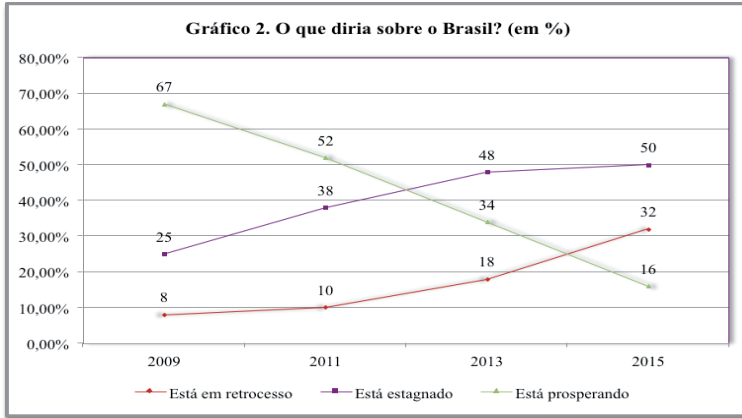
Fonte: Latinobarômetro, 2008-2015.

Diante à crise econômica brasileira, é possível notar desânimo da população diante à situação do país e falta de confiança no governo, condições que afetam a condução governamental em âmbito internacional. A taxa de desemprego se elevando paulatinamente, a desvalorização significativa do real frente ao dólar e a inflação gradual, deterioraram a situação econômica do país. Esta realidade constrata definitivamente com o crescimento que o país vivenciou anos atrás ao longo dos anos 2000, marcados pela forte expansão econômica e crescimento da classe média que disparou o consumo e corroborou com o crescimento da economia.

Somada à dificuldade econômica, a crise política é evidenciada com escândalos de corrupção na Petrobras e em outras partes do governo, envolvendo governos regionais dos principais estados brasileiros, como São Paulo, que pioraram o cenário de constrangimento à popularidade da presidente Rousseff reeleita em 2014. Quase dois de cada três brasileiros, 63% acreditam que o governo de Rousseff será ruim ou muito ruim, de acordo com uma pesquisa realizada pelo Ibope instituto (BBC, 2015).

Comprovando esta conjuntura de pessimismo que afeta o país, os dados do Latinobarômetro comprovam o sentimento de estagnação pela população brasileira ao longo dos últimos anos (N: 1024). Quando perguntados o que diriam sobre o Brasil, 67% dos entrevistados

afirmaram ter a percepção que o Brasil estava em progresso em 2009, diante 16% que responderam da mesma forma em 2015. Por sua vez, no último ano analisado pelo gráfico, 50% acreditam que o país está estagnado e 32% que o Brasil sofre retrocesso.



Fonte: Latinobarômetro, 2015.

Em relação à política externa brasileira, o observatório do CEBRAP (2014) compilou dados sobre o assunto dos principais periódicos do Brasil, os quais indicam que no período de setembro a dezembro de 2014, apenas 19,1% foram favoráveis à política externa adotada pelo governo Rousseff.

Na questão comercial e econômica, a balança comercial brasileira a qual era positiva com os países da região, declinou ao longo desta década em virtude da entrada chinesa nos mercados sul-americanos. Além disso, a complementaridade econômica regional mantém-se baixa, pois é composto por bens de consumo em maior proporção do que de bens de produção, sendo superado pelo comércio extra-zona. Ainda que a região sul-americana apresente oportunidades valiosas de negócios ao Brasil, pelas exportações de manufaturados, investimentos e interpenetração empresarial, ainda assim, há baixo vínculo com o mercado regional (Cervo e Lessa, 2014). A debilidade das instituições regionais e a falta de consenso estratégico dificultam a atuação dos agentes econômicos brasileiros. Somando a estes fatores, a dispersão generalizada dos modelos domésticos de desenvolvimento, das distintas percepções sobre integração regional e dos modelos de inserção internacional, enfraquecem a atuação destes atores.

Os desgastes ocasionados na política externa brasileira para a América Latina nos últimos anos podem ser vislumbrados em dois eventos

em especial, que marcam também a dificuldade no relacionamento entre o governo e os representantes diplomáticos do Ministério das Relações Exteriores –o Itamaraty, reconhecido internacionalmente pelo alto perfil de atuação e manutenção histórica das linhas gerais da política externa do país.

O primeiro deles concerne ao posicionamento brasileiro diante a deposição do presidente Fernando Lugo no Paraguai, o qual facilitou a formalização do ingresso da Venezuela no Mercosul, levando a contestações aos rumos da política externa brasileira. Em junho de 2012, o Senado paraguaio destituiu o presidente Fernando Lugo através de um processo de *impeachment* que durou menos de 24 horas. Inicialmente, o Brasil demonstrou uma posição dúbia, e cogitou manter a posição tradicional de não interferir em questões políticas internas aos vizinhos uma vez que o golpe era fato consumado. Assim, pressionado pelos demais países do Mercosul, mormente Argentina e Venezuela, o Brasil sustentou tal decisão, até que as condições democráticas no Paraguai fossem restabelecidas.

Diante à deposição de Lugo do poder, a diplomacia brasileira manifestou neutralidade em relação ao caso, mantendo o posicionamento tradicional em não realizar interferência nas questões políticas domésticas de outros Estados, inclusive porque o suposto golpe foi legitimado pelo Congresso Nacional daquele país e aparentemente pela sua população. Contudo, diante este evento, Argentina e Venezuela baseando-se na cláusula democrática do Protocolo de Ushuaia do Mercosul, vislumbraram a oportunidade ímpar de admissão da Venezuela no Mercosul, suspendendo o Paraguai no bloco.

O entrave acontecia porque o senado paraguaio era o único que não aprovava a entrada da Venezuela no Mercosul, não havendo perspectiva para tal. Alegando que a deposição presidencial de Lugo caracterizava-se como um golpe de Estado, rapidamente a Argentina realizou uma manobra política junto à Venezuela, suspendendo o Paraguai do bloco. Em seguida, o ingresso venezuelano foi ratificado em reunião extraordinária em Brasília. A situação do Paraguai com o Mercosul foi normalizada com a eleição e posse de Horacio Cartes em agosto de 2013. Do mesmo modo, o ingresso da Venezuela foi formalizado para o Paraguai com a assinatura do protocolo de adesão do país por Cartes em 05 de dezembro de 2013 e com a aprovação do Senado paraguaio no dia 10 do mesmo mês.

Outro caso emblemático concerne à fuga do senador boliviano Roger Pinto da embaixada brasileira em La Paz. Entre outras acusações, Roger Pinto estaria envolvido em um massacre indígena na província de Pando na Bolívia, ocasionando sua perseguição

política, segundo ele. Após levar sua família ao Brasil via terrestre, o senador solicitou asilo na embaixada do Brasil em La Paz. Contudo, o salvo-conduto não concedido pelo governo boliviano criou um impasse, impedindo-o de sair da embaixada brasileira, permanecendo no confinado no local por 15 meses consecutivos. Esta condição foi rompida por decisão de Eduardo Saboia, diplomata responsável pela unidade diplomática. Junto a fuzileiros navais, ele transportou Roger Pinto até a fronteira do Brasil em decisão contrária ao do Ministério das Relações Exteriores e da própria Presidência da República, que não havia autorizado o envio do carro diplomático para buscar o senador. Por fim, o imbróglgio gerou a demissão do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Antonio Patriota, o afastamento de Eduardo Saboia do cargo e uma situação constrangedora na política externa brasileira para com o governo boliviano.

Estes casos contribuíram para distinguir a diplomacia conduzida por Rousseff do governo antecessor. Aquela é considerada inferior por alguns autores (Belém Lopes, 2013; Miranda, 2015) pela dificuldade em lidar com questões sensíveis com seus vizinhos, significando recuo em relação à gestão antecessora. A erosão da capacidade de articulação entre os principais agentes da política externa brasileira e os imbróglgios diplomáticos como expressos anteriormente dificultaram a ação da presidente. Ademais, cabe notar a falta de sintonia entre a presidenta e o Itamaraty, pela qual a postura pragmática e centralizadora de Rousseff não se harmonizava ao estilo *low profile* do ex-ministro Antonio Patriota. Assim, a conjuntura doméstica e as dificuldades acima expostas parecem ocasionar o resfriamento das relações brasileiras para com a região e aos projetos de integração a ser visto adiante.

Atuação brasileira e as novas instituições regionais

Conforme mencionado, durante os primeiros anos do governo de Rousseff, a América Latina manteve-se prioritária na agenda brasileira, em consonância com a prática e o prestígio da região, herdados pelo governo Lula, somados à inexistência de grandes alterações nos eixos temáticos prioritários na agenda internacional brasileira. No entanto, podem-se notar contradições na conduta deste governo em relação à região. A retórica presidencial reforçou a manutenção da UNASUL como prioritária no interesse nacional brasileiro (Rousseff, 2014). Entretanto, a contradição pode ser identificada na inação brasileira diante esta instituição. A postura recente menos propositiva do Brasil e o esvaziamento da liderança do país na organização enfraqueceu o processo de integração sul-americano (Tokatlian, 2014).

A acusação de espionagem promovida pelo governo dos Estados Unidos levou o governo brasileiro a arregimentar o apoio de outras nações, incluindo os vizinhos da América do Sul, sustentando a ideia de defesa da liberdade e da soberania a partir das instâncias regionais, como Mercosul, Unasul e CELAC (Rousseff, 2014b), defendendo em várias instâncias e fóruns regionais a não ingerência por parte dos Estados Unidos nos assuntos domésticos na região.

Se por um lado, a influência dos EUA e o desmantelamento da proposta da ALCA contribuíram para a construção de um discurso de antagonista por parte da diplomacia regional de Luiz Inácio Lula da Silva, Rousseff encontrou um cenário distinto, marcado pela retração, mas lenta recuperação econômica da grande potência dos EUA e pelo caso confirmado de espionagem. Tal conjuntura continental induziria a um maior recuo na presença dos Estados Unidos na região sul-americana, favorecendo uma atuação brasileira mais autônoma no sentido de consolidar a esfera da Unasul.

Por sua vez, a atuação brasileira na UNASUL é ambivalente, algumas vezes é reconhecida como protagonista na condução dos destinos da América do Sul, outras vezes parece ser mero exercício de dominação. A princípio, poderia ser identificada maior disposição brasileira em financiar as iniciativas da UNASUL e em empenhar recursos materiais nos seus projetos. Todavia, face à dificuldade contemporânea de restrições orçamentárias e crise econômica, a ação brasileira pode provisoriamente se valer das múltiplas dimensões da UNASUL para exercer sua liderança sem que necessariamente haja o empenho de aportes financeiros ou materiais. Desta forma, a ausência de recursos e a carência de uma atuação mais assertiva do Brasil afetam o adensamento institucional da organização. A UNASUL pode se tornar um breve hiato entre a influência norte-americana e a recente ascendência chinesa em toda América Latina.

Diante à CELAC, a atuação brasileira está enfraquecida. Este órgão, fundado em 2011, faz frente ao papel dos Estados Unidos na região e à própria OEA. A CELAC agrega todos os países das Américas exceto EUA e Canadá, propiciando também a diminuição do isolamento de Cuba na região, tendo como principais focos o diálogo político e a cooperação entre seus membros, dando menos ênfase à economia e ao comércio.

A CELAC detém também papel importante na relação entre os países latino-americanos e a China. Em 2015, os países membros participaram da primeira cúpula CELAC-China, em Pequim. Portanto, atualmente a CELAC proporciona a possibilidade de acessar mercados latino-americanos sem a mediação dos Estados Unidos, além de lhe permitir influenciar politicamente a região.

Inclusive, a maior participação chinesa em temas políticos da América Latina pode ser verificada em vários âmbitos. O governo venezuelano considera o apoio de Pequim para lidar com a crise econômica no país. Por sua vez, o Parlamento Latino-Americano, cuja construção da sua nova sede no Panamá foi facilitada por aportes significativos chineses, mantém relações constantes com o país, recebendo estagiários chineses para atuar no órgão.

Ainda que reforce a unidade latino-americana e caribenha, a CELAC repete um padrão de iniciativas típico da região, com amplas reuniões regionais, objetivos de grandes dimensões, mas com capacidade de implantação baixa. A falta de agenda sólida para o bloco nas cúpulas regionais e a ausência de alinhamento em termos de políticas públicas entre seus membros denotam a fragilidade desta instituição. O enfraquecimento da política externa brasileira acaba por não contribuir para o fortalecimento da integração regional e de iniciativas como a CELAC.

Brasil no âmbito hemisférico e a normalização das relações entre os Estados Unidos e Cuba

Cabe ainda comentar as relações Brasil no âmbito da OEA, que em 2015 realizou a Cúpula das Américas a qual propagou muita expectativa com a participação cubana. O anúncio dos Presidentes Raúl Castro e Barack Obama em 17 de dezembro de 2014, quanto à normalização das relações entre Cuba e EUA, gerou expectativas positivas não apenas para os dois países mas também para toda a América Latina, ao romper décadas de divisão regional sobre a temática cubana, abrindo espaço para a discussão de temas de interesse comum para toda a região. Com a normalização das relações entre os Estados Unidos e Cuba, houve a perspectiva de que os Chefes de Estado e de Governo da região pudessem conferir maior relevância ao tratamento das questões sociais, investindo esforços em um projeto de desenvolvimento regional que incluía as nações mais industrializadas do continente.

Por sua vez, ao Brasil, o ponto central desta Cúpula foi a conversa realizada com os Estados Unidos, cuja relação foi abalada diante a revelação de espionagem outubro de 2013. Ou seja, não houve evidente envolvimento brasileiro no estreitamento da relação entre os dois países, denotando o pragmatismo e a limitação dos interesses e das ações do Brasil com o país insular.

Desde o governo de Lula, as relações bilaterais entre Brasil e Cuba se intensificaram em relação aos governos anteriores. Politicamente, os dois países convergem em acreditar na importância da integração regional, bem como demonstram posições comuns nos principais fóruns internacionais.

Segundo a atual presidente, o Brasil tem pretensão de se tornar o principal parceiro econômico da ilha Cuba. As relações comerciais aumentaram significativamente entre 2003 e 2013, o comércio bilateral entre o Brasil e Cuba cresceu quase 580%. Somente as exportações brasileiras para Cuba quadruplicaram na última década, chegando a 450 milhões de dólares, alçando o Brasil ao terceiro lugar na lista de parceiros, somente atrás de Venezuela e China. A tendência é um aumento deste comércio com a participação da ilha no comércio regional, tornando sua população um mercado em potencial para empresas brasileiras (Carta Capital, 2014).

No governo atual, Rousseff fez duas visitas oficiais a Cuba, a última quando ela inaugurou junto ao presidente Raúl Castro, as obras de modernização do porto de Mariel, fomentadas pela agência de investimento brasileiro o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). O projeto o qual se tornou o primeiro terminal de contêineres do porto no Caribe, é o principal porto de Cuba, consistindo em uma estrutura fundamental para a integração do país caribenho na economia global. A proposta de criação de uma Zona Especial de Desenvolvimento (ZED) na região de Mariel, orientada para a exportação, deve também estimular o aumento da presença de empresas brasileiras em Cuba. O porto está menos de 150 quilômetros do maior mercado do mundo, Estados Unidos. Com o fim do embargo dos EUA à ilha, Cuba poderá ser estratégica para as companhias brasileiras por conta de sua posição geográfica.

Com profundidade significativa, o porto de Mariel está preparado para grandes navios, com capacidade incomparável com muitos portos da região, inclusive da costa dos EUA. Ademais, a modernização de Mariel é concomitante à ampliação do canal do Panamá, recebendo navios que transportam até o triplo da carga dos navios atuais (BBC, 2014).

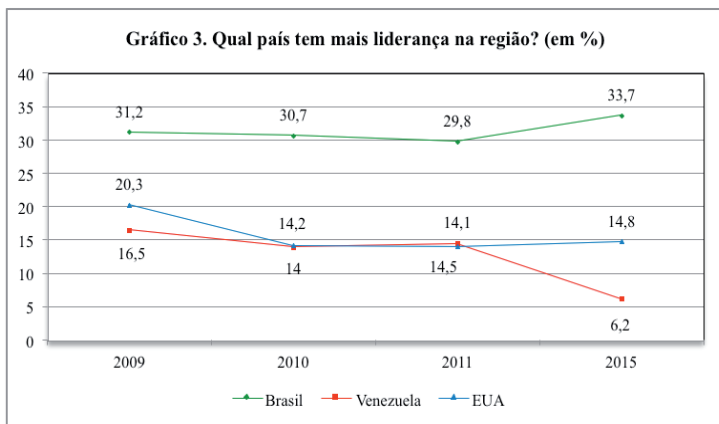
A recente intensificação das relações bilaterais também se expressa através da participação de profissionais cubanos no programa brasileiro “Mais médicos”, responsável pelo envio de quase quatro mil médicos cubanos chegaram ao Brasil somente em 2013. Embora sejam evidentes as mudanças na política externa Rousseff em comparação ao seu anterior, o pragmatismo atual mantém os interesses brasileiros na ilha expressando a importância de todo o Brasil e Cuba região.

Finalmente ao distinguir Cuba em uma parceria importante, o Brasil amplia sua área de influência nas Américas em um ponto no qual os Estados Unidos ainda exerce pouca influência. O fim do embargo dos EUA depende diretamente do Congresso estadunidense, cuja bancada latina mostra-se bastante contrária ao restabelecimento desta relação. Portanto, no vácuo dos EUA, a influência brasileira no país insular tende a crescer.

Ainda assim, o Brasil deveria transpassar sua estratégica pragmática com Cuba, atuando para corroborar relações políticas e sociais do país com região. Desta forma, favoreceria tanto a integração de Cuba com os demais países latino-americanos, como facilitaria o estreitamento das relações Cuba e Estados Unidos, que ganharam fôlego a partir de dezembro de 2014, mas que necessitam de um país com solidez regional para ajudar a findar o embargo econômico ao país insular tão maléfico à toda a região.

A falta de liderança Brasileira na Região

Corroborando com as intenções pretéritas do governo brasileiro, as populações dos países latino-americanos apostam na suposta liderança brasileira quando comparada com os demais Estados. Quando indagados sobre “Qual país tem mais liderança na região”, entre 2009 e 2015 (Latinobarômetro, 2015) a liderança brasileira manteve-se pioneira em relação à aos demais países das Américas. Em 2015, 33,7% dos entrevistados (N: 2024) afirmaram ser o Brasil, muito acima dos Estados Unidos e Venezuela, conforme mostra o gráfico a seguir:



Fonte: Latinobarômetro, 2015.

Ainda que exista esta percepção bastante positiva da imagem brasileira diante à região, o Brasil parece apresentar uma relação ambivalente. Enquanto em alguns momentos, ao Brasil avoca-se o papel de liderança, mormente no governo de Lula, parecendo assumir os custos políticos e econômicos deste protagonismo, em outras situações, atua internacionalmente como um ator isolado, sem representar verdadeiramente a região e sua pluralidade. Este arranjo na política externa brasileira demonstra que o Brasil mantém influência regional sem ceder autonomia na atuação internacional, confirmando os limites das iniciativas de integração regional de que o país participa.

Da mesma forma, o fortalecimento de inserção internacional com aspirações de liderança pressupõe a atenção e a concentração de esforços do Brasil na UNASUL. O estratégico empenho brasileiro na consolidação de uma instituição de concertação dos Estados sul-americanos é imperioso, pois este bloco representa uma valiosa oportunidade para a consolidação da liderança e soerguimento de um canal institucional de anteparo à crescente influência da China e aos tradicionais interesses dos EUA na região.

A entrada da Venezuela ao Mercosul propiciou ao Brasil maior influência regional e diversos ganhos individuais, ao intensificar as relações econômicas, comerciais, políticas, sociais e culturais entre eles, proporcionando também maior vínculo geográfico nesta região, distante originalmente do eixo do Mercosul. Contudo, o feito não foi suficiente para arregimentar a liderança brasileira nesta região. Inclusive, observa-se distanciamento brasileiro diante às dificuldades domésticas tanto políticas como econômicas no país vizinho na atualidade.

Além disso, é possível observar também diversas críticas ao posicionamento brasileiro. Ainda que exista o intento de liderança natural na região, não é possível identificar o custeio ao exercício desta liderança. Ou seja, o país atua de forma ambivalente na região, algumas vezes representado liderança regional, outras vezes retraindo-se diante seus vizinhos e no escopo das organizações regionais diante as instituições globais.

Tal atitude histórica brasileira diante os projetos regionais, em manter autonomia nacional em relação à região, é facilitada pela estrutura institucional que geralmente estas organizações ofertam. Portanto, apesar de uma mudança significativa do governo brasileiro a princípio, apresentando uma maior disposição em realizar aportes aos custos da integração esta ainda é muito limitada (Oliveira; Mariano; Barreto, 2014).

A responsabilidade por 70% do aporte feito ao Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem) foi bastante importante. Contudo, os esforços econômicos e diplomáticos não foram suficientes para o avanço da integração no nível, implicando em impedimento para que o Brasil se coloque como principal motor da integração (Barnabé, 2013).

De forma geral, a diplomacia brasileira demonstra relutância para assumir custos políticos e econômicos nos projetos regionais, inclusive no caso do Mercosul. Ainda que novas iniciativas de financiamento brasileiro tenham contemplado projetos regionais, identifica-se resistência em promover em maior escala os fundos para o financiamento da integração, considerados essenciais para as estratégias comerciais, desenvolvimento da infraestrutura e amenização dos impactos econômicos e sociais gerados pela transformação da economia regional.

Assim, a agenda brasileira para a integração da América Latina, particularmente no que tange à pretensão pela liderança no subcontinente, também teria entrado em crise neste período, tendo em vista a resistência desta gestão em assumir o papel de financiador deste projeto de regionalização (Belém Lopes, 2013).

A conduta do governo brasileiro nesta gestão atrela-se à lógica realista, de preservação irrestrita da soberania nacional, enfraquecendo a consolidação regional necessário para aprofundar o regionalismo sul-americano e induzir novas racionalidades econômicas em benefício de todos. Portanto, a diplomacia brasileira desenvolveu uma retórica integracionista de alto impacto pela construção da UNASUL e demais instâncias regionais, mas desprovida de demonstrações práticas, tais como investimentos maciços em projetos comuns que beneficiem os parceiros sul-americanos. A ruptura no discurso de Rouseff denota a desistência da intenção nacional em desempenhar liderança regional dado o custo deste papel a partir da lógica pragmática da diplomacia ativa e diversificada de sua administração.

A criação da Aliança do Pacífico entre México, Colômbia, Peru e Chile, colocou em pauta as implicações deste projeto ao Brasil na América Latina. Ainda que o esquema não implique na dissolução dos demais projetos regionais, pode impactar na agenda comercial sul-americana, ocasionando inclusive fragmentação regional, esta Aliança faz frente à atuação brasileira tanto em termos bilaterais, quanto aos processos de integração como Mercosul e Unasul (Ruiz, 2012). Ademais, ao expandir as relações econômicas em direção aos países do Pacífico, denota a retomada do modelo de regionalismo aberto e liberalização comercial defendido pelos países envolvidos no acordo (Luciano e Bressan, 2015).

Existe um argumento forte de que a Aliança do Pacífico seria uma reação instintiva dos Estados participantes em instituir um contraponto ao Brasil. A soma do peso econômico dos seus países equivale ao peso econômico brasileiro. Desta forma, esta nova união denota a necessidade de balancear o peso assimétrico do Brasil na região, inclusive porque os Estados sul-americanos da Aliança do Pacífico –Colômbia, Chile e Peru– foram justamente aqueles que demonstraram maior resistência às iniciativas brasileiras em marcha na última década (Ruiz, 2015).

O papel de liderança exige representação dos interesses regionais, possibilitando consenso o avanço regional. Ainda que o Brasil não assumia sozinho tal responsabilidade, o país apresentava em algumas circunstâncias, um peso diferenciado, portando-se como porta voz da região perante outros países e instituições internacionais. Tal atitude e percepção de “liderança natural” do Brasil são interpretadas como necessária à região. Todavia, diante à ineficiência brasileira neste papel, sua atuação reacende desconfianças, animosidades antigas, e pode gerar reações contrárias e de oposição dos países vizinhos.

Portanto, para exercer tal liderança, seria imprescindível que o país transpassasse suas limitações materiais atualmente vigentes no tocante à condução da política externa, reposicionando a retórica presidencial acerca do seu protagonismo regional, empenhando recursos no fortalecimento dos projetos regionais, formatando assim uma nova expressão de sua inserção internacional, perdida ao longo do governo de Rouseff.

Considerações Finais

O artigo demonstra que houve uma alteração importante no quadro da política externa brasileira para a região, devido a fatores do plano doméstico, regional e global. Ainda que se caracterizem como governos progressistas e intentem garantir continuidade em suas políticas, os presidentes Lula e Rouseff revelaram atuações bem distintas no plano internacional, com diferentes desdobramentos nas relações regionais.

Ao longo do governo Lula (2003-2010), a projeção brasileira foi fruto da liderança pessoal do presidente e do chanceler Celso Amorim em um cenário internacional bastante favorável, com a emergência de diversos governos populistas em toda região, afastamento da atuação estadunidense na região sul-americana, valorização das *commodities* e situação doméstica favorável. Naquele período, foi dada prioridade à América do Sul pelo governo do Brasil, proporcionando aceitação da

liderança brasileira na região mesmo entre os países sul-americanos de distintos matizes ideológicos, a qual facilitou o lançamento do país como potência regional em esfera global (Pecequillo e Carmo, 2015).

A estratégia brasileira em priorizar a América Latina proporcionou a intensificação das relações com os países da região em um contexto favorecido pela criação da Unasul e CELAC. Pela percepção popular latino-americana, o Brasil ocupou a primeira posição quando perguntados sobre a principal liderança regional, comprovando o prestígio brasileiro conquistado durante o governo de Lula.

Os objetivos de desenvolvimento nacional e consolidação como potência regional estiveram presentes na retórica do governo sucessor, bem como a estratégia de diversificação nas parcerias comerciais, tanto regionais, como na lógica sul-sul. Entretanto, os esforços empregados foram muito menores justificado pelo perfil presidencial contido e pouco empático de Rouseff.

Alguns fatos expõem a decadência da política externa do governo atual à região e o desmantelamento do intento de líder regional. Primeiro, a crise doméstica brasileira, tanto em termos econômicos, como nas questões políticas, levam muitos atores nacionais importantes a atuarem na oposição. Da mesma forma, o desgaste da imagem do governo pela percepção popular e crença no declínio do país, afeta fortemente a confiança e apoio às políticas nacionais e externas pela população brasileira. Por sua vez, é notória a fragilidade diplomática atual, dado que a convergência entre a diplomacia presidencial, as atuações do assessor para assuntos internacionais, do ministro das Relações Exteriores e do próprio Itamaraty se esfacelaram. Os dois eventos que marcaram a política externa brasileira para a região nos últimos anos: suspensão do Paraguai e fuga do senador boliviano comprovam esta conjuntura e evidenciam o desgaste brasileiro nas relações regionais.

A crise dos governos progressistas, como na Argentina e Venezuela, e divisões regionais vivenciadas, muitas vezes, pelas divergências ideológicas, ocasionam o enfraquecimento dos projetos regionais e, portanto, limitam a projeção brasileira em seus escopos. Recentemente, o novo rumo na política argentina com a eleição presidencial de Maurício Macri –marca as mudanças ocasionadas pela deterioração destes governos.

A crise internacional ao afetar individualmente os países vizinhos, evoca soluções diversas, como a retomada de relações com países afora à região, bilateralmente ou em bloco. Alguns países sul-americanos intentam também recuperar as relações com os Estados

Unidos, o qual se restabelece domesticamente da crise de 2008. Assim, o surgimento de projetos como a Aliança do Pacífico e o avançar da APEC, consolidam as relações de determinados países da região para atuarem com mais força e realizarem mais acordos com países afora, debilitando a atração que o Brasil exercia em seu entorno.

No caso do Mercosul, cabe notar que o perfil pragmático da atual governante brasileira, conduz a política externa brasileira para maior aproximação com os países do Norte de um modo geral. Com isso, retornou à pauta o Acordo Mercosul-União Europeia, inclusive como instrumento para a retomada e fortalecimento do Mercosul como bloco comercial, diferente do que se emanava ao longo do governo Lula, um bloco econômico, político e social.

Longe de representar o papel de líder regional, a política externa brasileira merece ser relançada, tomando um novo fôlego que aclare as linhas de atuação do governo atual. A partir disso, a intensificação das relações regionais e empenho nos blocos regionais, dependem dos esforços políticos em superar as dificuldades e limitações domésticas, enfrentando também os novos rumos e transformações designados à América Latina neste momento.

Referências Bibliográficas

- Amorim, Celso (2005). "A política externa do Governo Lula", *Plenarium*. Dossiê: Política Externa Brasília: Coordenação de Publicações do Centro de Documentação e Informação, Câmara dos Deputados, 2005, Ano II, n. 2, nov. 2005.
- Amorim, Celso (2010). "Sem medo de decidir". In: *A nova política externa. 2003-2010: o Brasil em transformação*. Volume 4. São Paulo: Editora Perseu Abramo.
- Barnabé; Israel Roberto (2013). "Do ABC ao ABV: o eixo Argentina, Brasil e Venezuela na integração da América do Sul. Argentina, Brasil e Chile –as propostas do ABC". In: Ingrid Sarti, Daniela Perrotta, Mônica Leite Lessa, Glauber Cardoso Carvalho (Orgs) *Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI*. E-book. V.1. Rio de Janeiro: Perse.
- Belém Lopes, Dawisson (2013). "Titubeios e tergiversações: epitáfio para a era Patriota". *Revista Inteligência*. n. 62, pp. 72-81, 2013. Disponível em: <http://www.insightinteligencia.com.br/62/PDFs/pdf6.pdf>
- Bernal-Meza, Raúl (2015). "Alianza del Pacífico versus ALBA y Mercosur: Entre el desafío de la convergencia y el riesgo de la fragmentación de Sudamérica". En: *Pesquisa & Debate*, vol. 26, número 1 (47), pp.1-34, jan-mar.

- Bressan, Regiane Nitsch (2012). "A integração sul-americana e a superação da pobreza. Uma abordagem pela percepção das elites", 227 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina. Universidade de São Paulo, São Paulo. Recuperado de: http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/84/84131/tde-18122012-104158/publico/2012_RegianeNitschBressan.pdf
- Bressan, Regiane Nitsch; Luciano, Bruno Theodoro (2014). "A Comunidade Andina no século XXI: entre bolivarianos e a Aliança do Pacífico". En: *Anais do 38º Encontro Anual da Anpocs*. GT 24 – Mundo em Transição: novos vértices de poder, instituições e cooperação. Caxambú: ANPOCS, 27 a 31 de outubro de 2014. Recuperado de: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1272%3AAais-do-encontro-gt-e-spg-&catid=1214%3A38-encontro-anual-da-anpocs&Itemid=456
- BBC, (2014). "EUA-Cuba: Brasil tem 'ganho político', mas benefício econômico 'ainda é incerto'". São Paulo, 18 de dezembro de 2014. Disponível em: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/12/141218_cuba_brasil_ganha_lgb_rc. Acessado em 05 de dezembro de 2015.
- BBC (2015a). "Dilma vai a primeira cúpula regional após acerto Cuba-EUA". 28 de janeiro de 2015. Recuperado de: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2015/01/150127_CELAC_apresentacao_jf
- BBC (2015b). "Por qué ocurre lo impensable: los brasileños se han vuelto pesimistas". 05 de maio de 2015. Recuperado de: http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/10/151002_fooc_brasil_pesimismo_gl
- Carta Capital (2014). "Por que o Brasil está certo ao investir em Cuba". 28/01/2014. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/internacional/por-que-o-brasil-esta-certo-ao-investir-em-cuba-1890.html>. Acessado em 07 de dezembro de 2015.
- Cervo, Amado Luiz (2008). *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Ed. Saraiva.
- Cervo, Amado Luiz; Lessa, Antônio Carlos (2014). "O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)". *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57(2), 133-151. Retrieved October 01, 2015. Recuperado de: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003473292014000200133&lng=en&lng=pt.10.1590/0034-7329201400308
- Cienfuegos, Manuel y José Antonio Sanahuja, (Coords.) (2010). *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: CIDOB.
- Comunidade Sul-Americana de Nações. (2006). Recuperado de: <http://www.comunidadsudamericana.org>. Acesso em 10 de outubro de 2014.
- Cornelet, João Marcelo Conte (2014). "A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade". *Conjuntura Austral*, v. 5, n. 24, jun.-jul. 2014.

- Desiderá Neto, Walter Antonio (2014). "O funcionamento do Mercosul como coalizão internacional no governo Lula (2003-2010)". In: 38º Encontro Anual da ANPOCS. GT 24 – Mundo em Transição: novos vértices de poder, instituições e cooperação. Anais. Caxambú: outubro de 2014.
- Fuccille, Alexandre; Mariano, Marcelo Passini; Ramanzini Jr., Haroldo (2015). "O Brasil e a América do Sul: o governo Dilma (2011-2014) e a integração no subcontinente". En: Anais do 39º Encontro Anual da Anpocs. GT 24 – Mundo em Transição: novos vértices de poder, instituições e cooperação. Caxambú: ANPOCS, 26 a 30 de outubro de 2015. Recuperado de: http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1411:teste-prog&catid=1018:fontes-de-pesquisa&Itemid=150
- Latinobarómetro (2015). Análisis de datos. Recuperado de: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>
- Luciano, Bruno Theodoro; Bressan, Regiane Nitsch Bressan (2015). "Percepções e reações brasileiras à Aliança do Pacífico: contrapeso ou convergência?". Trabalho Apresentado no 8º Congresso Latinoamericano de Ciencia Política, Lima, Julho de 2015.
- Lula, Luís Inácio da Silva (2003). Discurso de Posse do Primeiro Mandato. Biblioteca da Presidência da República. Brasil. Recuperado de: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato/view>
- Miranda, Samir Perrone; Ribeiro, Camille Amorim Leite (2015). "A América do Sul na política externa de Dilma Rousseff: continuidades e rupturas", Anais do I Seminário Internacional de Ciência Política. Estado e Democracia em Mudança no Século XXI. Porto Alegre: UFRGS. Recuperado de: <http://www.ufrgs.br/sicp/files/2015/09/PERRONE-MIRANDA-2015-A-Am%C3%A9rica-do-Sul-na-pol%C3%ADtica-externa-de-Dilma-Rousseff.pdf>
- Miranda, Samir Perrone de (2014). "A integração da América do Sul no discurso da política externa brasileira (1992-2010)". Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.
- Pecequillo, Cristina Soreanu e Carmo, Corival Alves do (2015). O Brasil e a América do Sul- Relações regionais e globais. Rio de Janeiro: Ed. Altabooks.
- Oliveira, Marcelo Fernandes (2014). "A Política Externa Brasileira no Governo Lula (2003-010): Um exercício de Autonomia pela Assertividade?" In: IX Encontro da abcp. estudos de política externa. Anais. Brasília, DF, 04 a 07 de agosto de 2014.
- Oliveira, Marcelo Fernandes de; Mariano, Marcelo Passini; Barreto, Lis (2014). "América do Sul: regionalismo, democracia e desenvolvimento". En: Anais do 38º Encontro Anual da Anpocs. GT 24 – Mundo em Transição: novos vértices de poder, instituições e cooperação. Caxambú: ANPOCS, 27 a 31 de outubro de 2014. Recuperado de: <http://portal.anpocs.org/portal/>

- Rousseff, Dilma (2014). “Discurso na Cúpula Extraordinária da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL)”. 05 de dezembro de 2014. Recuperado de: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-cupula-extraordinaria-da-uniao-das-nacoes-sul-americanas-unasul>. Acessado em 26 de maio de 2015.
- Rousseff, Dilma (2011). “Discurso da Presidenta da República. Dilma Rousseff, por ocasião de reunião extraordinária da Unasul”, Ministério das Relações Exteriores. Brasília: MRE, 2011b. Recuperado de: <http://www.itamaraty.gov.br>
- Rousseff, Dilma (2013). “Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de formatura da turma 2011-2013 do Instituto Rio Branco”, Ministério das Relações Exteriores, Brasília: MRE, 2013. Recuperado de: <http://www.itamaraty.gov.br>
- Rousseff, Dilma (2014). “Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, por ocasião da segunda sessão de trabalho da Cúpula do Brics e de países da América do Sul”, Ministério das Relações Exteriores, Brasília: MRE, 2014. Recuperado de: <http://www.itamaraty.gov.br>
- Ruiz, José Briceño (2014) “El ALBA: Una discusión de su modelo, sus resultados y sus perspectivas”. En: Serbin, Andrés; Laneydi Martínez & Haroldo Ramanzini Júnior (coords.) *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, No. 10. Buenos Aires: CRIES.
- Sanahuja, José Antonio (2015). “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR”. In: Serbin, Andrés, Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnior (coords). *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, No. 9. Buenos Aires: CRIES, 549 p.
- Silva, Inês dos Santos; Gil, Aldo Duran (2013). “A política externa do Governo Lula frente à União de Nações Sul-Americanas (Unasul)”. *Horizonte Científico*, Uberlândia: UFU, vol 7, n. 1, setembro de 2013.
- Tokatlian, Juan Gabriel (2014). “¿Unasur pierde el Norte?”, 23 de abril de 2014. Recuperado de: http://elpais.com/elpais/2014/04/23/opinion/1398278994_215974.html. Acessado em 26 de maio de 2015.
- Unión de Naciones Suramericana (2015). *UNASUL*. Recuperado de: <http://www.unasursg.org>. Acessado em 26 de maio de 2015.
- Vigevani, Tullo y Gabriel Cepaluni (2007). “A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação”. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro: 29 (2), p.273-335.
- Vigevani, Tullo y Haroldo Ramanzini Júnior (2010). “Autonomia e integração regional no contexto do Mercosul: Uma análise considerando a posição do Brasil”. *Debates*, n. 27. Buenos Aires: Clacso, p.46-65.

Viola, Eduardo (2005). "Transformações na posição do Brasil no sistema internacional (1990-2005)"; Plenarium. Dossiê: Política Externa Brasília. Brasília: Coordenação de Publicações do Centro de Documentação.

Sección V:
**¿Hacia una nueva
configuración
interamericana?
La OEA y Cuba**

**Beatriz Ramacciotti
Thomas Legler y Eduardo Tzili**

Cuba y el Sistema Interamericano: ¿Hacia una integración progresiva y funcional en la OEA?

Beatriz Ramacciotti

Introducción

Desde hace un tiempo se viene produciendo un acercamiento de Cuba al Sistema Interamericano del cual estuvo alejada por más de medio siglo¹. La “piedra de toque” de esta nueva etapa ha sido la progresiva normalización de relaciones diplomáticas entre Washington y la Habana anunciadas a fines del 2014². Este proceso, está teniendo avances significativos, varios de carácter simbólico, otros eminentemente prácticos. Así, el Ejecutivo estadounidense, ha adoptado medidas como la ampliación del envío de remesas; mejora en las comunicaciones, vuelos comerciales y turismo; apertura para algunas inversiones privadas y ampliación del intercambio comercial, entre otras, que flexibilizan lo que queda del embargo. Además, se han concretado asuntos que hasta hace poco parecían imposibles, como la eliminación de Cuba de la lista de países promotores del terrorismo³ y la apertura de embajadas en cada Estado⁴.

En lo que respecta al gobierno cubano, se aprecia que viene efectuando ciertos cambios al modelo estatista implantado en la isla hacia uno más descentralizado y abierto al mundo, de tal modo que permita revitalizar su alicaída economía. Sin embargo, no sucede lo mismo en materia de pluralismo político y derechos humanos. Como

lo señalara el propio Presidente Obama en el discurso de anuncio sobre el acercamiento a Cuba⁵, se aprecia una situación que no permite que la sociedad civil cubana goce de todas las libertades reconocidas universalmente. Tampoco se acepta una visión distinta a la oficial ni el activismo opositor, dado que la Constitución cubana y las leyes internas, así como la práctica, indican que el régimen político existente sigue estando bajo el exclusivo control del Partido Comunista y las riendas del poder bajo la égida de la familia Castro y una elite allegada a su entorno por más de cincuenta años⁶.

Vale decir, las señales de una democratización son débiles aunque, en el último tiempo, se hayan dado pequeños pasos como la liberalización de encarcelados por supuesto espionaje; algunos presos políticos; una amnistía con motivo de la visita del Papa Francisco⁷; la reunión del Secretario de Estado Kerry con disidentes en ocasión de la apertura de la embajada estadounidense en La Habana⁸; y la inclusión del tema de los derechos humanos en la Comisión Bilateral Estados Unidos-Cuba (2015)⁹. Hay quienes esperan que la ampliación de internet y acceso a las redes digitales¹⁰ sumado a una mayor afluencia de turistas, productos nuevos y la llegada de empresas privadas extranjeras, sean una suerte de “catalizadores” para que los ciudadanos cubanos exijan y ganen mayores libertades y acrecienten su contacto con el mundo global y la diversidad en todos los ámbitos.

Por su parte, en el marco del Sistema Interamericano, se aprecian signos de este “deshielo” extemporáneo de la guerra fría teniendo como un primer antecedente la eliminación de la suspensión de Cuba de OEA en el 2009 y su posible reincorporación mediante ciertos requisitos. El otro hito importante fue que el gobierno cubano lograra estar presente por primera vez en las Cumbres de las Américas, en su séptimo encuentro continental realizado en Panamá en abril de 2015, que fue sellado con un histórico “apretón de manos” entre Barack Obama y Raúl Castro¹¹.

Habida cuenta de estos antecedentes enmarcados en el nuevo contexto mundial y regional¹², en este ensayo se presentan algunas reflexiones para sopesar si sería posible que Cuba se reinserte gradual y funcionalmente al conjunto de entidades del Sistema Interamericano, incluyendo su eventual admisión como miembro pleno de OEA.

Sin duda, el mayor obstáculo que deberá superar el Estado caribeño –sea durante el gobierno de Raúl Castro o de quien lo suceda– es que se acerque progresivamente y, finalmente, adhiriera al paradigma democrático que está firmemente arraigado en los principios y normas hemisféricas¹³.

El Sistema Interamericano y el paradigma democrático

¿En qué consiste el “Sistema Interamericano”?

El *Sistema Interamericano*, que constituye un “subsistema político regional” del sistema internacional general¹⁴, se fue perfilando con el devenir de los acontecimientos internacionales y continentales, en particular, las relaciones de Estados Unidos con América Latina¹⁵. Comprende organizaciones multilaterales –Organización de los Estados Americanos (OEA); Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Organización Panamericana de la Salud (OPS)–; organismos y entidades varias –Comité Jurídico Interamericano (CJI); Junta Interamericana de Defensa (JID); Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)– entre otros; la Comisión (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que son órganos permanentes de la OEA con autonomía funcional. Asimismo, entidades técnicas, entre otras, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD); el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE); y la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM). Igualmente, están incluido, foros intergubernamentales como las Reuniones de Ministros (Justicia; Trabajo; Seguridad Pública; Educación; Mujer; etc.); las Conferencias Especializadas; y las Cumbres de las Américas con el Grupo de Implementación de Cumbres (GRIC).

Desde la perspectiva jurídica, las declaraciones, resoluciones, convenciones y tratados aprobados desde fines del siglo diecinueve hasta la fecha, conforman el denominado Derecho Interamericano, que constituye el armazón legal supranacional que se aplica a nivel continental, en forma complementaria y dentro del marco del *Derecho Internacional general*¹⁶.

Cabe destacar que la OEA, a través de los órganos, organismos subsidiarios y entidades con participación de representantes de los Estados miembros, es el centro político permanente de este régimen multilateral regional, con principios, propósitos y mecanismos comunes para promover la democracia, la paz y la prosperidad continental.

El paradigma democrático en el marco jurídico-político interamericano

La democracia, modelo político extendido en el mundo occidental, se identifica con valores fundamentales como la libertad, la igualdad frente a la ley, la equidad, la solidaridad, la justicia y la soberanía popular¹⁷.

En el caso del *Sistema Interamericano*, el paradigma democrático, está representado por principios, normas y prácticas de promoción y protección de la democracia representativa desarrollados con el Panamericanismo primero y luego, consolidado desde 1948 hasta la actualidad, en el marco de OEA y en otras instancias, como las Cumbres, así como en la Comisión y Corte Interamericanas de Derechos Humanos. En el caso de OEA, el paradigma democrático está reflejado tanto su Carta constitutiva¹⁸ como en diversos mandatos de la Asamblea General, en particular, la Resolución 1080 (1991), que fue el primer mecanismo de acción colectiva frente a una interrupción abrupta o irregular del proceso político institucional democrático o el legítimo ejercicio del poder en un Estado miembro¹⁹. En 1992, se aprueba el Protocolo de Washington que introduce en la Carta la posibilidad de poner en práctica la acción colectiva a través de la suspensión del gobierno de un Estado miembro cuando el “*gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza*” (Carta OEA, Art.9).

En el 2001, se negocia y aprueba por consenso, la *Carta Democrática Interamericana (CDI)*, que contienen una visión omnicompreensiva de la democracia representativa con disposiciones para prevenir, promover y proteger el orden democrático en los países miembros²⁰. Su texto consigna determinados principios básicos que deben ser respetados cualesquiera sea el tipo de sistema democrático que un país decida implementar: elecciones periódicas, libres y justas basadas en el sufragio secreto y universal; régimen plural de partidos políticos; separación e independencia de los poderes públicos; respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales. Asimismo establece la “*acción colectiva pro-democrática*” que puede llevar adelante la OEA frente a diversas formas de alteración del orden institucional o el legítimo ejercicio del poder (no solo los tradicionales “golpes de estado militares” sino también los denominados “autogolpes” y otras formas de trasgresión del poder democráticamente constituido y el estado de derecho). Existe una práctica que muestra como la acción colectiva ha sido aplicada exitosamente en distintas crisis democráticas²¹.

Cuba y el Sistema Interamericano

Cuba como panamericanista y cofundadora de la OEA

Cuba estuvo presente desde los inicios del *Sistema Interamericano*. Fue partícipe de la Primera Conferencia Panamericana (1889, Washington), que estableció la "Unión Internacional de Repúblicas Americanas" que luego, en 1910, se convierte en la "Unión Panamericana". Así mismo, se realizó en La Habana, la Sexta Conferencia Panamericana (1928) con presencia de Estados Unidos y veinte países latinoamericanos, donde se adoptaron importantes acuerdos.

En 1947, Cuba suscribió el Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca (TIAR) del cual sigue siendo Estado parte, porque no ha concretado una denuncia, como si lo han hecho otros países²².

En 1948, durante la Novena Conferencia Panamericana realizada en Bogotá se constituye la OEA y Cuba aprueba la Carta constitutiva como miembro fundador, adhiriendo a principios tales como la igualdad jurídica de los Estados y la no intervención en los asuntos internos; y, al mismo tiempo, acepta que "*La solidaridad de los Estados Americanos... requiere la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa*" (Art.3). Igualmente suscribió la *Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre*, que incorpora, entre otros, el derecho al sufragio universal y a participar en elecciones populares políticas, genuinas, periódicas y libres²³; y la resolución sobre *Preservación y Defensa de la Democracia en América*, en la cual se condena a todo sistema que trate de suprimir libertades políticas y/o derechos civiles, especialmente las acciones antidemocráticas provenientes del comunismo internacional y de cualquier totalitarismo²⁴, reflejando el contexto histórico de la "guerra fría" que se vivía en aquella época.

En 1959, en la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de OEA, realizada en Santiago de Chile, Cuba aprobó la resolución que crea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, encargada de promoverlos en los países miembros. Desde sus inicios, la CIDH se ha declarado competente para considerar la situación de los derechos humanos en Cuba, habiendo emitido diversos informes a lo largo de los años hasta la actualidad.

¿Suspensión o expulsión de Cuba de la OEA? (1962)

A pocos años de una activa presencia cubana en el foro hemisférico, se produjo, en 1959, la revolución liderada por Fidel Castro, que destituyó al dictador Fulgencio Batista, instaurándose en el poder en enero de 1959. En poco tiempo, el nuevo gobierno castrista, adhirió a un régimen de tipo comunista, aliándose con la ex URSS.

En ese contexto, durante la VIII Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores realizada en Punta del Este en 1962, se acordó excluir al gobierno cubano de su participación en OEA por considerarse que su adhesión al marxismo-leninismo resultaba incompatible con los principios y propósitos del Sistema Interamericano²⁵. En consecuencia, tanto el Consejo Permanente como todos los órganos y organismos del Sistema adoptaron las medidas necesarias para dar cumplimiento a esta disposición.

En 1975, en la XVI Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, se consideró una apertura para que los países miembros de OEA llevaran adelante relaciones bilaterales con la nación caribeña, las cuales fueron retomadas por casi todas las naciones latinoamericanas. Sin embargo, siguió vigente la suspensión del gobierno comunista, aunque nunca se llegó a plasmar su expulsión del organismo, dado que las sanciones sólo afectaron su participación activa en las actividades de la Organización. De tal modo que, aunque la bandera cubana siguió presente en forma simbólica en el Hall de las Américas de la sede principal en Washington DC., en la práctica y para todos los efectos, el gobierno castrista fue suspendido y no pudo seguir participando en las decisiones, mandatos y acciones de la Organización, a la par de los restantes treinta y cuatro Estados miembros.

Cabe señalar que hay dos excepciones respecto de Cuba en el Sistema Interamericano. Una de ellas es su presencia en la Organización Panamericana de la Salud (OPS), que constituye a la vez un organismo especializado de OEA y la Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Cuba, en su calidad de Estado parte de Naciones Unidas, pudo conservar su sitio en la OPS. La otra, es la competencia que ejerce la Comisión de Derechos Humanos (CIDH) respecto a la situación de los derechos humanos en Cuba, que aparece reflejada en análisis y recomendaciones en Informes Especiales y/o en los Informes Anuales que se presentan cada año ante la Asamblea General²⁶.

2009: Estatus jurídico actual de Cuba en la OEA

Teniendo como antecedente el hecho de que Cuba mantiene relaciones diplomáticas con todos los países en el continente –con excepción de Estados Unidos– más el “lobby” ejercido por los países del ALBA; y la propia convicción del Secretario General de ese entonces, José Miguel Insulza (mayo 2005-mayo 2015), en la Asamblea General de San Pedro de Sula, Honduras, se aprueba por consenso la Resolución AG/OEA 2438 que dejó sin efecto la suspensión de Cuba y estableció que “... *su participación será resultado de un proceso de diálogo a solicitud del Gobierno cubano, según las prácticas, propósitos y principios de la OEA*”²⁷. En esa ocasión, la Secretaria de Estado, Hillary Clinton, que estuvo en la reunión de Cancilleres, al culminar las difíciles negociaciones, declaró ante la prensa, que si bien se aprobó dejar sin efecto la suspensión del gobierno cubano, se establecieron condiciones para que vuelva a sentarse otra vez en el Consejo Permanente del foro hemisférico. De igual manera, manifestó que Estados Unidos aguardaba el día en que una Cuba democrática vuelva al Sistema Interamericano, tras haber insistido en que libere prisioneros políticos y amplíe las libertades públicas²⁸. En la Habana, Fidel Castro, desestimaba duramente cualquier posibilidad de volver a la OEA²⁹.

El 22 de diciembre de 2014, el Consejo Permanente, después de un largo debate por diversas exigencias de países del ALBA para incluir el tema del embargo contra la isla, y otros asuntos planteados por Bolivia, Venezuela y Nicaragua, se logra finalmente un consenso mínimo para aprobar una Declaración de apoyo al proceso de normalización de relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos³⁰.

En marzo de 2015, se elige un nuevo Secretario General, Luis Almagro, ex canciller uruguayo, quien en su discurso anuncia que buscará el reintegro efectivo de Cuba al organismo hemisférico y lo reitera el 26 de mayo, día de su toma de posesión del cargo: “... *La Cumbre de las Américas, celebrada el pasado mes en Panamá marcó un punto de inflexión en nuestro hemisferio. La inclusión de Cuba, junto a las renovadas relaciones bilaterales con Estados Unidos abre un abanico de distensión, de efecto benefactor para todo el hemisferio. Trabajaremos para que Cuba pueda integrarse plenamente a la OEA obviamente tomando en cuenta la necesidad de respetar tiempos y procesos*”³¹.

Por su parte, en mayo 2015, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), presenta su Informe Anual en el que incluye una reseña poco alentadora de la situación de los derechos humanos en la nación caribeña. También expresa un saludo al restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos y, al mismo tiempo, su preocupación por los efectos negativos del embargo en los derechos humanos de la población cubana³².

Como se aprecia, Cuba ha estado presente en la OEA a lo largo de los años, de una u otra forma. Por ello cabe preguntarse ¿Cuál es el estatus jurídico actual de Cuba en OEA?

La respuesta es que sigue siendo un Estado miembro, porque –como ya ha sido aclarado– su exclusión en 1962 no significó perder dicha condición, y Cuba jamás ejerció el derecho a denunciar la Carta constitutiva³³. De modo tal que, desde 2009, cuando se elimina la suspensión que pesaba sobre el gobierno caribeño, se dejó “la puerta abierta” para volver como miembro pleno, vale decir, con aptitud para participar en los órganos, entidades y decisiones de la OEA, mediando una solicitud expresa y la aceptación de las normas y obligaciones que se aplican a todos los países que son parte de la Organización, en virtud del principio de igualdad jurídica de los Estados.

¿Cabe alguna otra posibilidad? En la sección III, se planteará si sería factible un *status quo intermedio* para propiciar una integración gradual de la isla a la comunidad hemisférica.

Cuba y las Cumbres de las Américas

En forma paralela y complementaria a las actividades y funciones de OEA, y teniendo el antecedente de otros dos encuentros presidenciales, uno en Panamá (1956) y otro en Punta del Este (1967)³⁴, en los años noventa, se genera un proceso político para reunir a Jefes de Estado y Gobierno para buscar, con una visión compartida, consensos y soluciones para impulsar el desarrollo y la democratización de la región frente al contexto de la globalización. Esta instancia refleja en buena medida las relaciones de Estados Unidos con América Latina y el Caribe.

La I Cumbre de las Américas se realiza a fines de 1994 en Miami, impulsada por el presidente Bill Clinton, con una agenda centrada en la promoción de una zona de libre comercio –proyecto ALCA–, la defensa de la democracia, la cooperación y el desarrollo sostenible. Participaron los treinta y cuatro países miembros de OEA con gobiernos democráticos, quedando excluido el gobierno cubano de Fidel Castro.

En 1998, la II Cumbre acogida en Santiago de Chile, reúne a los máximos dignatarios de la región invitados por el presidente Eduardo Frei, nuevamente sin la presencia cubana. El centro de discusión fue la educación, como elemento esencial para lograr el desarrollo y una sociedad democrática respetuosa de los derechos humanos.

En esta cita continental se establece que el Grupo de Revisión e Implementación de las Cumbres (GRIC) sesione en la sede de OEA para mantener “la memoria institucional del proceso” y dar apoyo técnico a las iniciativas presidenciales con presencia, entre otros, del BID, OPS y CEPAL³⁵.

En 2001, en la III Cumbre congregada en Quebec, Canadá, presidida por el primer ministro Jean Chrétien, se aprobó en la Declaración Final una “cláusula democrática” –base de la Carta Democrática– que fue adoptada ese mismo año en Lima en una Asamblea General Extraordinaria de OEA³⁶. Los postulados de esta Declaración, hacían impensable que algún día el gobierno cubano llegaría a compartir un asiento en una Cumbre.

En forma contemporánea al desarrollo de este proceso, surgen en América Latina, gobiernos de tendencia de izquierda-populista con un discurso “anti imperialista” y cercanos al régimen castrista: Hugo Chávez (Venezuela, 1999-2013); Inácio Lula da Silva (Brasil, 2003-2010); Néstor Kirchner (Argentina, 2003-2007), Cristina Kirchner (2007-2015); Evo Morales (Bolivia, 2006-hasta la actualidad); Rafael Correa (Ecuador, 2007-hasta la actualidad); Daniel Ortega (Nicaragua, 2007-hasta la actualidad); Mauricio Funes (El Salvador, 2009-2014), todos ellos con una postura contestataria frente a Estados Unidos y las entidades multilaterales con presencia de Washington, incluida la OEA y las Cumbres.

En diciembre de 2004, en La Habana, se crea la *Alianza Bolivariana para los Pueblos de América* (ALBA), según acuerdo entre Cuba (Fidel Castro) y Venezuela (Hugo Chávez), como ente multilateral. Actualmente cuenta con quince países y sede en Caracas. En gran medida, esta corriente política se distingue por objetar el paradigma que contiene la Carta Democrática (2001) avalando un modelo de democracia popular-participativa. Asimismo se vuelve a un modelo económico estatista con un alto gasto fiscal para asistencialismo social y proteccionismo rechazando el liberal-capitalista. En general, hay un debilitamiento del estado de derecho a través del cambio de bases constitucionales que permite la perpetuación y concentración del poder en el Ejecutivo y la cooptación de los poderes Legislativo y Judicial, y una creciente restricción de los derechos políticos y las libertades públicas³⁷.

En ese contexto, a fines del 2005 se realiza la IV Cumbre en Mar del Plata, convocada por el presidente argentino Néstor Kirchner, se promueve la realización paralela de la “Cumbre de los Pueblos” con una activa presencia de Evo Morales como presidente electo de Bolivia y del entonces presidente Hugo Chávez, quienes pronuncian descalificadores discursos contra el “imperio yanqui” y la presencia del presidente George W. Bush. Así mismo se hace una crítica frontal

al proyecto del ALCA, el cual queda desactivado. Por su parte, Washington sigue promoviendo los acuerdos de libre comercio, a través de la estrategia “ALCA *light*”, concertando tratados bilaterales de libre comercio con varios países latinoamericanos (México-FTA que incluye a Canadá; CAFTA, con países centroamericanos y República Dominicana; Chile; Perú; y Colombia).

En el año 2009 se reúne la V Cumbre en Puerto España, Trinidad y Tobago, presidida por el Primer Ministro, Patrick Manning, con presencia del nuevo presidente estadounidense Barack Obama, que sorprende con un estilo más pragmático y realista, cambiando el tono con los países latinoamericanos y hablando de “una relación entre iguales” (*equal partnership*), corresponsabilidad, diálogo y mutua cooperación. Los mandatarios participantes coincidieron que el logro del encuentro fue “la reconstrucción de la confianza” con Estados Unidos. Ante las críticas por la ausencia de Cuba, informalmente Obama manifestó su intención de promover “un nuevo comienzo” con la isla y admitió errores de su país en el pasado.

En esta etapa, los países latinoamericanos siguen avanzando con proyectos multilaterales³⁸ de integración regional –sin Estados Unidos ni Canadá– y algunos con inclusión de Cuba, como es el caso de la *Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (CELAC) (ex-Grupo de Río) creada en 2010 como foro de concertación política con presidencias pro-tempore³⁹.

En 2012, el gobierno colombiano, presidido por Juan Manuel Santos, organiza la VI Cumbre en Cartagena, Colombia. Ciertos países latinoamericanos hacen causa común para que se invite a Cuba, lo cual finalmente no hizo realidad, generando que algunos presidentes no asistieran a la cita continental (Rafael Correa, Hugo Chávez, Daniel Ortega). Los países del ALBA aseguraron que no participarían en las próximas Cumbres si el gobierno cubano seguía excluido. No obstante el tono conciliador de Obama, la cita estuvo marcada por fuertes discrepancias y concluyó sin una Declaración, salvo unos pocos mandatos para la acción y el encargo a la OEA de la búsqueda de alternativas en la lucha contra las drogas ilegales.

En agosto de 2014, el Presidente Juan Carlos Varela, extiende una invitación al gobierno cubano de Raúl Castro para estar presente en la VII Cumbre de las Américas a realizarse en ciudad de Panamá, en abril de 2015. En el ínterin, a fines de 2014, se hace el anuncio del restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Washington y La Habana, que abre el camino para la reinserción de Cuba en el Sistema Interamericano. Esta fue la primera Cumbre, en veinte años del proceso, con presencia de los 35 jefes de Estado y Gobierno de las Américas. En Panamá se reunieron directamente Obama y Raúl Castro

tras el anuncio del acercamiento cumplido por ambos gobiernos en diciembre de 2014.

La presencia de Cuba plantea una excepción a la declarada regla de una “*comunidad de democracias de las Américas*”. La falta de homogeneidad política y los visibles antagonismos ideológicos entre los gobernantes, no pudieron consensuar una Declaración conjunta en Panamá, salvo algunos mandatos sobre “Prosperidad con Equidad” y el intercambio cívico que fue beneficioso a pesar de las diferencias⁴⁰.

Cuba y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Cuba participó en varios intentos que se hicieron desde los inicios del Panamericanismo para crear un banco intercontinental con recursos para apoyar la solución de problemas económicos de los países menos desarrollados. En 1958, en el ámbito del foro hemisférico, se debatió la idea de fundar una entidad financiera regional. Poco tiempo después, en 1959, la OEA fue encargada de elaborar el Convenio constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que entró en vigor el 30 de diciembre de 1959, teniendo como países fundadores a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y Estados Unidos.

El convenio está depositado en la Secretaría General de OEA, encargada de las firmas y ratificaciones de los Estados que ingresen como miembros aceptando las condiciones del Banco. El BID tiene como misión principal coadyuvar a los países prestatarios a formular políticas de desarrollo, brindarles asistencia técnica y financiamiento para incentivar el crecimiento económico, fomentar el libre comercio y la integración regional.

Cuba no ratificó el Convenio, razón por la cual no es un país integrante del BID⁴¹. Para lograr la admisión, uno de los requisitos es que el Estado solicitante sea miembro de OEA y acepte las condiciones que el Banco establezca⁴². Las normas estatutarias vigentes más las declaraciones recientes del Presidente del BID, Luis Alberto Moreno (2014), señalando que Cuba debe reintegrarse primero plenamente a la OEA y superar varios obstáculos de tipo económico para poder formar parte del Banco, indican la interpretación de esas normas y que, por tanto, aun no están dadas las condiciones para que la nación cubana sea beneficiaria directa del apoyo de esta entidad financiera.

Sobre este particular hay opiniones distintas, como aquellos que sostienen que Cuba solo requiere ser un Estado miembro de la OEA –como lo es– y que, al haberse levantado la suspensión existente en 2009, estaría el camino abierto para explorar una aplicación a la membresía en el BID⁴³. Otros sostienen que sería forzoso que Cuba se decidiera a adoptar los cambios económicos y políticos indispensables para obtener el ingreso y así acceder a créditos blandos y a una fructífera cooperación⁴⁴.

Es pertinente destacar que en 2014, el BID concedió préstamos para proyectos de desarrollo en la región por valor de 13,000 millones de dólares (entre otros, energía, innovación, educación, infraestructura, etc.), y más 2,800 millones al sector privado. La intensa y eficiente gestión y cooperación que brinda el Banco regional podría beneficiar a millones de cubanos.

¿Hacia una integración progresiva y funcional de Cuba en OEA? Algunas reflexiones

En la reseña anterior se ha podido apreciar que en la OEA existen principios y normas que representan una suerte de “barrera legal” para una presencia activa de gobiernos que no tengan un régimen político de democracia representativa. Entonces, la pregunta obligada sería ¿existen argumentos posibles para “flexibilizar” el régimen democrático interamericano⁴⁵ y posibilitar que Cuba ocupe nuevamente un asiento en el Consejo Permanente de la OEA? ¿O existen otras alternativas? A continuación se presentarán algunas reflexiones.

Presencia de Cuba en Naciones Unidas versus ausencia en OEA

Cuba es uno de los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas (ONU) y está presente en todas las entidades que conforman el “Sistema de Naciones Unidas” (OMS; PNUD; UNESCO; PMA; UNICEF; UNFPA; etc.). Los requisitos básicos para la admisión de un Estado como miembro del foro universal son: estar constituido como un país soberano e independiente; ser respetuoso de la paz; buscar la solución pacífica de las controversias; y aceptar las obligaciones que establece la Carta constitutiva (1948). Este documento representó un compromiso mínimo entre una pluralidad de regímenes políticos y gobiernos de distinta orientación ideológica después de la Segunda

Guerra Mundial. Su propósito esencial fue resguardar la paz y la seguridad internacionales y, por tanto, no contiene ninguna mención específica a la democracia.

Cabe destacar, que el caso de las Organizaciones regionales es diferente porque existiendo generalmente una mayor homogeneidad entre los países de una misma área geográfica, se ha podido acordar un mínimo de características políticas de los gobiernos integrantes. Tal es el caso, en gran medida, en la OEA y de la Unión Europea, que exigen a sus Estados miembros la adhesión a un paradigma de democracia representativa, entre otros principios básicos.

En esa medida, Cuba puede tener una presencia plena en el sistema de Naciones Unidas pero no en la OEA, en tanto no adhiera a los principios del paradigma democrático que incluye el respeto a las libertades públicas y los derechos humanos básicos.

Cuba como copartípe en las Cumbres

Como ya se ha comentado, el proceso de Cumbres fue concebido como un espacio para el diálogo al más alto nivel político entre países de la región con gobiernos democráticos. No obstante, el hecho concreto es que el gobierno de Raúl Castro pudo participar en la séptima cita realizada en Panamá en abril de 2015. La explicación de esta nueva realidad está dada porque las Cumbres constituyen un foro político no permanente que no cuentan con un tratado fundacional, vale decir, no incluye bases jurídicas obligatorias. De otro lado, solo se ejercen presidencias *pro-témpace* por parte de diferentes países, con invitaciones que son cursadas por el Presidente del país anfitrión. Esta modalidad permite un formato más flexible, resultando algunos consensos en determinados temas que no se expresan en instrumentos jurídicos, sino en una Declaración y/o un Plan de Acción que tampoco nos son obligatorios.

El Grupo de Apoyo de este proceso (GRIC), si bien se reúne en la sede de OEA, cuenta con presencia de otras entidades como Naciones Unidas, CEPAL, OPS, que trabajan con una lógica más pragmática y abierta a la pluralidad del entorno político de los países. Esta es una de las razones por las que el borrador del documento final para el 2015 –negociado en el GRIC– el tema democrático aparecía “*light*”. Aun así, en esta Cumbre no se logró acordar un documento final por discrepancias entre los países.

Debe considerarse que esta nueva coyuntura, desde una perspectiva hemisférica, está relacionada con un tema central: la evolución de

las relaciones de Estados Unidos con América Latina. Precisamente Cuba, logró estar sentada en la VII Cumbre, teniendo como “telón de fondo” el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Washington y La Habana, poniendo el pragmatismo por delante de la ideología⁴⁶.

Los cambios sistémicos en el mundo global, la presencia de potencias extra-regionales, especialmente China en América Latina, y el legado que desea dejar de Obama, seguramente tuvieron su impacto. Pero el corolario de este cambio fundamental de circunstancias, es que permite a la Casa Blanca superar obstáculos con el resto de la región y atenuar la definición anti-estadounidense del latinoamericanismo y la “*cubanización*” de los distintos foros multilaterales.

Latinoamérica tuvo su cuota de presión para estos avances, insistiendo en la incorporación de Cuba a la comunidad hemisférica; creando foros regionales sin la presencia de Washington; promoviendo una mayor apertura al mundo global; y comerciando intensamente con otras potencias competidoras de Norteamérica, como China.

Todo ello no implica desestimar que en la actualidad, la nueva tónica en la región –de gran parte de los países– es mantener buenas relaciones con Washington⁴⁷. Es evidente que Estados Unidos tiene un liderazgo en el campo digital y en tecnologías de punta que representan el futuro, además de seguir mostrando su poderío económico, frente a una región latinoamericana con decrecimiento económico por el deterioro del *boom* de las *commodities* y la desaceleración de China⁴⁸.

Cuba y las bases jurídico-políticas de la OEA: ¿Desandar el camino democrático?

Pensando en Cuba y la OEA, se barajan informalmente argumentos, con marcado sesgo ideológico, esgrimiendo por ejemplo, que el sistema político es un asunto interno de dominio reservado de los Estados que se conjuga con los principios de soberanía, no-intervención y libre determinación. En consecuencia, no sería competencia de OEA pronunciarse sobre un determinado régimen de gobierno ni establecer condiciones para la membrecía. Vale decir, posiciones de los años 70s-80s del siglo pasado, felizmente superadas, que se usaron en la región en el marco de la guerra fría, para justificar dictaduras militares y gobiernos autoritarios.

Frente a estos postulados, es necesario subrayar, según las bases jurídico-políticas que rigen en el organismo regional, que los principios de no intervención y libre determinación de los pueblos, no funcionan autónomamente, sino que deben interpretarse según las normas democráticas (Carta OEA, Res. 1080 y Carta Democrática Interamericana).

Esto no significa que cada Estado no tenga la potestad de elegir soberanamente las modalidades de democracia representativa que estime conveniente (un sistema republicano de tipo presidencialista; o parlamentarista; de democracia representativa-participativa; una confederación; o tener como referente una monarquía constitucional, como es el caso de los países caribeños parte de una Mancomunidad de Naciones que tienen como Jefe de Estado a la reina Isabel II del Reino Unido; entre otros).

Esta es una de las razones por la que no aparece en la Carta Democrática (2001) una definición exacta de democracia. Sin embargo, se exige que el sistema político interno mantenga “el núcleo duro” de elementos democráticos: elecciones periódicas, libres, multipartidarias y justas basadas en el voto secreto y universal; régimen plural de partidos políticos; separación e independencia de poderes; y respeto a los derechos humanos y las libertades públicas.

De este modo, la *acción colectiva prodemocrática* (Carta OEA; Res. 1080; Carta Democrática Interamericana) que consiste en medidas o sanciones pertinentes frente al quebrantamiento del orden democrático o del legítimo ejercicio del poder en un Estado miembro, no implica una “intervención” en los asuntos internos de los Estados⁴⁹.

Con relación específicamente al principio de libre-determinación, que está incluido en la Carta de OEA⁵⁰ –y que se reconoce también en la Carta de ONU y otros instrumentos jurídicos– debe señalarse que el mismo ha perdido en gran medida su significado original relacionado con los pueblos sojuzgados bajo el colonialismo⁵¹. Por ello, “*el derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social y a organizarse en la forma que más le convenga*” (Carta OEA, Art.3, e), no contradice el amplio espectro que puede representar un sistema político basado en la democracia representativa.

En ese sentido, el Comité Jurídico Interamericano ha indicado que: “*El principio de no intervención y el derecho de cada Estado del Sistema Interamericano a elegir, sin injerencia externa, su sistema político, económico y social, y a organizarse en la forma que más le convenga, no pueden amparar la violación de la obligación de ejercer efectivamente la democracia representativa en dicho sistema y organización*”⁵².

En esa línea, una plena reincorporación de Cuba a la OEA –con el actual régimen castrista– implicaría una reforma de la Carta constitutiva en todas aquellas disposiciones sobre democracia representativa así como la derogación de los instrumentos jurídicos prodemocráticos; o, simplemente, hacer caso omiso de estas disposiciones fundamentales.

Obviamente, ni lo uno ni lo otro, parece sensato ni posible. Sería un retroceso lamentable “echar por tierra” los avances democráticos alcanzados desde la década de los noventa en el marco del organismo hemisférico.

¿Es posible una integración progresiva de Cuba en la OEA? Algunas propuestas

Teniendo en cuenta los antecedentes expuestos, se pueden esbozar algunas propuestas para avanzar hacia una integración progresiva de Cuba en la OEA, en gran medida funcional al interés de una participación plena de todos los países en la comunidad hemisférica, sin una inadmisibles excepcionalidad o debilitamiento de los principios democráticos, en la certeza que, como señala la Carta de la OEA en su preámbulo, “...la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región”.

i) Mesa de Diálogo

Una “Mesa de Diálogo” sería un espacio informal de reflexión e intercambio de distintos puntos de vista y propuestas para identificar, paso a paso, el acercamiento cubano al foro hemisférico. Esta Mesa podría estar integrada por funcionarios de la Secretaría General y representantes del gobierno cubano –quizás funcionarios diplomáticos de la Embajada de Cuba en Washington– y algunos embajadores del Consejo Permanente, como observadores. Adicionalmente, se podría invitar a otros organismos –BID, OPS, CEPAL, etc.– (que ya participan en el GRIC) para facilitar el intercambio. La Mesa llevaría adelante las conversaciones de tal manera que no altere la estructura institucional ni los cotidianos trabajos de la Organización, y sin implicancia alguna con respecto a los principios de la Carta ni los mandatos de los Órganos de la OEA.

Una iniciativa a considerar en esta “Mesa de Diálogo” podría ser un “régimen de excepción”, puntual y transitorio, para permitir la presencia cubana como invitados-observadores en algunas actividades de la Organización (reuniones de Ministros, Mecanismos de Seguimiento, Conferencias, etc.). Vale decir una suerte de “*estatus quo intermedio*”

entre la ausencia y la presencia de Cuba como miembro pleno. De otra parte, en la Mesa podrían proponerse proyectos como, por ejemplo, una *Visita de Apoyo Electoral* –no de “Observación Electoral”– de la Secretaría General de la OEA, quizás en conjunto con el PNUD, UE, etc. –con el objeto de asesorar una eventual reforma constitucional; un sistema electoral digital; padrón de votantes; propaganda electoral; participación ciudadana; etc. También se podría encargar esta visita a entidades no gubernamentales. Este sería un antecedente que facilitaría un eventual compromiso del gobierno cubano para avanzar –en determinados plazos y condiciones– con un proceso de elecciones libres y multipartidarias, inicialmente a nivel local o provincial para luego proyectarse a nivel nacional. Todo ello en concordancia con la Res. AG/RES 2438 sobre Cuba, adoptada en San Pedro de Sula en 2009.

ii) **Grupo de Trabajo OEA-Cuba**

Un Grupo de Trabajo, podría ser otra alternativa. Sin embargo, esta modalidad puede resultar cuestionable dado que los “grupos de trabajo” en el ámbito de la Organización, se forman para objetivos de “orden institucional” y están identificados con tareas propias como las negociaciones previas a una convención o un tratado; iniciativas para reformar o renovar determinadas entidades de la Secretaría General; planes estratégicos para la acción de la Organización, entre otros i.e., Grupo de Trabajo sobre Probidad y Ética Cívica para negociar la Convención Interamericana contra la Corrupción (1996); Grupo de Trabajo sobre Proyecto de Carta Democrática (2001); Grupo de Trabajo para Análisis de Visión Estratégica de OEA (2013).

Por estas consideraciones parecería más ad-hoc la idea de una Mesa de Diálogo en lugar de la eventual formación de un Grupo de Trabajo para tratar sobre el futuro de la relaciones de Cuba con OEA.

iii) **Reuniones de Ministros/OEA**

Las reuniones ministeriales (en temas jurídicos y sociales) a nivel hemisférico constituyen un espacio de diálogo y coordinación específico para instrumentar iniciativas en diferentes materias, en gran medida para dar seguimiento a los mandatos de las Cumbres y/o de las Asambleas Generales de OEA.

En consecuencia, otro camino para adelantar un acercamiento de Cuba a las actividades de la OEA, sería posibilitar la presencia de representantes cubanos en calidad de *invitados-observadores* en algunas Reuniones de Ministros (Justicia; Educación; Seguridad Pública; Mujer; entre otros); lo cual sería factible dado que las invitaciones son formuladas por el gobierno del Estado anfitrión del evento.

iv) Mecanismos de Seguimiento/OEA

Otra alternativa para facilitar el conocimiento de los trabajos que se realizan en la OEA podría ser efectivo a través de presencia de especialistas cubanos en calidad de *invitados-observadores* en las reuniones de los “Mecanismos de Seguimiento” como el MEM/CICAD (lucha antidrogas); el MESICIC (lucha contra la corrupción); el MESECVI (Prevención y erradicación de la violencia contra la mujer-Convención de Belem do Para); entre otros. Estos son temas que requieren del estudio y la cooperación de todas las naciones del hemisferio.

v) Sociedad civil /OEA

Según la Resolución CP/RES.759 (1217/99), que regula y establece las condiciones para el registro y participación de organizaciones de la sociedad civil en las reuniones de la Asamblea General, el Consejo Permanente, el Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral; las Conferencias Especializadas y otras actividades de OEA, se requiere cubrir una serie de requisitos, entre otros, desarrollar actividades en alguno de los Estados miembros. En ese sentido, estimamos que se podría llevar adelante una presencia de algunas organizaciones de la sociedad civil cubana en calidad de invitados especiales-observadores en reuniones de la OEA. Esta presencia a través de alguna de las modalidades permitidas, sería beneficiosa para avanzar en el relacionamiento de la sociedad cubana con el organismo multilateral hemisférico y viceversa.

vi) Seminarios y conferencias /OEA

Invitación a ciudadanos cubanos de universidades, entidades de la sociedad civil, funcionarios gubernamentales, entre otros, para estar presente en seminarios y conferencias, organizados o auspiciados por la OEA, como la Cátedra de las Américas⁵³, entre otras actividades de diálogo y reflexión en diversas temáticas hemisféricas (equidad de género; inclusión y no-discriminación; desarrollo sostenible; derecho interamericano; solución de controversias; prevención de desastres naturales; etc.).

Conclusiones

Si bien es realista admitir que la transición cubana hacia un régimen democrático, multipartidista y respetuoso de los derechos políticos básicos de los ciudadanos, todavía está distante, al mismo tiempo, parece sensato coincidir con una corriente de opinión que visualiza una coyuntura favorable que traerá apertura y cambios positivos en la isla.

La reanudación de relaciones diplomáticas Estados Unidos-Cuba; la información y mayor contacto con el mundo exterior a través de internet y otros medios; la modernización de la economía de la isla hacia una abierta y eficiente a tono con el mercado global; y lo más difícil pero inevitable, la llegada de un recambio en el poder, son elementos democratizadores, que darán sus frutos en un tiempo más.

Para el actual gobierno cubano, una vuelta a la OEA puede significar costos y beneficios. Costos, porque tendría que abrir su sistema político y social a una democratización que va contra de los intereses de la clase gobernante que mantiene un férreo control del poder, por varias décadas. Beneficios, dado que Raúl Castro podría dejar un legado histórico –como es el caso de las relaciones diplomáticas con Estados Unidos– si accede a un cambio constitucional gradual que permita un sistema político multipartidario y respetuoso de los derechos ciudadanos.

Por su parte, reingresar a la OEA como miembro pleno significaría aumentar la visibilidad y el prestigio de Cuba en un mundo internacional competitivo, y a la vez, permitiría que los cubanos sean beneficiarios de la cooperación interamericana a través de una admisión como Estado miembro del BID, así como de las instituciones financieras mundiales.

Desde la perspectiva de la OEA, se podría considerar un retorno paulatino de Cuba al foro hemisférico a través de distintas iniciativas, especialmente, la instalación de una *Mesa de Diálogo*, que puede promover y facilitar, paso a paso, el intercambio de puntos de vistas e iniciativas concretas que permitan avanzar hacia una plena reinserción cubana al foro hemisférico en el futuro, sin interferir con el normal funcionamiento de la Organización ni debilitar los principios y las normas democráticas interamericanas.

El nuevo Secretario General, Luis Almagro, cuyo cargo tiene un cierto margen de autonomía para llevar adelante los mandatos de la Organización, sea como promotor, mediador, observador o ejecutor de políticas hemisféricas, tiene el desafío de mostrar al gobierno cubano las ventajas de una vuelta a la OEA como miembro pleno, que se condice con lo que ha declarado “... *la OEA es un espacio único, no es UNASUR, ni CELAC, ni CARICOM, ni SICA, ni MERCOSUR, ni NAFTA ni la Alianza del Pacífico. Abarca todo ello y la suma deberá ser más que las partes*” (discurso en la OEA, 18 marzo, 2015). Esta frase reemplaza a la tantas veces mentada “*La OEA sólo es lo que sus Estados miembros quieren que sea*”, que deberá quedar, en gran medida, en el pasado.

Queda por delante reforzar el espíritu de integración y buena vecindad entre los 35 Estados soberanos de las Américas y, aunque sea

en un futuro más lejano que próximo, encontrar los caminos para propiciar que Cuba participe algún día plenamente de la comunidad hemisférica como una nación democrática.

Notas

1. Saltalamacchia, Natalia (2014). "El retorno de Cuba al Sistema Interamericano", *Urbi et Orbis*, Año 21, No. 44, dic. 2014; Aguilera Peralta, Gabriel (2009). "Apuntes de una larga y complicada relación", *Fundación Dialnet*, set-octubre 2009. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3986011>; "La historia como excusa" por Rafael Rojas, en *El País*, 6 julio 2015. ["...el pasado 1 de julio cuando el presidente Obama anunció desde la Casa Blanca que la embajadas de Estados Unidos en Cuba y de La Habana en Washington se abrirían el 20 de julio y que el secretario de Estado, John Kerry, viajaría a la isla para la ceremonia de apertura de la misión diplomática, citó a Dwight Eisenhower, el presidente que ordenó al último embajador, Philip Bonsal, que abandonara Cuba, y que rompió las relaciones el 3 de enero de 1961."]
2. "Los 13 puntos del histórico anuncio que acerca a EE.UU. y Cuba después de 53 años: el acuerdo considera desde restablecer las relaciones diplomáticas con el establecimiento de una embajada de EE.UU. en La Habana, hasta la liberación del bloqueo económico sobre la isla", por María Paz Núñez, *La Tercera*, Chile, 17 diciembre, 2014. <http://www.latercera.com/noticia/mundo/2014/12/678-609087-9-los-13-puntos-del-historico-anuncio-que-acerca-a-eeuu-y-cuba-despues-de-53-anos.shtml>

Como antecedente del anuncio de normalización de relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Cuba, cabe destacar la gestión del Papa Francisco, como mediador en el proceso de negociaciones, quien declaró al llegar a La Habana, el 19 de setiembre de 2015, en un viaje evangélico a los dos países, que "*...el deshielo de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos es algo que nos llena de esperanza...*"["..."] "*...Es un proceso del encuentro, del diálogo, del sistema de crecimiento universal sobre el sistema muerto para siempre de dinastía y de grupos...*"["..."] "*...El mundo necesita reconciliación, en esta atmósfera de tercera guerra mundial, por etapas que estamos viviendo*". <https://laicismo.org/2015/papa-pide-a-cuba-mas-libertad-para-la-iglesia-y-elogia-la-reconciliacion-con-estados-unidos/133827>

3. "Cuba sale de la lista de países que patrocinan el terrorismo, en *BBC Mundo*, 29 mayo, 2015. http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/04/150408_cuba_eeuu_lista_terrorismo_men
4. "Apertura de embajadas de Estados Unidos en La Habana y de Cuba en Washington" (julio-agosto 2015). http://spanish.havana.usembassy.gov/sobre_cuba.html - https://embassy-finder.com/es/cuba_in_washington_usa

5. “Texto íntegro del discurso de Obama sobre reanudación de relaciones EE.UU.-Cuba”, en *La Jornada*, México, 17 diciembre, 2014, [“...Ayer, hablé con Raúl Castro para ultimar los detalles de la liberación de Alan Gross y el intercambio de prisioneros y para describir cómo progresaremos de ahora en adelante. Le dejé claro que creo firmemente en que la sociedad cubana está oprimida por las restricciones impuestas sobre sus ciudadanos.[...]”... Pero no dudo que persisten trabas para la libertad para los cubanos de a pie. Estados Unidos cree que ningún cubano debe enfrentar acosos, arrestos o golpizas simplemente porque ejerce el derecho universal de expresar su pensamiento, y continuaremos apoyando a la sociedad civil en ese asunto. Si bien Cuba ha hecho reformas para abrir su economía de manera gradual, continuamos creyendo que los trabajadores cubanos deben ser libres para crear sindicatos, de la misma manera que sus ciudadanos deben ser libres para participar en el proceso político.”] <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/12/17/texto-completo-del-discurso-de-barack-obama-8681.html>
6. Fidel Castro gobernó desde 1959 hasta 2008 (casi medio siglo), designándose para sucederlo en la jefatura del Estado a su hermano Raúl Castro, que gobierna en Cuba desde el 2008, habiendo expresado que estaría en el poder hasta el 2018.
7. “El Gobierno cubano ha concedido la amnistía a más de tres mil presos con motivo del viaje apostólico del Papa Francisco a Cuba (19 setiembre). Los beneficiados son personas con más de 60 años de edad, jóvenes menores de 20 años sin antecedentes penales, enfermos crónicos, mujeres, varios reos que estaban a punto de recibir la libertad condicional, así como extranjeros, siempre que el país de origen garantice su repatriación...”, en *El Mundo*, España, 11 setiembre, 2015. <http://www.elmundo.es/internacional/2015/09/11/55f2ac96ca4741c2168b4581.html>
8. “Kerry se reunió con un grupo de disidentes cubanos antes de dejar La Habana”, en *El Universal*, México, 15 agosto, 2015. <http://www.eluniversal.com/internacional/150815/kerry-se-reunio-con-disidencia-cubana-antes-de-dejar-la-habana>
9. “Comisión Bilateral EE.UU.-Cuba incluye derechos humanos en agenda”, en *El Nuevo Herald*, Miami, 11 Setiembre, 2015. <http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/cuba-es/article34993677.html>
10. “EE.UU.-Cuba: La Clave es Internet”, por Andrés Oppenheimer, en *El Nuevo Herald*, Miami, 31 enero, 2015.
11. “Histórico apretón de manos entre Obama y Castro en Panamá”, en *El Diario*, España, 11 abril, 2015. http://www.eldiario.es/internacional/Historico-apreton-Obama-Castro-Panama_0_376212458.html
12. Reflexiones de Andrés Serbin, Presidente de CRIES, sobre megatendencias en el sistema internacional, el multilateralismo en la región y lo que prometen las nuevas relaciones de Estados Unidos con Cuba, en el Coloquio Hemisférico de Expertos sobre: “Camino a la VII Cumbre de las Américas: El Hemisferio ante un entorno

- global cambiante y la reconfiguración regional”, Ciudad del Saber, Panamá, 6-7 abril, 2015.
13. Ramacciotti, Beatriz M. (2009). Democracia y Derecho Internacional en las Américas, Córdoba: Editorial Lerner. Comprende un completo estudio de la formación, evolución y aplicación del paradigma democrático en el marco del Sistema Interamericano.
 14. Al mencionar un “sistema” se aluden conceptos de la teoría sistémica de Relaciones Internacionales referida a la interacción de dos o más unidades políticas dentro de una estructura con elementos de integración así como objetivos y métodos comunes. La estructura define la forma en que las unidades van a interactuar con las diferentes partes del sistema. En concordancia con esta teoría, las relaciones de Estados Unidos con América Latina -insertadas a su vez en el ámbito mundial- son relevantes para analizar el desarrollo del Sistema Interamericano; la OEA y las Cumbres de las Américas.
 15. Kryzaneck, Michael J. (1996). *U.S.-Latin American Relations*, New York: Praeger; Smith, Peter H. (1999). *Talons of the Eagle: Dynamics of the US-Latin American Relation*, Oxford-New York: Oxford University Press; Ramacciotti, Beatriz M. (2003). *United States & Latin American Relations & the Inter-American System*, Course Materials (LASP-484), Georgetown University, 2003.
 16. Arrighi, Jean Michel (2015). La OEA y el Derecho Internacional, México: Editorial Porrúa.
 17. Ramacciotti, Beatriz M. (2005). “El nuevo paradigma democrático y la protección de la democracia en las Américas”, en: *Ius et Veritas*-PUCP, Vol. 15, No. 30, 2005, Lima, Perú.
 18. Algunas normas sobre el paradigma democrático contenidas en la Carta de la OEA son las siguientes: Preámbulo: “*Ciertos que la Democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región*”. (Cartagena, 1985); Propósitos: Art. 2 (b) “*Promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención*”. (Cartagena, 1985); Principios: Art.3 (d) “*La solidaridad de los Estados americanos..... requiere la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa*”. (Bogotá, 1948) (e) “*Todo Estado tiene derecho a elegir sin injerencias externas, su sistema político, económico y social, y organizarse en la forma más conveniente.....*” (Cartagena 1975).
 19. Resolución AG/RES. 1080 (XXI-0/91) sobre Democracia Representativa aprobada en la Asamblea General de la OEA realizada en Santiago de Chile en 1991.
 20. Ramacciotti, Beatriz M. (2008). “La Internacionalización del Paradigma Democrático”, en: Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad, Georgetown University-UNIVERSIA, Volumen 2, No.1, 2008.

21. Estos instrumentos (Res. 1080 y Carta de la OEA) se han aplicado en las crisis de Haití (1991; Perú (1992); Venezuela (1992); Guatemala (1993); Paraguay (1996); Paraguay (2000); Ecuador (2000); Perú (2000); Haití (2000). Y la Carta Democrática ha sido invocada en los casos de Venezuela (2002); Bolivia (2003; 2005 y 2008); Perú (2004); Nicaragua (2004 y 2005); y Ecuador (2005 y 2010); Honduras (2009).
22. Arrigui, Jean Michel. (2008) "El papel de la Organización de los Estados Americanos en la Defensa de la Democracia". https://www.oas.org/es/democratic-charter/pdf/OEA_en_Defensa_de_la_Democracia_Jean_Michel_Arrighi.pdf
23. Declaración Americana de los Derechos y Deberes de Hombre, 1948. Artículo XX *"Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres."*
24. La Resolución sobre *Preservación y Defensa de la Democracia en América*, adoptada en el marco del *Sistema Interamericano*, tuvo como marco el hecho que durante la Conferencia de Bogotá de 1948, hubo una ola de protestas, conocidas como "el *Bogotazo*", que obligaron a suspender las sesiones. Según las autoridades colombianas dicha revuelta estaba instigada por adeptos a la ideología comunista. La delegación norteamericana, la colombiana y otras, propusieron la aprobación de una resolución que diera su respaldo a los gobiernos democráticos en contradicción con las visiones totalitarias marxistas.
25. Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, Punta del Este, Uruguay, 22-31 Enero, 1962. Resolución VI, sobre "Exclusión del actual Gobierno de Cuba de su participación en el Sistema Interamericano": *1. Que la adhesión de cualquier miembro de la OEA al marxismo-leninismo es incompatible con el Sistema Interamericano y el alineamiento de tal Gobierno con el bloque comunista quebranta la unidad y la solidaridad del Hemisferio. 2. Que el actual Gobierno de Cuba, que oficialmente se ha identificado como un gobierno marxista-leninista, es incompatible con los principios y propósitos del Sistema Interamericano. 3. Que esta incompatibilidad excluye al actual Gobierno de Cuba de su participación en el Sistema Interamericano. 4. Que el Consejo de la Organización de los Estados Americanos y los otros órganos y organismos del Sistema Interamericano adopten sin demora las providencias necesarias para cumplir esta resolución."*
26. Consejo Permanente, OEA/Ser.G, CP/cg-1527/03, 25 abril 2003. Ayuda Memoria sobre la situación de Cuba en la OEA y la protección de los derechos humanos, Subsecretaría de Asuntos Jurídicos; y, *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, OEA/Ser.L/V/II.61Doc.29, Rev. 14 octubre, 1983: La situación de los derechos humanos en Cuba, Séptimo Informe. En este documento se plantean argumentos de la CIDH sobre su competencia para elaborar informes sobre derechos humanos en Cuba.

27. OEA Asamblea General- Trigésimo Noveno Período Ordinario, 2 al 4 de junio de 2009, AG/RES. 2438 -Resolución sobre Cuba- *RECONOCIENDO el interés compartido en la plena participación de todos los Estados Miembros; GUIADA por los propósitos y principios establecidos por la Organización de los Estados Americanos (OEA) contenidos en la Carta de la Organización y en sus demás instrumentos fundamentales relacionados con la seguridad, la democracia, la autodeterminación, la no intervención, los derechos humanos y el desarrollo; CONSIDERANDO la apertura que caracterizó el diálogo de los Jefes de Estado y de Gobierno en la Quinta Cumbre de las Américas, en Puerto España, Trinidad y Tobago, y que con ese mismo espíritu los Estados Miembros desean establecer un marco amplio y revitalizado de cooperación en las relaciones hemisféricas; y TENIENDO PRESENTE QUE, de conformidad con el artículo 54 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, la Asamblea General es el órgano supremo de la Organización, RESUELVE: 1. Que la Resolución VI adoptada el 31 de enero de 1962 en la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, mediante la cual se excluyó al Gobierno de Cuba de su participación en el sistema interamericano, queda sin efecto en la Organización de los Estados Americanos (OEA). 2. Que la participación de la República de Cuba en la OEA será el resultado de un proceso de diálogo iniciado a solicitud del Gobierno de la República de Cuba y de conformidad con las prácticas, los propósitos y principios de la OEA.*
28. Press Statement-Hillary Rodham Clinton-Secretary of State-Washington, DC-June 3, 2009- *The member nations of the OAS showed flexibility and openness today, and as a result we reached a consensus that focuses on the future instead of the past: Cuba can come back into the OAS in the future if the OAS decides that its participation meets the purposes and principles of the Organization, including democracy and human rights. Many member countries originally sought to lift the 1962 suspension and allow Cuba to return immediately, without conditions. Others agreed with us that the right approach was to replace the suspension –which has outlived its purpose after nearly half a century– with a process of dialogue and a future decision that will turn on Cuba’s commitment to the organization’s values. I am pleased that everyone came to agree that Cuba cannot simply take its seat and that we must put Cuba’s participation to a determination down the road –if it ever chooses to seek reentry. If and when the day comes to make that determination, the United States will continue to defend the principles of the Inter-American Democratic Charter and other fundamental tenets of the organization. This outcome is in keeping with our forward-looking, principled approach to relations with Cuba and our hemisphere. We must now build on this success by meeting our goals with actions that move us beyond rhetoric to results, and advance the mission which each of our nations have pledged to pursue: strengthening good governance, democratic institutions, an unwavering commitment to fundamental human rights and freedoms, and the rule of law –the underpinnings of democracy and the founding principles of this Organization.”*

29. Mauricio Vicent /EFE La Habana / San Pedro Sula 3 de junio-2009- “La OEA abre la puerta a la readmisión de Cuba después de 47 años-La asamblea deroga la suspensión aprobada en 1962” –“... Coincidiendo con la reunión de San Pedro Sula, el ex presidente cubano Fidel Castro reiteró su indiferencia a pertenecer a la OEA y denunció que la organización ha sido desde su creación “cómplice de todos los crímenes contra Cuba”. Según Castro, su país “luchó por los demás pueblos hermanos de este continente” al resistir “las agresiones del imperio”. “La totalidad de los países de América Latina fueron víctimas de las intervenciones y agresiones políticas y económicas...”, afirmó en un artículo publicado en el diario *Granma*. Para Castro, la OEA abrió “las puertas al caballo de Troya” y permitió la entrada en la región del “neoliberalismo, el narcotráfico, las bases militares y las crisis económicas”.
30. CP/DEC.57 (1999/14) Declaración sobre la normalización de relaciones entre la República de Cuba y Estados Unidos de América -(Aprobada por el Consejo Permanente en la sesión extraordinaria del 22 de diciembre de 2014)- “... El Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, teniendo presente el histórico anuncio hecho por los Presidentes de la República de Cuba y de Estados Unidos de América el pasado 17 de diciembre de 2014, DECLARA: Su profunda satisfacción por la decisión anunciada, reitera el compromiso de las Américas con el diálogo entre Estados soberanos y expresa su apoyo a la implementación de las medidas en favor de la completa normalización de las relaciones bilaterales.”
31. Hacia una OEA del Siglo XXI, Discurso del Secretario General de la OEA, Luis Almagro Lemes, en su toma de posesión, 26 de mayo 2015, www.oas.org
32. Informe Anual 2014, CIDH/OEA, presentado el 7 de mayo de 2015. *Respecto de Cuba, la Comisión Interamericana sostiene que las restricciones a los derechos políticos, de asociación, a la libertad de expresión y de difusión del pensamiento, la falta de elecciones, la falta de independencia del poder judicial y las restricciones a la libertad de movimiento, han conformado durante décadas una situación permanente y sistemática de vulneración de los derechos humanos de los habitantes en Cuba. En el transcurso del 2014, la información disponible sugiere que la situación en general de derechos humanos no ha variado. Persisten las situaciones recién señaladas, así como represiones severas y restricciones a defensores y defensoras de derechos humanos. Asimismo, la CIDH conoció situaciones de discriminación y violencia respecto de personas LGTBI y personas con discapacidad en Cuba. En este capítulo, la CIDH saluda con beneplácito el retorno de las relaciones diplomáticas entre los gobiernos de Cuba y Estados Unidos, a la vez que reitera su preocupación sobre el impacto negativo del embargo económico y comercial impuesto por Estados Unidos contra Cuba en los derechos humanos de los y las habitantes de Cuba. También, destaca que esto no exime al Estado de sus obligaciones internacionales establecidas en la Declaración Americana.*

33. Cuba ratificó la Carta de la OEA el 16 de julio de 1952, y, hasta la fecha, 2015, no ha denunciado ese instrumento jurídico, según facultad que le otorga el art. 143º de la Carta.
34. Se celebraron dos Cumbres Presidenciales anteriores a la de Miami en 1994. La primera, en julio de 1956, reunió a 19 líderes de distintos países en la Ciudad de Panamá, Panamá con el auspicio de la OEA. La reunión ayudó a dialogar sobre bases para crear un Banco Interamericano, y la Alianza para el Progreso. La segunda Cumbre, celebrada en Punta del Este, Uruguay en abril de 1967, también reunió a los gobernantes del hemisferio, además de un representante de Haití. Su objetivo fue fortalecer la Alianza para el Progreso, iniciativa del Presidente Kennedy para promover el desarrollo y la paz en las Américas.
35. Las instituciones del Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres (GRIC) que funciona en la OEA son: Organización Panamericana de la Salud (OPS); Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA); Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL); Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); Corporación Andina de Fomento (CAF); Banco Mundial; Banco de Desarrollo del Caribe (CDB); Organización Internacional de Migraciones (OIM); Organización Internacional del Trabajo (OIT); y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); que proporcionan apoyo técnico al GRIC. http://www.summit-americas.org/sirg_sp.html
36. III Cumbre de las Américas (22 de abril, 2001) Declaración de Quebec. *“... Reconocemos que los valores y prácticas de la democracia son fundamentales para avanzar en el logro de todos nuestros objetivos. El mantenimiento y fortalecimiento del Estado de Derecho y el respeto estricto al sistema democrático son, al mismo tiempo, un propósito y un compromiso compartido, así como una condición esencial de nuestra presencia en ésta y en futuras Cumbres. En consecuencia, cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres. Tomando debidamente en cuenta los mecanismos hemisféricos, regionales y subregionales, existentes, acordamos llevar a cabo consultas en el caso de una ruptura del sistema democrático de un país que participa en el proceso de Cumbres. Las amenazas contra la democracia, hoy en día, asumen variadas formas. Para mejorar nuestra capacidad de respuesta a estas amenazas, instruímos a nuestros Ministros de Relaciones Exteriores que, en el marco de la próxima Asamblea General de la OEA, preparen una Carta Democrática Interamericana que refuerce los instrumentos de la OEA para la defensa activa de la democracia representativa.”*
37. Discurso del Presidente de Costa Rica, Óscar Arias, del 22 de febrero de 2010 en la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, en Cancún, México, *“...honrar la deuda con la democracia quiere decir asegurar el disfrute de un núcleo duro de derechos y garantías*

fundamentales, crónicamente vulnerados en buena parte de la región latinoamericana. [...] No se debe confundir el origen democrático de un régimen con el funcionamiento democrático del Estado. Hay en nuestra región gobiernos que se valen de los resultados electorales para justificar su deseo de restringir libertades individuales y perseguir a sus adversarios. Se valen de un mecanismo democrático para subvertir las bases de la democracia. [...] [Ojalá nuestros pueblos sepan resistir la tentación de quienes les prometen vergeles detrás de la democracia participativa, que puede ser un arma peligrosa en manos del populismo y la demagogia. Los problemas de Latinoamérica no se solucionan con sustituir una democracia representativa disfuncional, por una democracia participativa caótica..."]

38. Otros entes multilaterales creados son: UNASUR, con un acuerdo suscrito en 2008 en Brasilia, y entrada en vigor en 2011, como organismo internacional para promover la unidad, cooperación e integración de los doce países sudamericanos, con presidencias pro-tempore y con sede de su Secretaría General en Quito; ALIANZA DEL PACIFICO: Este bloque surge en el 2011 (Declaración de Lima), conformado por Perú, Colombia, Chile y México que ratifican el acuerdo en 2012. Se está desarrollando en forma muy prometedora como una suerte de balance en la región frente a otros esquemas (Mercosur, CAN), permitiendo también que México se integre a un esquema latinoamericano. Ver: Ramacciotti, Beatriz (2013). *La Alianza del Pacífico ¿Una pieza más en el mosaico de la integración regional?*, América Economía, agosto 2013.
39. CELAC creado en 2010, reúne a 33 países latinoamericanos y caribeños con exclusión de EE.UU. y Canadá. – Presidencias pro-tempore: (2011-2013/ Chile); (2013-2014 /Cuba); (2014-2015/Costa Rica);(2015-2016-Ecuador).
40. No hubo declaración final en la VII Cumbre. El bloque "ALBA", particularmente Venezuela exigió sin resultados hacer mención de las sanciones impuestas por Estados Unidos. En otro frente, veinticinco ex presidentes iberoamericanos firmaron la "*Declaración de Panamá*", con una llamada de alerta sobre la "severa crisis democrática" en Venezuela, solicitando soluciones negociadas, libertad para los presos políticos y garantías para las próximas elecciones. El documento fue presentado en la capital panameña por los ex mandatarios José María Aznar (España), Andrés Pastrana (Colombia), Jorge Quiroga (Bolivia), Felipe Calderón (México) y Osvaldo Hurtado (Ecuador), que invitaron a otros mandatarios del continente a sumarse a la iniciativa, en: Actualidad/ América Latina, DW, 10 abril, 2015.
41. Historia de la fundación del BID. <http://www.iadb.org/es/acerca-del-bid/historia-del-banco-interamericano-de-desarrollo,5999.html>
42. Convenio constitutivo del BID (1959) - *Sección 1. Países Miembros: (a) Serán miembros fundadores del Banco los miembros de la Organización de los Estados Americanos que, hasta la fecha estipulada en el Artículo XV, Sección 1(a), acepten participar en el*

mismo. (b) Los demás miembros de la Organización de los Estados Americanos y Canadá, Bahamas y Guyana, podrán ingresar al Banco en las fechas y conforme a las condiciones que el Banco acuerde.

43. Feinberg, Richard E. (2011). *The International Financial Institutions and Cuba: Relations with non-member states*, Washington D.C.: Brookings Institution, 2011. http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2011/11/18-cuba-feinberg/1118_cuba_feinberg.pdf
44. Artículo de opinión sobre Cuba y su posible regreso a las entidades financieras internacionales. Respecto del BID, Cuba no puede beneficiarse de la cooperación y créditos del Banco Interamericano de Desarrollo, porque no está activamente vinculada a la OEA. El acceso más rápido sería el ofrecido por la Corporación Andina de Fomento, que no exige la pertenencia a la OEA, pero carece del músculo financiero de los grandes. Datos del artículo de Juan Jesús Aznarez en: *El País*, España, 28 agosto 2015. http://internacional.elpais.com/internacional/2015/08/27/actualidad/1440677904_418941.html
45. Ramacciotti, Beatriz M. (1998). "La Democracia Representativa", en: *La Democracia en el Sistema Interamericano*, Washington DC: Comité Jurídico Interamericano, Washington, DC: OEA.
46. Thofern, Uta (2015). *Ideología o Pragmatismo*, DW América Latina, 9 abril, 2015.
47. Mejora en las relaciones de a latina con EE.UU. 2015.
48. *The Economist*, "La gran desaceleración", 21 noviembre, 2014; *The New York Times*, "La economía global, obligada a adaptarse a la crisis china", 28 agosto, 2015. Ver también capítulo introductorio a este volumen.
49. La acción colectiva prodemocrática establecida en la Carta OEA y en la Res. 1080, se aplicó en diversas crisis: Haití (1991); Perú (1992); Venezuela (1992); Guatemala (1993); Paraguay (1996) y (1999); Ecuador (2000); Peru (2000); Haití (2000). Por su parte, la Carta Democrática de 2001, ha sido invocada en los casos de: Venezuela (2002); Bolivia (2002 y 2005); Perú (2004); Nicaragua (2004 y 2005); y Ecuador (2005); Honduras (2009).
50. "Todo Estado tiene el derecho a elegir, sin injerencias externas, su sistema político, económico y social y a organizarse en la forma que más le convenga y tiene el deber de no intervenir en los asuntos de otro Estado con sujeción a lo arriba dispuesto, los Estados americanos cooperarán ampliamente entre sí y con independencia de la naturaleza de sus sistemas políticos, económicos y sociales. (Carta OEA, Cap. II, Principios, Art.3, e)
51. Remiro Brotóns, Antonio (2001). En la *Conferencia sobre Soberanía del Estado, Libre Determinación de los Pueblos y Principio Democrático*, en la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, octubre, 2001, decía: "La afirmación de la libre determinación como un principio imperativo ha estado tan estrechamente vinculada al proceso

histórico de la descolonización que entre ambos se estableció una próspera relación simbiótica. La descolonización es hoy un proceso residual, con una lista corta de territorios, casi todos de dimensión y población escasa, periféricos, enclavados o insulares."

52. Resolución del Comité Jurídico Interamericano CJI/RES. I-3/95, del 23 de marzo de 1995.
53. CP/RES. 870 (1446/04) -Cátedra de las Américas- septiembre, 2004, Organización de los Estados Americanos.

Bibliografía

- Aguiar, Asdrúbal (2004). "La Democracia en el Derecho Internacional de las Américas" (ponencia), Sistemas Jurídicos Comparados, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Autónoma de México.
- Aguilera Peralta, Gabriel (2009). Apuntes de una larga y complicada relación. Fundación Dialnet.
- Atkins, G. Pope (1997). *Latin America in the International Political System*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Arrighi, Jean Michel (2015). La OEA y el Derecho Internacional. México: Editorial Porrúa.
- Bobbio, Norberto (2000). Liberalismo y democracia, México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Carta Democrática Interamericana, Documentos e Interpretaciones (2003). (Embajador Humberto De la Calle (Colombia), Presidente del Grupo de Trabajo para adopción de la Carta Democrática Interamericana), Washington D.C.: Organización de los Estados Americanos.
- Comité Jurídico Interamericano (1966). *La democracia en el Sistema Interamericano, Resolución CJI/RES. I/2/96*.
- Cooper, Andrew F. & Legler, Thomas (2000). "The OAS Democratic Solidarity Paradigm" (ponencia). Toronto, Canadá: Centre for Research on Latin America and the Caribbean, York University.
- Crawford, James (1994). "Democracy and International Law", en *The British Yearbook of International Law*, Oxford: Clarendon Press.
- Dahl, Robert (1999). La democracia: Una guía para los ciudadanos, Buenos Aires: Taurus.
- Diamint, Rut (2000). "Evolución del Sistema Interamericano: Entre el Temor y la Armonía" en Tickner, Arlene (compiladora). Sistema Interamericano y Democracia: Antecedentes históricos y tendencias futuras, Colombia: CEI-Ediciones Uniandes-OEA.
- Domínguez, Jorge (editor) (1999). *The future of Inter-American relations*, New York: Routledge.

- Farer, Tom J. (editor) (1996). *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Franck, Thomas M. (1992). "The Emerging Right to Democratic Governance" en *American Journal of International Law*. Vol. 86, 1992.
- García Amador, F.C. (1966). *El Sistema Interamericano*, Madrid: Ediciones Cultura Hispánica.
- Gaviria, Cesar (1999). "Toward the New Millennium: The road traveled 1994-1999", Washington, D.C., OAS.
- Insulza, José Miguel (2007). Informe del Secretario General sobre la "Carta Democrática Interamericana", CP/doc.4184/07, del 4 de abril 2007.
- Herz, Mónica (2008). "Does the Organization of American States matter?" en *Crisis States Working Papers Series* No. 2, April, 2008. Rio de Janeiro: Institute of International Relations, PUC-Rio.
- Kryzaneck, Michael J. (1996). *U.S.-Latin American Relations*, New York: Praeger.
- Lagos Enrique & Rudy, T. (2004). "In defense of Democracy", en *Inter American Law Review*, Vol. 35.
- Lowenthal, A.F. & Treverton, G. (editors) (1994). *Latin America in a new world*, Colorado: Westview Press.
- Nye, Joseph S. (2011). *The Future of Power*, New York: Public Affairs.
- Nikken, Pedro & Ayala, Carlos (2006). Defensa Colectiva de la democracia: Definiciones y Mecanismos, Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Pastor, Robert A. (2000). *Exiting the Whirlpool: U.S. Foreign Policy towards Latin America and the Caribbean*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Portales, Carlos (2014). "A dónde va el multilateralismo en las Américas? Proyectos superpuestos en un período de cambios globales", en *Pensamiento Propio* 39, enero-junio 2014, Año 19. Buenos Aires: CRIES / Icaria.
- Ramacciotti, Beatriz M. (2009). *Democracia y Derecho Internacional en las Américas*, Córdoba: Editorial Lerner.
- Ramacciotti, Beatriz M. (2008). "La Internacionalización del Paradigma Democrático" en *Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad*, Georgetown University-UNIVERSIA, Volumen 2, No.1.
- Ramacciotti, Beatriz M. (2002). *United States & Latin American Relations and the Inter-American System*, Course Materials, Master in Latin American Studies, Edmund A. Walsh School of Foreign Service, Georgetown University.
- Rey Caro, Ernesto J. (1991). "El Principio de No Intervención en la Jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia", *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, Vol. 9. Madrid.

- Saltalamacchia, Natalia (2014). "El retorno de Cuba al Sistema Interamericano" en *Urbiet Orbis*, Año 21, No. 44.
- Sartori, Giovanni (2003). *¿Qué es la democracia?*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Smith, Peter H. (1999). *Talons of the Eagle: Dynamics of the US-Latin American Relation*. Oxford-New York: Oxford University Press.
- Serbin, Andrés; Vigevani, Tulio; Hershberg, Eric (2014). "La nueva dinámica hemisférica: Desafíos y potencialidades", en *Pensamiento Propio* 39, enero-junio 2014, Año 19, Buenos Aires: CRIES/Icaria.
- Serbin, Andrés & Bourse, Ana, CRIES (2014). "A Challenging Dialogue Process: The Cuban-United States Academic Workshops (TACE)", *Documentos CRIES*, Buenos Aires: Diciembre.
- Drnas de Clément, Zlata. (2001). "La Organización de la Comunidad Internacional al Inicios del Tercer Milenio", en Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Córdoba, mayo de 2001.

Cuba, la proliferación institucional y el futuro de la política hemisférica

Thomas Legler y Eduardo Tzili

Introducción

En la Cumbre de las Américas, realizada en abril de 2015 en Panamá, el Presidente Barack Obama expresó su confianza en que el mejoramiento de la relación bilateral Cuba-Estados Unidos traería consecuencias positivas para las relaciones entre el país norteamericano y América Latina. En sus propias palabras: "...creo firmemente que si podemos continuar avanzando y aprovechar este ímpetu para perseguir intereses mutuos, entonces las mejores relaciones entre Estados Unidos y Cuba crearán nuevas oportunidades de cooperación en toda nuestra región, para la seguridad y la prosperidad y la salud y la dignidad de todos nuestros pueblos" (Obama, 2015). En este capítulo examinamos el potencial impacto del acercamiento entre Cuba y Estados Unidos para la actual constelación institucional interamericana y latinoamericana. Nuestro análisis sugiere que las perspectivas para una renovada cooperación interamericana son más complicadas de lo que infieren las optimistas palabras de Obama.

El histórico anuncio de los presidentes de Cuba y de Estados Unidos para normalizar las relaciones entre sus países, del 17 de diciembre de 2014, ha fomentado la reflexión entre los estudiosos de las relaciones internacionales para evaluar el impacto que esto podría traer a la política hemisférica y/o latinoamericana. En este sentido ¿el mejoramiento de las relaciones supondrá un alto a la crisis y decadencia del sistema interamericano, o tendrá un impacto mínimo sobre la tendencia en marcha de la proliferación y complejidad institucionales? De manera similar, ¿el acercamiento Cuba-Estados Unidos contribuirá a impulsar una mayor cooperación y complementariedad entre las instituciones hemisféricas y latinoamericanas?

En este capítulo planteamos que el desenlace positivo de la relación entre Cuba y Estados Unidos no necesariamente significará la revitalización de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el sistema interamericano como las instituciones clave para la gobernanza política en el hemisferio¹. Cabe destacar que las circunstancias adversas económicas y geopolíticas al inicio del aislamiento diplomático de Cuba, a principios de la década de 1960, situación que se exacerbó con la caída del bloque comunista a inicio de los años de 1990, crearon un imperativo para que el país diversificara y asumiera una posición pragmática en sus relaciones políticas y económicas internacionales. Gracias a este imperativo, Cuba se volvió un pionero en la práctica de *forum shopping* ("foros a la carta") (Busch, 2007; Maloy, 2005)² y *regime shifting* (desplazamiento entre regímenes) (Helfer, 2004); en la siguiente sección definimos éstos conceptos clave. Durante el nuevo milenio, la determinación para defender su autonomía frente a Estados Unidos ha coincidido con la aparición de un orden post-liberal o post-hegemónico (Sanahuja, 2012; Riggirozzi y Tussie, 2012) en América Latina. En este sentido, Cuba fue pionera en fomentar y en adherirse a instituciones y foros alternos a los interamericanos. Dadas la naturaleza y las acciones de la política multilateral cubana desde 1990 a la fecha, el acercamiento entre la isla y Estados Unidos influirá poco en el fortalecimiento del sistema interamericano; tal es la hipótesis que sostiene el presente trabajo. Debido a la proliferación regional y subregional en proceso, no hay un retorno al pasado. La OEA se ha convertido en una opción entre muchas otras alternativas que compiten entre sí, a la hora de elegir para los gobiernos de las Américas.

Nuestro análisis se divide en dos partes, más las consideraciones finales. En la primera parte, estudiamos la proliferación y complejidad institucional en América Latina. Debido a la amplia gama de opciones institucionales para la gobernanza regional³, los países latinoamericanos ya no sienten obligados a adherirse al sistema interamericano; es en el marco de este andamiaje institucional que tenemos que analizar las consecuencias de la normalización de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos. En la segunda parte, evaluamos el potencial papel que Cuba podría desempeñar frente a la proliferación y complejidad institucional, planteando tres escenarios, de los cuáles sólo en uno Cuba accedería a integrarse al Sistema Interamericano, pero de una manera muy selectiva, dependiendo del tópico y de las necesidades del país caribeño. Finalizamos con una serie de conclusiones y probables futuras líneas de investigación y seguimiento sobre el fenómeno en cuestión.

El reaceramiento cubano-estadunidense y la proliferación institucional en las Américas

Una posición sostenida, en línea con las palabras de Obama presentadas al inicio de este capítulo, es que el fortalecimiento de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos detendrá el reciente declive, y contribuirá a promover una renovación, del sistema interamericano. De acuerdo con esta lógica, la histórica exclusión de Cuba de la OEA y de otros foros interamericanos fue una persistente fuente de tensión en las relaciones Estados Unidos-América Latina. En la Cumbre de las Américas de 2009 en Trinidad y Tobago, los líderes latinoamericanos hicieron de la participación cubana una prueba decisiva del compromiso que había hecho Obama para promover una asociación más equitativa entre Estados Unidos y los gobiernos de la región (LeoGrande, 2015: 481). En la Cumbre de las Américas del 2012 en Cartagena, muchos países hicieron de la participación de Cuba una condición para asistir a la siguiente cumbre que se llevaría a cabo en Panamá, colocando el futuro de la Cumbre de las Américas en duda (Legler, 2013). Con el histórico anuncio de renovar y normalizar las relaciones diplomáticas entre ambos países, además de la asistencia del Presidente Raúl Castro a la Cumbre de las Américas en Panamá en abril de 2015, la administración de Obama mejoró drásticamente su credibilidad, y se eliminó un gran obstáculo para una mayor cooperación interamericana (Hakim, 2015; Long y Friedman, 2015; Shifter, 2015; Trinkunas, 2014). Sin embargo, estos mismos académicos enfatizaron que las perspectivas de una renovación de las relaciones interamericanas dependerían del apoyo del Congreso para el dramático giro de la política exterior de Obama hacia Cuba, y la superación de una desconfianza persistente hacia los Estados Unidos por parte de los tomadores de decisiones en América Latina y el Caribe.

No obstante, de acuerdo con Michael Reid (2015: 53), "... los Estados Unidos ya no son la 'única apuesta' (*only game in town*) en gran parte de América Latina". Por extensión, la OEA y el sistema interamericano, dominados por Estados Unidos por muchas décadas, ya no son las únicas opciones institucionales disponibles para estos gobiernos. Para evaluar las implicaciones del mejoramiento de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos para las relaciones hemisféricas y latinoamericanas, es importante analizar las recientes tendencias en materia de proliferación institucional en el hemisferio occidental.

Aún cuando las oleadas tempranas de regionalismo en el siglo XX resultaron en la formación de nuevas organizaciones regionales y subregionales que coexistieron de manera paralela a la OEA y al sistema interamericano (Briceño-Ruiz, 2013; Dabène, 2014), desde

la década de 1990 ha habido un incremento sin precedentes de instituciones regionales, subregionales y hemisféricas en las Américas. Durante los años noventa los principales y tradicionales pilares del sistema interamericano se expandieron para incluir reuniones cumbre de los jefes de Estado y de gobierno de las Américas. En América Latina se crearon el Grupo de Río y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Durante la primera década del nuevo milenio surgieron la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En años recientes se añadieron a la lista la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Alianza del Pacífico (AP). Cabe resaltar que esta proliferación, complejidad y traslape institucional ha sido concurrente con tendencias similares globales y regionales (Raustiala y Victor, 2004; Young, 1996).

Es fundamental tener en cuenta que esta proliferación institucional refleja algo más que sólo la tendencia recurrente entre gobiernos latinoamericanos y caribeños para inclinarse hacia lo que los realistas han llamado *soft balancing* (“equilibrio suave de poder”) o, en otras palabras, los esfuerzos intencionales de Estados débiles para ejercer un balance de poder frente a Estados más fuertes por medios no militares (Paul, 2005). Aunque la tradición del *soft balancing* ha sido históricamente fuerte en América Latina –en el sentido de crear organizaciones multilaterales para excluir intencionalmente a Estados Unidos– la proliferación institucional en recientes décadas ha implicado una transformación cualitativa en la política hemisférica y regional latinoamericana. Las organizaciones hemisféricas, regionales y subregionales, y sus correspondientes regímenes, han creado nuevas oportunidades políticas y retos para los Estados. Los gobiernos encuentran numerosas posibilidades de llevar a cabo acciones de *forum shopping* (“foros a la carta”) (Busch, 2007), es decir, seleccionando entre distintas ofertas institucionales la particular opción institucional que mejor se adecúe a sus necesidades y que contribuya mejor a la realización de sus intereses en un momento determinado y en un área temática específica. De igual manera, también pueden optar por el *regime shifting* (el desplazamiento entre regímenes), que se define como la decisión intencional de desarrollar ciertas normas, principios y reglas en un régimen en lugar de, o en adición, a otro (Helfer, 2004: 6-7). En esta línea, la proliferación institucional ha conllevado al incremento de una *international regime complexity* (“complejidad en regímenes internacionales”) (Alter y Meunier, 2009), lo cual implica retos potenciales en materia de coordinación, competencia, duplicación y traslape de regímenes. Lo anterior también se ha asociado con lo que ha sido llamado como *contested multilateralism* (“multilateralismo cuestionado”) por Morse y Keohane (2014): el uso de estrategias,

por diversos actores internacionales y transnacionales, en las que nuevas o ya existentes instituciones multilaterales son usadas para desafiar a otras instituciones.

Un debate ha surgido en términos del impacto global de la proliferación institucional sobre la gobernanza regional en América Latina. Por un lado, hay críticos que subrayan sus efectos negativos. Gómez-Mera (2015) argumenta que el “tazón de espagueti” (*spaghetti bowl*) de acuerdos comerciales regionales ha exacerbado la falta de compromiso y la fragmentación ideológica, entre los gobiernos de la región, respecto a la cooperación e integración regional. No obstante, esta autora plantea que el problema no es el número de instituciones *per se*, sino cómo los Estados las manipulan para sus propios fines. Aunque su enfoque no se ocupa estrictamente de las consecuencias de la complejidad institucional internacional, Malamud y Gardini (2012) sugieren que la continua proliferación de regionalismos, y sus correspondientes instituciones en América Latina desde los sesenta, no son indicativos de un éxito en la integración económica, sino de su desintegración, dilución y agotamiento. En consecuencia, estos autores consideran que la integración latinoamericana ha alcanzado ya su “punto cumbre” (Malamud y Gardini, 2012: 117).

Nolte (2014) y Tussie (2009), por otro lado, postulan que la proliferación institucional regional puede tener tanto efectos negativos como positivos en la gobernanza regional. Nolte propone una taxonomía de posibles y específicas interacciones entre organizaciones regionales en América Latina, incluyendo interacciones sinérgicas, cooperativas, conflictivas, o segmentadas. El trabajo de Nolte y Tussie recuerda el análisis de Biermann, Pattberg, van Asselt y Zelli (2009), quienes sugieren que la fragmentación institucional, implícita en todas las arquitecturas de gobernanza, puede ser ventajosa y desventajosa a la vez. En unos casos la fragmentación brinda oportunidades de sinergia o cooperación entre los actores participantes, mientras que en otros impulsa el conflicto. Betts (2009; 2013) asevera que la proliferación institucional puede reflejar distintos escenarios en los cuales algunas de las organizaciones internacionales establecidas se benefician como *reinforced institutions* (“instituciones reforzadas”), mientras que otras se vuelven *challenged institutions* (“instituciones cuestionadas”).

Es de destacar la evidencia de que la proliferación institucional en el Hemisferio Occidental ha estado asociada con episodios tanto de cooperación y complementariedad inter-institucional, como de competencia y conflicto. Durante la década de los noventa, el regionalismo hemisférico experimentó un dinámico momento en el cual las organizaciones interamericanas y latinoamericanas

frecuentemente trabajaron de manera conjunta, o compartieron valores y objetivos comunes. Un amplio consenso entre las élites hemisféricas, con respecto al liberalismo económico y político, en términos de la democracia, los derechos humanos y del Consenso de Washington, apoyó la construcción de un régimen interamericano de defensa colectiva de la democracia y la promoción de regionalismos abiertos por medio de organizaciones hemisféricas, regionales y subregionales (Legler, 2013; 2014). De acuerdo con los conceptos de Betts, a pesar de la proliferación y el incremento de la complejidad institucional, la Cumbre de las Américas y la OEA jugaron el papel de *reinforced institutions* (instituciones reforzadas). Del lado político, la OEA, la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el MERCOSUR, y el Grupo de Río desarrollaron cartas y cláusulas democráticas mutuamente reforzantes, y frecuentemente coordinaron sus respectivas acciones durante los períodos de crisis que surgieron en la región. Del lado económico, aunque se desarrolló un *spaghetti bowl* de acuerdos de comercio e inversión en la región, por un tiempo estas organizaciones compartieron una aspiración común de un acuerdo hemisférico de libre comercio. El objetivo aquí no consiste en generar una nostalgia en torno a la década de los noventa, sino señalar que realmente existe el potencial para que la proliferación institucional se relacione con una genuina cooperación y complementariedad, y no sólo con competencia y conflicto.

Durante el nuevo milenio, así como ha sido documentado ampliamente en otros lados (Legler, 2013; 2014), la cooperación hemisférica y el consenso han dado paso a la confrontación ideológica y a la competencia inter-institucional, asociado lo anterior con un cambio de regionalismos abiertos a regionalismos post-liberales o post-hegemónicos (Riggirozzi y Tussie, 2012; Sanahuja, 2012; Serbin, Martínez y Ramanzini Júnior, 2012). Desde su posición de instituciones reforzadas durante la década de 1990, la OEA y la Cumbre de las Américas se han vuelto *challenged institutions* (“instituciones cuestionadas”). Si bien es cierto que en la segunda década del nuevo siglo hubo planteamientos sobre un posible debilitamiento de la OEA y del sistema interamericano (Legler, 2013; 2015), el ALBA, la CELAC y el MERCOSUR aparecieron para incrementar su autoridad a expensas de los anteriores. Con una nueva carta democrática en la forma del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia –que no hace ninguna referencia a la Carta Democrática Interamericana de la OEA–, la UNASUR y sus Estados miembros, al parecer, crearon un régimen nuevo, independiente y rival para la defensa de la democracia en América Latina, que gradualmente asumió la responsabilidad de responder a las crisis políticas en Bolivia, Ecuador y Paraguay, y al momento del resurgimiento de la crisis en Venezuela en 2014, efectivamente

excluyendo a la OEA, a Estados Unidos y a Canadá de la protección a la democracia y el monitoreo de elecciones en dicho país. Como es bien sabido, con la “muerte” del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), que data de la Cumbre de las Américas del 2005 en Mar del Plata, el impulso interamericano para la liberalización del comercio e inversión fue neutralizado en favor de iniciativas predominantemente subregionales y bilaterales.

Finalmente, se puede argumentar que diversos gobiernos y en menor grado redes de sociedad civil, a lo largo de América Latina, especialmente en América del Sur, han fomentado los regionalismos autónomos y un correspondiente movimiento regional de *norm subsidiarity* (subsidiariedad normativa) en un número de diferentes áreas temáticas regionales con la expresa intención de dejar fuera a la OEA, al sistema interamericano, a los Estados Unidos y a Canadá del proceso de toma de decisiones sobre la gobernanza regional. De acuerdo con Acharya (2011: 9), *norm subsidiarity* es el proceso por el cual “actores locales crean reglas con el objetivo de preservar su autonomía de la dominación, la negligencia, violación o abuso de actores centrales más poderosos”. En los regionalismos post-hegemónicos, la subsidiariedad normativa ha sido evidente en los esfuerzos de la UNASUR para construir un régimen rival sudamericano de defensa de la democracia, en la creación del Consejo Sudamericano de Defensa y de los mecanismos autónomos para lidiar con el narcotráfico y el crimen organizado; con el resurgimiento de normas de soberanía, solidaridad, y la no-intervención a expensas de intervenciones internacionales; con el renacimiento del desarrollismo, y con la priorización de la integración política y social sobre la integración económica.

En años recientes la dinámica cooperación interamericana de la década de 1990 fue sustituida por una aparente y cada vez mayor falta de relevancia del sistema interamericano en áreas temáticas como protección de la democracia, derechos humanos, seguridad, comercio e inversión, y desarrollo. Es en esta coyuntura que los gobiernos de Cuba y Estados Unidos dieron su histórico paso hacia el fortalecimiento y renovación de vínculos diplomáticos. En la siguiente sección examinamos el papel crucial que Cuba puede desempeñar en influir ya sea sobre la fragmentación y complejidad institucional en las Américas que se realizan en dirección a una renovada cooperación y coordinación interinstitucional, o ya sea sobre la continuación en el declive interamericano y una creciente autonomía en la gobernanza regional latinoamericana.

La reinserción de Cuba: ¿Cooperación o conflicto institucional?

Para reiterar, y de acuerdo con muchos observadores, la normalización de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos, aunada a la participación de Cuba en foros interamericanos como la Cumbre de las Américas, despejó un obstáculo clave para mejorar las relaciones entre Estados Unidos y América Latina, por lo que se podría esperar ver un sistema interamericano nuevamente fortalecido. No obstante, como ya mencionamos en la sección previa, la fragmentación institucional a lo largo de las Américas llegó para quedarse. La verdadera pregunta, recordando el análisis de Betts (2009; 2013), es: ¿el mejoramiento de las relaciones entre Cuba y América Latina con Estados Unidos conducirá a un resurgimiento de la OEA, de la Cumbre de las Américas, y del Sistema Interamericano, como instituciones reforzadas o cuestionadas? En este sentido, Cuba tiene el potencial de desempeñar un papel clave en determinar si las instituciones regionales interamericanas y latinoamericanas trabajarán en conjunto o continuarán su competencia, o incluso si podrán generar conatos de un conflicto entre ellas.

Observamos, al menos, tres posibles escenarios para la diplomacia cubana en relación con las instituciones hemisféricas y latinoamericanas. En el primero, consistente con el histórico imperativo de diversificación y pragmatismo en sus relaciones políticas y económicas internacionales (Sanahuja, 2012), es muy probable que Cuba continúe con la práctica de *forum shopping* ("foros a la carta"), afectando las perspectivas para la plena recuperación de la OEA y el sistema interamericano como *reinforced institutions*. Tal como Domínguez (2001) ha observado, Cuba ha perseguido una estrategia institucionalista flexible para asegurar la supervivencia del régimen. De manera similar, Serbin (2011; 2013) enfatiza los esfuerzos internacionales del país caribeño para superar el aislamiento diplomático y los efectos del embargo económico estadounidense vía la reinserción multilateral en una serie de círculos concéntricos, yendo desde el Caribe a América Latina y de ahí a organizaciones globales.

Por un lado, considerando la real posibilidad de una reducción en el apoyo de su aliado bilateral, Venezuela –actualmente en plena crisis económica–, además de la caída económica brasileña –otra fuente de asistencia económica y de inversiones–, el gobierno cubano bien podría contemplar sacar ventaja de sus renovadas relaciones diplomáticas con los Estados Unidos para buscar el apoyo de su gobierno en la búsqueda de facilitar préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Piccone, 2015). Sin duda, el

gobierno cubano continuará obteniendo ventajas de su participación en la Cumbre de las Américas, donde puede disfrutar de una interacción directa con el presidente estadounidense mientras se apoya en la unidad latinoamericana y caribeña cuando los gobiernos estadounidense y canadiense cuestionen al régimen cubano sobre su situación democrática o de derechos humanos.

Por otro lado, con la excepción de un dramático cambio de régimen, el bagaje histórico permite afirmar que es muy improbable que Cuba regrese al Consejo Permanente de la OEA, o a la Asamblea General, en un futuro próximo. Cabe mencionar que desde su creación en 1948, simultánea al asesinato de Jorge Eliécer Gaitán, y el “Bogotazo” en Colombia, la OEA siempre ha sido percibida por Fidel Castro y el gobierno cubano como un “ministerio de colonias” para la intervención, dominación e imperialismo estadounidense en América Latina. También es importante recordar que la creación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 1959, fue una respuesta a la Revolución Cubana y, así, tuvo como uno de sus fines desacreditar al gobierno cubano. De manera más reciente, en 2001, la Declaración de la Ciudad de Quebec y la Carta Interamericana codificaron la norma de la democracia como criterio de participación en el sistema interamericano; obviamente una regulación dirigida en parte contra Cuba. Un retorno al Consejo Permanente o a la Asamblea General, tarde o temprana forzaría a escrudinar los logros en materia de derechos humanos y políticos de Cuba por otros Estados miembro y/o por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), por lo que para el gobierno cubano probablemente haya más pérdidas que ganancias al regresar a éstas instituciones de la OEA.

También cabe señalar que Cuba difícilmente apoyará un regreso a iniciativas de comercio e inversiones hemisféricas. Al ser un cofundador del ALBA en 2004, se opuso al del Área de Libre Comercio de las Américas, a la globalización neoliberal y a los esquemas de comercio e inversión Norte-Sur que, invariablemente, beneficiarían a los intereses imperialistas del Norte a expensas de los socios meridionales. Cuba, por supuesto, no está en contra de acuerdos sobre comercio e inversiones horizontales Sur-Sur. Por lo tanto, la reinserción cubana al sistema interamericano será de una naturaleza altamente selectiva, conforme a los intereses cubanos que están en juego.

En un segundo escenario, Cuba tiene el potencial de desempeñar un importante papel como “puente” entre las instituciones latinoamericanas e interamericanas. Por ejemplo, en el área de resolución de conflictos, su papel como facilitador de diálogo entre el gobierno de Colombia y las FARC, y el ELN, además de sus esfuerzos para reducir las tensiones entre los gobiernos de Colombia

y Venezuela, le han ganado el reconocimiento y la credibilidad internacional. En esta línea es previsible que Cuba pudiera participar en asambleas especiales de la OEA para tratar con conflictos específicos en las Américas, contribuyendo a coordinar los esfuerzos interinstitucionales entre la OEA, la CELAC y la UNASUR. Cabe destacar que el Presidente Raúl Castro invitó al secretario general de la OEA a la reunión cumbre de la CELAC en la Habana en 2014, cuando la isla caribeña ocupó la presidencia *pro t mpore* de dicha organización (Cubaminrex 2014; 2015b; Cubanet, 2014). En este sentido, es evidente que la diplomacia de Cuba puede ser pragmática y flexible *vis-à-vis* la OEA. Aunado a esto, y desde hace ya varias décadas, el país se ha apartado de su política exterior previa –caracterizada por su rigor ideológico y orientada a la promoción y exportación de la revolución– a favor de un mayor respeto al pluralismo ideológico en sus asuntos internacionales. Esto se refleja claramente en su defensa de la “diversidad dentro de la unidad” en el marco de CELAC. Esto, ciertamente, también mejora sus perspectivas para desempeñar un papel puente entre las instituciones latinoamericanas e interamericanas.

Finalmente, Cuba continuará siendo un importante actor en las instituciones latinoamericanas y en la construcción de regionalismos latinoamericanos que excluyan intencionalmente a los Estados Unidos. No se debe olvidar que las posiciones anti-hegem nicas continúan siendo una característica definitoria en la política exterior cubana (Alzugaray, 2015). La expansión de la participación de Cuba en organizaciones regionales y subregionales latinoamericanas en donde no participa Estados Unidos le ha otorgado un número de beneficios tangibles; éstos incluyen el *soft balancing* frente a Estados Unidos, la superación del aislamiento diplomático y la obtención de recursos de organizaciones como el ALBA. Cuba también es consciente del potencial de organizaciones como la CELAC para avanzar en la proyección extra-regional de voces latinoamericanas, y en la construcción de inter-regionalismos con la Unión Europea, China o Asia, que pueden traer importantes beneficios materiales. Tal como ha señalado Serbin (2015), las organizaciones regionales latinoamericanas, tales como ALBA, CELAC y UNASUR fueron también instrumentos para presionar a los Estados Unidos para modificar su política exterior hacia Cuba, y para demandar su participación en la Cumbre de las Américas. Los vínculos de Cuba con estas instituciones tienen un gran valor simbólico y material, lo cual debe ser tomado en consideración para explorar cualquier resurgimiento del sistema interamericano en torno a la OEA.

Cuba, innegablemente, ha desempeñado un liderazgo como una potencia normativa en la construcción de regionalismos post-hegemónicos vinculados al ALBA y a la CELAC, en los cuáles un

movimiento de subsidiariedad normativa impulse el resurgimiento de las normas regionales de soberanía, de no intervención, autodeterminación y desarrollismo más tradicionales, de manera tal que estos regionalismos e instituciones son representativos de *regime shifting*, que han acrecentado la autonomía regional frente a la hegemonía tradicional. Lo anterior implica que cualquier futuro incremento en la cooperación interamericana-latinoamericana se enfrentará a barreras normativas. La tensión y competencia normativas invariablemente ocurrirá entre las instituciones interamericanas y latinoamericanas. Las normas interamericanas de derechos humanos, democracia representativa, protección de normas democráticas, inevitablemente chocarán con las normas regionales latinoamericanas, con Cuba probablemente atrapada en medio de este proceso. Al corto plazo este factor no favorecerá una renovada influencia del sistema interamericano. Finalmente, se debe subrayar que, no obstante su orientación ideológica, todos los gobiernos de América Latina y el Caribe valoran la autonomía regional, los cuáles aprecian más que nunca sus beneficios, además de que dicha autonomía es algo que tradicionalmente se ha puesto en riesgo en las relaciones interamericanas.

Consideraciones finales

Varios académicos han señalado que la OEA y el sistema interamericano han atravesado por lo que se conoce como “el Fenómeno Sísifo”: así como la figura mitológica griega, por muchas décadas estas instituciones han sufrido altibajos cíclicos en sus fortunas, atados al estado de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina (Corrales y Feinberg, 1999; Mace y Thérien, 2007). Siguiendo esta lógica, aparentemente existe una verdadera oportunidad para que, después del empeoramiento de las relaciones Estados Unidos-América Latina dado hasta ahora, las instituciones interamericanas puedan recuperar su predominio previo en el hemisferio, gracias al giro positivo en las relaciones entre Cuba y Estados Unidos, así como por la inclusión de Cuba en la Cumbre de las Américas.

Sin embargo, tal como hemos enfatizado en este capítulo, la continua proliferación institucional en el hemisferio, tanto en el sistema interamericano como en las instituciones regionales y subregionales latinoamericanas, ha resultado en una diplomacia y una política inter-institucional mucho más compleja. La proliferación y complejidad institucionales han sido acompañadas de fenómenos como *forum shopping*, *regime shifting*, *contested multilateralism*, además de *reinforced* o *challenged institutions*, alterando cualitativa

y permanentemente la dinámica diplomática en el hemisferio occidental. Los Estados Unidos y el sistema interamericano ya no son la única apuesta (*only game in town*) y, por lo tanto, no hay posibilidades de una recuperación sisifiana como en décadas previas.

No obstante, como hemos subrayado anteriormente, aunque el giro positivo de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos no asegure una renovación del predominio del sistema interamericano en el hemisferio, coloca al gobierno de la isla en una importante posición en términos de la redefinición de interacciones entre las instituciones interamericanas y sudamericanas. Hemos sugerido que hay tres posibles escenarios para la influencia cubana en este aspecto: 1) una continuación a la tendencia de *forum shopping*; 2) un potencial papel vinculador para Cuba entre interamericanismo y latinoamericanismo; y 3) una continua atracción por la opción latinoamericana. Cualquier que sea la dirección que adquieran las políticas interinstitucionales, se vislumbran tiempos fascinantes para América Latina y el Hemisferio Occidental.

Notas

1. Los pilares institucionales del Sistema Interamericano, o instituciones hemisféricas claves, son: la OEA; el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) (prácticamente difunto); el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (la Comisión y Corte); y las Cumbres de las Américas.
2. La traducción de *forum shopping* como “foros a la carta” proviene de Arturo Sotomayor (2009).
3. Ver al respecto el número especial de *Pensamiento Propio*, No. 42, julio-diciembre 2015, dedicado a “La arquitectura de gobernanza regional en América Latina: Condicionamientos y limitaciones”, editado por Wolf Grabendorff, en www.cries.org

Referencias bibliográficas

- Acharya, Amitav (2011). “Norm Subsidiarity and Regional Orders: Sovereignty, Regionalism, and Rule-Making in the Third World”, en *International Studies Quarterly*, 55, pp. 95-123.
- Alter, Karen J., y Meunier, S. (2009). “The Politics of International Regime Complexity”, en *Perspectives on Politics*, 7(1), pp. 13-24.
- Alzugaray, Carlos (2015). “Cuba’s External Projection. The Interplay between International Relations Theory and Foreign Policy Analysis”, en Domínguez, Jorge I., y Covarrubias, Ana (eds.). *Routledge*

- Handbook of Latin America in the World*. Londres: Routledge, pp. 180-196.
- Betts, Alexander (2009). "Institutional Proliferation and the Global Refugee Regime", en *Perspectives on Politics*, 7(1), pp. 53-58.
- Betts, Alexander (2013). "Regime Complexity and International Organizations: UNHCR as a Challenged Institution", en *Global Governance*, 19, pp. 69-81.
- Biermann, Frank; Philipp Pattberg; Harro van Asselt and Fariborz Zelli (2009). "The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis". *Global Environmental Politics*, 9(4), pp. 14-40.
- Briceño Ruiz, J. (2013). "Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina", en *Estudios Internacionales*, 45 (175), pp. 9-39. Santiago de Chile.
- Busch, Marc L (2007). "Overlapping Institutions, Forum Shopping and Dispute Settlement in International Trade", en *International Organization*, 61(4), pp. 735-761.
- Corrales, Javier y Richard E. Feinberg (1999). "Regimes of Cooperation in the Western Hemisphere: Power, Interests, and Intellectual Traditions", en *International Studies Quarterly*, 43(1), pp 1-36.
- Cubaminrex (2014). "CELAC: espacio de confluencia entre gobiernos y pueblos" (+Video). CELAC/Cuba. 24 de enero. Disponible en: <http://celac.cubaminrex.cu/articulos/celac-espacio-de-confluencia-entre-gobiernos-y-pueblos-video>
- Cubaminrex (2015). "Celac deberá reemplazar a la OEA, asegura presidente de Ecuador. CELAC/Cuba", 28 de enero. Disponible en: <http://celac.cubaminrex.cu/articulos/celac-debera-reemplazar-la-oea-asegura-presidente-de-ecuador>
- Cubamet (2014). "Secretario general de OEA estará en Cuba para la CELAC", Cubamet, 18 de enero. Disponible en: <https://www.cubamet.org/internacionales/secretario-general-de-oea-estara-en-cuba-para-la-celac/>
- Dabene, Olivier (2014). "La cuarta ola de regionalismo", en Quenan, Carlos; Sebastien Velut y Eric Jourcin (eds.) *Los desafíos del desarrollo en América Latina*. Paris: Institut des Amériques y AFD, 2da Ed., pp. 64-95.
- Domínguez, Jorge I. (2001). "Cuban Foreign Policy in the International System", en Tulchin, Joseph S. y Ralph H. Espach (eds.) *Latin America in the New International System*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, pp. 183-206.
- Gómez-Mera, Laura. "International Regime Complexity and Regional Governance: Evidence from the Americas", en *Global Governance*, 21, pp. 19-42.
- Hakim, Peter (2015). "Cuba & the US Rejoin the Hemisphere", en *The Dialogue: Leadership for the Americas*, 16 de Julio. Disponible en: <http://www.thedialogue.org/resources/cuba-and-the-us-rejoin-the-hemisphere/>

- Helfer, Laurence R. (2004). "Regime Shifting: The TRIPs Agreement and New Dynamics of International Intellectual Property Lawmaking", en *Yale Journal of International Law*, 29(1), pp. 1-83.
- LeoGrande, William M. (2015). "Normalizing US-Cuba Relations: Escaping the Shackles of the Past", en *International Affairs*, 91(3), pp. 473-488.
- Legler, Thomas (2013). "The Rise and Decline of the Summit of the Americas", en *Journal of Iberian and Latin American Research*, 19(2), pp. 179-193.
- Legler, T. (2014). "The Organization of American States and Effective Multilateralism", en *Routledge Handbook of Latin America in the World*. London: Routledge, pp. 311-328.
- Long, Tom y Friedman, Max P. (2015). "U.S.-Cuba relations will pay dividends in W. Hemisphere", en *Orlando Sentinel*, 14 de Agosto. Disponible en: <http://www.orlandosentinel.com/opinion/os-ed-cuba-benefits-081415-20150813-story.html>
- Malamud, Andrés y Gian Luca Gardini (2012) "Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons", en *The International Spectator: Italian Journal of International Affairs*, 47(1), pp. 116-133.
- Malor, Richard (2005). "Forum Shopping? What's Wrong With That?", en *QLR*. 24(25), p. 28.
- Morse, J., y R. O. Keohane (2014). "Contested multilateralism", en *The Review of International Organizations*, 9(4), pp. 385-412.
- Nolte, Detlef (2014). *Latin America's New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex?* Badia Fiesolana: European University Institute. EUI Working Paper RSCAS 2014/89, pp. 1-26.
- Obama, Barack (2015). "Palabras del Presidente Barack Obama en la primera sesión plenaria de la Cumbre de las Américas", Panamá: Organización de los Estados Americanos. VII Cumbre de las Américas, 10 y 11 de abril.
- Paul, T.V. (2005). "Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy", en *International Security*, 30(1), pp. 46-71.
- Piccone, T. (2015). *United States-Cuba Normalizations: Strategic Implications for U.S. National Security*, Miami: Florida International University-Latin America and Caribbean Center. 09 de febrero (<https://lacc.fiu.edu/research/publications/ted-piccone-final-paper.pdf>)
- Raustiala, Kal, and David G. Victor (2004). "The Regime Complex for Plant Genetic Resources", en *International Organizations* 58, no. 02, pp. 277-309.
- Reid, Michael (2015). "Obama and Latin America: A Promising Day in the Neighborhood", en *Foreign Affairs*, Septiembre/octubre, pp. 45-53.
- Riggirozzi, Pía y Diana Tussie (eds) (2012). *The Rise of Post-hegemonic Regionalism. The Case of Latin America*. Nueva York: Springer.

- Sanahuja, J. A. (2012). *Post-liberal regionalism in South America: The case of UNASUR*. EUI Working Paper RSCAS 2012/05. European University Institute.
- 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 (2012) "La Política Exterior de Cuba en un mundo multipolar", en Mesa, Manuela (coord.). *Cambio de ciclos: crisis, resistencias y respuestas globales (Anuario 2012-2013)*. Madrid: Fundación Cultura de la Paz, CEIPaz, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, pp. 187-220.
- Serbin, Andrés (2013) "Cuba: a atualização do modelo econômico e a política externa em um mundo multipolar", en *Política Externa*, 21, pp. 177-208.
- Serbin, Andrés (2015) "Onstage or Backstage?: Latin America and U.S.-Cuban Relations", en Hershberg, Eric (ed.) *Implications of Normalization. Scholarly Perspectives on US-Cuban Relations*, AU SSRC Web Forum. Washington D.C.: Center for Latin American and Latino Studies, American University, and Social Sciences Research Council, disponible en: <http://www.american.edu/clals/Implications-of-Normalization-with-SSRC.cfm>
- Serbin, Andrés, Laneydi Martínez, y Haroldo Ramanzini Júnior (eds.) (2012). "El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos", *Anuario de la Integración de América Latina y el Gran Caribe 2012*, pp. 7-18.
- Shifter, Michael (2015). "Shift in US-Cuba Policy: Implications for US-Latin American Relations", en *Georgetown Journal of International Affairs*. Verano/otoño: 102-110.
- Sotomayor, Arturo C. (2009). "¿Foros a la carta o difusión de políticas? Algunas líneas teóricas sobre la resolución de disputas territoriales en América Latina a través de procedimientos judiciales y arbitraje internacional", en *Pensamiento Propio*, 14 (29), pp. 127-52. Buenos Aires: CRIES.
- Trinkunas, Harold (2014). "New U.S.-Cuba Policy Will Revitalize Hemispheric Relations". Brookings Institution. 18 de diciembre. Disponible en: <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2014/12/18-cuba-policy-will-revitalize-hemispheric-relations-trinkunas>
- Tussie, Diana (2009). "Latin America: contrasting motivations for regional projects", en *Review of International Studies* 35, pp. 169-188.
- Valdés, N. (2015). "Normalizing Relations With Cuba: Has the U.S. Learned Its Lesson?", en *Counterpunch*, 13 de agosto. Disponible en: <http://www.counterpunch.org/2015/08/13/normalizing-relations-with-cuba-has-the-u-s-learned-its-lesson/>
- Young, Oran R. (1996). "Institutional Linkages in International Society: Polar Perspectives.", en *Global Governance*, pp. 1-23.

Autores

Juliano A. S. Aragusuku. Doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, San Tiago Dantas, da UNESP, UNICAMP e PUC-SP e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Estudos dos Estados Unidos (INCT-INEU).
e-mail: julianoakira@gmail.com

Raúl Benítez Manaut. Investigador del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. También es Presidente de la Organización no gubernamental "Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia. A.C." (CASEDE). Ha sido académico visitante del Woodrow Wilson Center en Washington D.C. Entre sus últimas publicaciones están como editor *Crimen Organizado* e *Iniciativa Mérida* en las relaciones México-Estados Unidos, CASEDE, México, 2010. *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México*, años 2009 y 2012.
e-mail: raulmanaut@hotmail.com

Jacquelyn Dolezal holds a Masters degree in Spanish and Latin American Studies from American University, where she serves as Program Coordinator for the Center for Latin American and Latino Studies. She staffs the Center's Cuba Initiative and has previously conducted research with support from the Tinker Foundation and the Robyn Rafferty Mathias Fund.
e-mail: dolezal@american.edu

Miriam Gomes Saraiva es licenciada en Historia y *master* en Relaciones Internacionales en la Universidad Católica de Río de Janeiro. Es doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid. Hizo un pos-doctorado en el Instituto Universitario Europeo (Florencia) y fue *visiting fellow* de la Cátedra Río Branco en la Universidad de Oxford. Es profesora/investigadora del Programa de Posgrado en Relaciones

Internacionales de la Universidad del Estado de Río de Janeiro e investigadora del CNPq/Brasil. Desarrolla sus investigaciones en el área de Relaciones Internacionales, con énfasis en temas de política exterior e integración regional. Sus principales publicaciones versan sobre política exterior brasileña, Mercosur, integración suramericana y relaciones Unión Europea-América Latina-Brasil.

e-mail: miriamsaraiva@uerj.br

Jorge Hernández Martínez. Sociólogo y Doctor en Ciencias Políticas, Profesor e Investigador Titular de tiempo completo de la Universidad de La Habana, donde es Director del Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos (CEHSEU), y de la revista semestral Universidad de La Habana. Es miembro del Grupo de Trabajo de CLACSO “Estudios sobre sobre Estados Unidos” y de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA). Ha sido Director de la Sección de Ciencias Sociales y Humanidades de la Comisión Nacional de Grados Científicos de la República de Cuba. Es miembro del Consejo técnico asesor de la Editorial de Ciencias Sociales y del Grupo de Expertos del Programa Nacional de Ciencia y Tecnología sobre Relaciones Internacionales, adscrito al Ministerio de Ciencia, tecnología y medio Ambiente (CITMA) y al Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX). Ha sido asesor en la República Bolivariana de Venezuela, y profesor o invitado en diversas instituciones y universidades de ese país, así como de Estados Unidos, México, Brasil, Argentina, Honduras, y España. Es Investigador Asociado al Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe (CIALC), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Sus últimos trabajos han sido publicados, entre otros, en tres libros por esfuerzos conjuntos de CLACSO con Siglo XXI Editores. Los libros de su autoría y los que ha compilado los han publicado editoriales cubanas, como la Editorial de Ciencias Sociales, la Editorial “Félix Varela” y Ediciones UH.

e-mail: jhernand@cehseu.uh.cu

Eric Hershberg is the Director of the Center for Latin American & Latino Studies (CLALS) and Professor of Government at American University. Previously, he has taught at Simon Fraser University, New York University, Southern Illinois University, Columbia, Princeton, and the New School. Hershberg writes frequently on the political economy of Latin America, including Cuba, and on U.S.-Latin American relations. He is co-editor, with William M. LeoGrande, of *A New Chapter of U.S. Cuba Relations: Social, Political and Economic Implications* (Palgrave Macmillan, April 2016). His most recent books include two co-edited volumes, entitled *Latin American Left Turns: Politics, Policies, and*

Trajectories of Change (Lynne Rienner, 2010) and New Institutions for Participatory Democracy in Latin America: Voice and Consequence (Palgrave Macmillan, 2012).

e-mail: hershber@american.edu

Thomas Legler (Ph.D. York University, 1999) es Director de Investigación y Profesor-Investigador del Departamento de Estudios Internacionales en la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México. Investigador del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), nivel II. Su temática de investigación gira en torno a la gobernanza regional, el multilateralismo, la promoción internacional de la democracia y el Sistema Interamericano. Cuenta con tres libros publicados en editoriales internacionales distinguidas, así como alrededor de 35 artículos arbitrados/indizados y capítulos en libros.

e-mail: thomas.legler@ibero.mx

Elsa Llenderozas Profesora Titular de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Directora de Proyectos de Investigación de la UBA. Profesora de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad Nacional del Litoral. Dicta cursos sobre Política Internacional de América Latina en posgrados de la Universidad Nacional de La Plata y en la Universidad de Buenos Aires. Ha publicado varios libros y artículos en revistas especializadas.

e-mail: elsallenderozas@yahoo.com

Regiane Nitsch Bressan Professora Adjunta do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Doutora (2012) e Mestre (2008) pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM) da Universidade de São Paulo (USP). Bacharel em Relações Internacionais.

e-mail: regianebressan@gmail.com

Eduardo Pastrana Buelvas. Doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig-Alemania, abogado de la Universidad Santiago de Cali-Colombia (USC). Fue rector y director de investigaciones de la USC. Es profesor titular de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá (PUJB), en donde se desempeña actualmente, como Director del Departamento de Relaciones Internacionales y editor de la Revista Papel Político de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Es el director del Grupo de Investigación en Relaciones Internacionales,

América Latina e Integración (GRIALI) de dicha facultad. Es Consultor de la Konrad-Adenauer-Stiftung de Colombia. Es Profesor Invitado del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Leipzig-Alemania. Es miembro de la International Studies Association y de la Latin American Studies Association. Ha sido profesor de las Universidades Leipzig-Alemania, de Castilla la Mancha-España, del Valle y USC. Ha publicado numerosos libros y artículos sobre temas de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales. Como lenguas extranjeras domina el alemán y el inglés.

e-mail: e-mail: epastrana@javeriana.edu.co

Beatriz Ramacciotti, es abogada; Master en Asuntos Internacionales (Fletcher School of Law & Diplomacy); Doctora en Derecho y Ciencias Sociales (Universidad Nacional de Córdoba). Miembro Honoraria del Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Fue Embajadora del Perú ante la OEA. Ha sido profesora visitante y Directora de la "Political Database of the Americas", en CLAS, Georgetown University. Es profesora de Derecho Internacional, Política Exterior y Relaciones Internacionales en centros académicos de América Latina y Estados Unidos.

e-mail: ramacciottibeatriz@gmail.com

Antonio Romero. Economista cubano, Doctor en Ciencias Económicas, con mención en Economía Internacional, por la Universidad de La Habana (diciembre/1996). Profesor titular del Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI) de la Universidad de La Habana. Se desempeñó como director del CIEI 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 Jefe del Departamento de Comercio Internacional e Integración del CIEI y Presidente de la Cátedra de Estudios del Caribe "Norman Girvan" de la Universidad de La Habana.

e-mail: aromo@rect.uh.cu

José Antonio Sanahuja es Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid. Actualmente, Robert Schuman Fellow en el Instituto Universitario Europeo de Florencia.

e-mail: sanahuja@cps.ucm.es

Andrés Serbin, Licenciado en Antropología Social (UNLP), Mg. Sc. en Psicología Social (USB), y Doctor en Ciencias Políticas (UCV), actualmente 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) y asesor, en varias ocasiones, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela y de diversos organismos internacionales. Asimismo, ha sido 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, incluyendo la Universidad de La Habana. Ha dirigido numerosos proyectos a nivel regional y el Taller Académico Cuba-Estados Unidos (TACE). Es compilador de numerosos volúmenes colectivos en español y en inglés, y autor de varios libros y más de doscientos artículos en revistas académicas. Director de la revista Pensamiento Propio y co-editor del Anuario de la Integración de América Latina y el Caribe.
e-mail: aserbin@cries.org

Andrei Serbin Pont es Magister en Relaciones Internacionales del programa San Tiago Dantas (Sao Paulo, Brasil), Licenciado en Humanidades con orientación en Políticas Públicas de la UNSAM y egresado del Curso Superior de Defensa Nacional de la EDENA, Argentina. Se desempeña como Director de Investigaciones de CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales) y es Asesor del Nexus Fund, miembro del ICRtoP Steering Committee, columnista en DEF e INFOBAE y colaborador en Forbes, Perfil y Clarín.
e-mail: andrei@cries.org

Eduardo Tzili, Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Puebla. Maestro en Estudios de Asia y África con especialidad en China por parte de El Colegio de México. Ha participado en proyectos de investigación sobre la historia de las Relaciones Internacionales, la dinámica en el este de Asia, las relaciones entre China y América Latina y teoría de Relaciones Internacionales. Entre sus publicaciones, cuenta con artículos y reseñas en Anuario Asia-Pacífico, Cuadernos de Trabajo del CECHIMEX, Estudios de Asia y Africa, Foro Internacional, México y la Cuenca del Pacífico, Revista CIDOB d'Afers Internacionals y Revista Mexicana de Política Exterior. Actualmente es miembro del equipo de la Dirección de Investigación

Autores

de la Universidad Iberoamericana Ciudad de México.
e-mail: e.tzili.a@gmail.com

Tullo Vigevani. Professor titular de Ciência Política da Universidade Estadual Paulista (UNESP). Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo (USP). Publicou inúmeros artigos em periódicos especializados no Brasil e outros países. Possui 14 livros publicados. É pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Estudos dos Estados Unidos (INCT-INEU). Entre seus livros recentes, publicou em coautoria com Gabriel Cepaluni, *Brazilian Foreign Policy in Changing Times: The Quest for Autonomy from Sarney to Lula* (Lexington Books, 2012).
e-mail: vigevanit@uol.com.br



¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos

Esta edición especial del Anuario de Integración Regional de América Latina y el Caribe reúne un conjunto de análisis y estudios de diversos autores de las Américas sobre los avances del proceso de normalización de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos y su impacto y relación con las diversas políticas exteriores de un conjunto de países relevantes en el ámbito hemisférico y con la evolución de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Los trabajos fueron elaborados en el marco de un proyecto regional impulsado por la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), con la participación de instituciones académicas latinoamericanas, cubanas y estadounidenses.

cries



www.cries.org