

# Escenarios de integración económica internacional

Francisco León

**A**L CABO DE QUINCE AÑOS DEL FIN DEL CAMPO SOCIALISTA Y A MÁS DE UNA década del de la Unión Soviética, Cuba ha fracasado en sus intentos de lograr una nueva inserción económica internacional comparable con la del resto de los países latinoamericanos y de economías emergentes. Este fracaso resulta particularmente grave dado el alto endeudamiento externo, estimado en más de US \$12.000 millones en 2002; el bajo porcentaje de ahorro e inversión, inferiores al 10 por ciento del PIB desde comienzos de la década pasada, y las dificultades en su comercio internacional, derivadas de no tener acuerdos de libre comercio y muy pocos acuerdos bilaterales con aranceles preferenciales con terceros países. Actualmente, Cuba es miembro pero no puede participar en el FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. El país ha intentado sin éxito acceder a acuerdos de integración económica regional latinoamericanos<sup>1</sup>. Y CARICOM, el único al que tiene posibilidades de acceso, no le permitiría gozar de los beneficios concedidos a sus miembros por Estados Unidos, a través de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, y por la Unión Europea (UE), a través del Tratado de Lomé y del Acuerdo de Cotonou, por lo cual, se ha limitado a establecer un acuerdo comercial especial con el mismo. Finalmente, la Isla está excluida de las negociaciones del Área de Libre Comercio de América (ALCA).

Esta peculiar situación hace que la transición del régimen tenga lugar, a medio plazo, en condiciones complejas y muy diferentes a las de los países de Europa del Este. Una transición asociada a alternativas diversas y excluyentes de escenarios de inserción internacional:

- La inserción en el mercado y la zona de influencia directa de la economía, o de los esquemas de integración económica con Estados Unidos: Área de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA) y Área de Libre Comercio de América (ALCA).
- La inserción diversificada en los mercados y los esquemas de integración regionales y extra-regionales.

---

<sup>1</sup> CARICOM (Comunidad Andina de Naciones), MERCOSUR (Mercado Común del Sur).

La primera constituye la modalidad preferida por los opositores que abogan por una transición inmediata a la economía de mercado y la democracia, con el apoyo de Estados Unidos, así como de partidarios del actual régimen que aspiran a pasar de la supervivencia a condiciones de desarrollo económico sostenido, sin renunciar al sistema socialista. En cambio, la segunda es preferida por partidarios del gobierno, y de la oposición cubana, más proclives a las reformas económicas y políticas, y también por aquellos que en la Unión Europea (UE), América Latina, China, Rusia y Japón son favorables a reducir la dependencia secular de la Isla de grandes economías (Estados Unidos o la Unión Soviética) y a ampliar las opciones de modelo político-económico y de transición al mismo.

**PRIMERA ALTERNATIVA:  
INSERCIÓN EN EL MERCADO E INTEGRACIÓN  
ECONÓMICA CON ESTADOS UNIDOS**

Esta alternativa busca concentrar el esfuerzo en sólo un socio comercial y un mercado, con ventajas comparativas derivadas de la cercanía geográfica y de la demanda de productos ofertados por cada socio. Pretende lograr un crecimiento económico acelerado y recuperar, en breve plazo, el nivel de vida de la población y el PIB anterior a la crisis 1989-1993. Estados Unidos es un mercado cercano, la mayor economía y el mayor importador del mundo, el mayor emisor potencial de turistas y el principal origen de las remesas familiares que recibe la población cubana. De ahí el interés creciente por esta alternativa tras la desaparición del bloque socialista, ya que:

- Las remesas y la tenencia de dólares funcionan, desde los inicios de su legalización, como una compensación por la ayuda, igualmente no reembolsable, de la desaparecida URSS. El turismo estadounidense podría restaurar el crecimiento del 20 por ciento anual experimentado (1995-2000) por esa industria, cuyo declive comenzó antes de la crisis del 11 de septiembre de 2001<sup>2</sup>.
- El modelo ofrece una modalidad internacionalmente aceptada (NAFTA) de relaciones privilegiadas con Estados Unidos, utilizada por Canadá y México, naciones celosas de su soberanía frente al poderoso vecino. Esto permitiría a los opositores, particularmente los cubano-americanos, apoyarla sin ser acusados de anexionistas o propulsores de fórmulas fallidas, como la del estado libre asociado de Puerto Rico.
- Esta alternativa sería asimilada por los partidarios del régimen, al poner fin al embargo —bloqueo en el vocabulario del gobierno de La Habana— impuesto unilateralmente por EE. UU. Obstáculo invocado para justificar la persistencia del escaso crecimiento económico y las penurias de la población.

<sup>2</sup> Caballero F., Pilar y González, Lionel R.; «La investigación de la demanda turística y sus previsiones. Un método de análisis tendencial hasta el 2005», en: *Cuba, Investigación Económica*, año 7, n° 2, abril-junio, 2001. pp. 43-83.

Durante la segunda mitad de la década pasada, la posibilidad de inserción en el mercado de Estados Unidos fue favorecida por una serie de acuerdos parciales que debilitaron los efectos del embargo en materia de viajes, permitiendo el flujo de turistas cubano-americanos; mejoraron las comunicaciones y se incrementó el envío de remesas de familiares; a lo que se suma la suspensión presidencial de las sanciones —previstas en el Título IV de la Ley Helms-Burton— a empresas extranjeras que operen con bienes expropiados a empresas estadounidenses. Culminando este proceso con la suspensión del embargo de alimentos y medicinas en junio de 2000.

SEGUNDA ALTERNATIVA:  
INSERCIÓN DIVERSIFICADA

Esta alternativa privilegia, más que tasas elevadas, la estabilidad del crecimiento, así como la atracción de socios comerciales que valoren la oportunidad de establecerse en la Isla en condiciones favorables, aprovechando la competitividad limitada o la ausencia de las empresas norteamericanas en el mercado cubano, a causa del embargo. Para ello Cuba aprovecharía las ventajas adquiridas por las relaciones comerciales durante su inserción en el campo socialista, y su relación con los acreedores de la deuda aún impagada, contraída a fines de los años 70 y durante los 80 en el mercado financiero mundial.

La promulgación por el Congreso y por el presidente norteamericano de las leyes Torricelli y Helms-Burton, orientadas a endurecer las condiciones del embargo, a lo que se añadió la reiterada suspensión presidencial de las sanciones a empresas extranjeras previstas en la Ley Helms-Burton, aumentó el atractivo del mercado de la Isla para terceros países. Entre éstos, los acreedores de deuda cubana, quienes fueron logrando acuerdos bilaterales de pago y, en general, apreciaron las condiciones de inversión directa que establecieron o aceptaron las autoridades cubanas.

En ese contexto, durante los 90:

- Canadá, México y Panamá pudieron cosechar las ventajas adicionales de su cercanía geográfica y la oferta de bienes similares a los de Estados Unidos, a menudo producidos por filiales de empresas norteamericanas.
- Las principales economías de la UE (Alemania, Francia, Inglaterra, Italia, España, Holanda) tuvieron un papel preponderante como inversionistas y como emisores de turismo a la Isla, compitiendo con Canadá en ambos aspectos.
- Rusia<sup>3</sup> y en menor medida, algunos países del centro y este de Europa, mantuvieron o reestablecieron lazos comerciales, combinando las ventajas adquiridas previamente, con pagos a precios del mercado mundial.

<sup>3</sup> Gridchina, Olga V.: «Cuba-Rusia: ¿Reanimación de las relaciones económicas?», en: Cuenca García, Eduardo (coordinador); *Enfoque sobre la Reciente Economía Cubana*; Agualarga Editores, Madrid, 1998, pp. 139-149.

Al mismo tiempo, China aprovechó el distanciamiento Cuba-Rusia para reactivar su presencia en la Isla como socio comercial y mediante ayudas al desarrollo. Vietnam continuó sus relaciones comerciales, discretas pero solidarias.

■ Finalmente, empresas de algunos países latinoamericanos mantuvieron o iniciaron inversiones y actividades comerciales en la Isla. Entre los primeros, Argentina, importante acreedor de la deuda externa cubana, que desde los 80 trata de cobrar. Brasil, por su parte, promueve el intercambio comercial y las inversiones, como parte de su estrategia geopolítica de integración regional, al tiempo que sus empresas se suman a la búsqueda de oportunidades.

#### FACTIBILIDAD Y APOYO DE LA ALTERNATIVA ESTADOS UNIDOS

Tanto para el régimen cubano como para una parte de la oposición, principalmente la cubano-americana, inclinarse por esta alternativa está asociado a la suposición de que Cuba no es, para EE. UU., un asunto marginal —aun en la hora actual de su emergencia como potencia mundial sin contrapeso efectivo—, sino un problema de política interna.

#### *Las evidencias de la validez del supuesto*

Por considerar a Cuba un problema de política interna, las administraciones norteamericanas han coincidido en rechazar la influencia de otros actores internacionales en la transición de la Isla, considerando que todo intento en ese sentido, aun concordante con los objetivos de Washington, debe subordinarse a la estrategia de la Casa Blanca. Estrategia que tampoco es monolítica, como muestra el enfrentamiento sistemático Administración-Congreso en torno al embargo.

Las sanciones unilaterales impuestas, mediante la Ley Helms-Burton, a empresas y ciudadanos de terceros países, constituye otra evidencia. Desde 1998 se ha hecho efectiva, cada seis meses, la suspensión presidencial de las sanciones. Pero esto, lejos de contravenir la vigencia de esa política, la ratifica.<sup>4</sup> A pesar de que ha sido condenada reiteradamente, desde su aprobación, por la UE, los países latinoamericanos y la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), por voto casi unánime.

Igualmente, la reducción progresiva de las prohibiciones contempladas en el embargo, está presente en la agenda legislativa del Congreso, y concita la oposición/concurso de las sucesivas administraciones desde fines de la década pasada. Un tema que se ha mantenido en la agenda, incluso en los

---

<sup>4</sup> Los presidentes Clinton y Bush han enviado, en enero y junio de cada año, una carta al Congreso solicitando la suspensión, por el plazo de seis meses, de las sanciones establecidas en la Ley Helms-Burton, por ser beneficiosa para el interés nacional. De acuerdo a la demanda de los países miembros de la UE en la OMC, en 1987, Estados Unidos puede ser sancionado económicamente si vuelve a negar la entrada a ese país a ejecutivos de empresas que operan con bienes expropiados a ciudadanos o empresas norteamericanas.

dos últimos años, cuando la atención de la administración y del Congreso se ha centrado en el Medio Oriente, la «guerra al terrorismo» y las crisis económicas latinoamericanas en naciones grandes (Argentina y Brasil) o estratégicas (Venezuela).

La discusión interna en torno al embargo económico no es, sin embargo, el único factor que explica la vigencia de los problemas cubanos en Estados Unidos. Las leyes Torricelli y Helms-Burton complementaron las sanciones económicas con una propuesta de cambio político y económico en la Isla, legitimando las ayudas, particularmente la económica, a los cubanos defensores de esos cambios, y las destinadas a la difusión de informaciones y argumentos favorables a los mismos en medios de comunicación, en particular Radio y TV Martí. Simultáneamente, tanto la administración como el Congreso, reiteraban que Cuba había dejado de ser un problema de seguridad para Estados Unidos.

Estas intervenciones han tenido su contrapartida en las del gobierno cubano en los propios Estados Unidos y en países que la Isla considera estratégicos para su seguridad económica y geopolítica, como Venezuela. El gobierno cubano no sólo considera legítimo el intercambio de ayudas con el gobierno del presidente Chávez en Venezuela, sino que defiende el derecho de sus ciudadanos, o incluso de ciudadanos norteamericanos, de participar en labores de inteligencia presuntamente relacionadas con su seguridad en territorio norteamericano. Ello explica el caso de la defensa de los cinco condenados por espionaje en las cortes de la Florida el pasado año, cuya libertad reclaman las autoridades cubanas.

Finalmente, la oposición cubano-americana ha conseguido un nivel de organización y una capacidad de movilización electoral y política, que le permiten tener una influencia superior a su caudal electoral e importancia numérica entre la minoría latina, aprovechando nichos geográficos (Florida) y temáticos (derechos humanos y libertades civiles). Ello potencia la presencia de los problemas de Cuba, tanto en los medios como en los centros de decisiones de EE. UU.

*El uso de ese supuesto por el gobierno y la oposición cubanas.*

Tanto la oposición como el gobierno cubanos, utilizan esta suposición. El gobierno la utiliza para acusar a terceros países y a sectores en Estados Unidos, incluso favorables a la supresión del embargo, de actuar a las órdenes de Washington, especialmente al diferir en materias como las reformas económicas o los derechos humanos, particularmente de libertades civiles. Este ha sido el caso, una vez más, en el conflicto reciente UE-Cuba suscitado por la condena de la UE a la ola represiva de la pasada primavera. Fidel Castro acusó a la UE y, en particular, al presidente del Gobierno español, José María Aznar, de servir a los intereses de EE. UU. En 1996 ya había acusado al presidente Felipe González y a su exministro de Hacienda, Carlos Solchaga, de estar coordinados por Washington para influir en las reformas económicas de 1993-1995. Los sectores norteamericanos

contrarios al embargo también han sido atacados por el gobierno cubano cada vez que se le han enfrentado, como recientemente al condenar la oleada represiva antes mencionada.

Y viceversa: Las organizaciones dominantes en la oposición cubano-americana, encabezadas por la Fundación Nacional Cubano-Americana (FNCA), han criticado la política de diálogo constructivo de la UE hacia Cuba desde 1989 hasta la fecha, tildándola de colaboracionista por continuar invirtiendo y ampliando los lazos comerciales con Cuba, en abierto desconocimiento de la Ley Helms-Burton. Del mismo modo, han acusado a los sectores favorables al fin del embargo de hacerle el juego al régimen castrista y contribuir a su continuidad. En este momento los critican particularmente por defender el derecho de los ciudadanos norteamericanos de viajar a Cuba como turistas, con lo cual, según ellos, lejos de favorecer el cambio democrático y el advenimiento de la economía de mercado, como postulan, estarían ayudando al fortalecimiento de la economía y del régimen socialista.

#### LOGROS EN EL MARCO DE ESTA ALTERNATIVA

La influencia de la economía de Estados Unidos en la cubana, menor que la de la UE en monto de ingresos en divisas y turismo, es superior estratégicamente por ser las remesas un aporte no reembolsable. El debilitamiento del embargo, la mejora de las comunicaciones entre ambos países y el envío de remesas familiares a la Isla, contribuyeron a que el gobierno cubano redujera su déficit comercial y a que parte de la población tuviera acceso a mejores condiciones de vida. A su vez, los sectores favorables al fin del embargo —por considerarlo fracasado como instrumento de cambio del régimen— y los partidarios de aumentar la exposición de la economía y la población cubanas a la influencia de las empresas y turistas norteamericanos, han sido capaces de obtener:

- Mayoría favorable a sus propuestas en la Cámara de Representantes y un aumento en la probabilidad de lograrlo en el Senado.
- Apoyo en un grupo importante de estados, gracias al comercio de alimentos y medicinas.
- Un lugar en la agenda que se debate con vistas a la actual carrera presidencial.

No obstante, predomina en la administración la influencia de las organizaciones cubano-americanas opositoras al régimen de la Isla. Y se augura que el peso electoral de los votantes cubano-americanos en la Florida, apostará por un segundo mandato del actual presidente. Por lo que, de hacerse realidad la hipótesis de la continuidad presidencial, el debilitamiento progresivo del embargo quedará limitado a los efectos diferidos de los cambios legislativos anteriores.

El próximo paso de quienes apoyan el debilitamiento del embargo es la autorización del turismo norteamericano a Cuba. Técnicos del gobierno cubano pronostican que esta medida incrementaría entre 1,7 y 2 millones a

medio plazo el flujo de visitantes, duplicando el actual<sup>5</sup>. Sin el ingreso de turistas norteamericanos, en un momento de estancamiento del ritmo de crecimiento, la tasa anual del 21 por ciento (1994-1999), caería a la mitad en el período 2000-2005.<sup>6</sup>

Sin embargo, la perspectiva del turismo norteamericano a Cuba, aparte del veto político del presidente Bush, encontrará obstáculos, a menudo olvidados. En particular, el impacto en las economías de las pequeñas naciones del Caribe y las regiones turísticas del Golfo en México, receptoras actuales del grueso de esos flujos turísticos. En un contexto de crisis económica, que afecta muy especialmente a la industria turística, es previsible que la reorientación hacia Cuba de parte de los flujos turísticos y de las inversiones provoque, por parte de los gobiernos y de la población de muchas de esas golpeadas economías, acciones para neutralizarlos. En el caso de México, es previsible un incremento de la competencia, parcialmente vía rebaja de precios, pero principalmente incrementando la calidad y diversificando la oferta, aspectos en que aventaja a Cuba. En cambio, es difícil que las pequeñas naciones caribeñas logren, a mediano plazo, compensar el efecto novedad-diversidad, y las ofertas cubanas de sol y playa de reciente explotación e indiscutible atractivo. Esas naciones caribeñas no disponen en general, respecto a Cuba, de una clara ventaja en la calidad de su oferta turística. Por lo tanto, cuando Cuba se convierta en una seria competencia para los tradicionales receptores turísticos del área la solidaridad que ha encontrado el gobierno cubano, en particular entre los países del CARICOM, se verá cuestionada, y muchos de los partidarios de apoyar esta medida, particularmente en el Congreso, dudarán. Se arriesgan a alienar el apoyo a EE. UU. de esta región, que no sólo tiene valor estratégico, sino que ha establecido lazos de identidad y solidaridad seculares con la población negra norteamericana, un factor electoral que se toma muy en cuenta.

De no ir acompañada a corto plazo por el levantamiento de la prohibición de inversiones estadounidenses en Cuba, esta apertura redundaría en beneficio de empresas de terceros países. Especialmente las de la UE y Canadá, ya posicionadas en la Isla. Una eventualidad no aceptable para los intereses de las empresas y los inversionistas norteamericanos, que lucharían por levantar la prohibición, dando así el paso definitivo hacia el fin del embargo. Lo cual explica el rechazo de la oposición cubano-americana dominante y de la administración Bush.

#### FACTIBILIDAD Y APOYO DE LA ALTERNATIVA DIVERSIFICADA

Favorecida durante más de una década por el *impasse* y el lento progreso de la alternativa Estados Unidos, ésta ha evolucionado desde 1998-1999 en un nuevo contexto producto de:

<sup>5</sup> Aguilar Trujillo, Alejandro; «Un escenario hipotético en la normalización de las relaciones económicas Cuba-Estados Unidos»; en: *Investigación económica*, año 6, n° 1, enero-marzo, 2000, pp. 55-81.

<sup>6</sup> Caballero F., Pilar y González, Lionel R.; op. cit., 2001.

### ***El estancamiento y retroceso parcial de las reformas económicas***

Los empresarios extranjeros y los ejecutivos cubanos han venido demandando una mayor liberalización del mercado interno a las producciones de empresas mixtas y de los mercados de factores, especialmente el de trabajo. Esta demanda ha encontrado una creciente oposición gubernamental. Ante ello, los empresarios extranjeros, en particular los de países de la UE, han comenzado a actuar de forma corporativa, utilizando a menudo sus embajadas en La Habana como canal para transmitir sus demandas y presionar para su satisfacción.

Simultáneamente, el gobierno ha adoptado medidas postpuestas durante largo tiempo por su alto costo económico y social. Entre ellas, destaca el cierre de decenas de centrales azucareros y el consiguiente traslado de unos 200 mil trabajadores a cursos de formación profesional y otros empleos. Ello ha provocado la reducción de la superficie cultivada y el descenso de la producción. Adicionalmente, más de un centenar de pueblos azucareros debieron ser rescatados total o parcialmente de la inactividad a que los condenó el cierre de los centrales. Los requerimientos de ésta y otras medidas de ajuste del aparato productivo, en términos de gasto y recaudación fiscal, afectaron también el funcionamiento de la economía. Y eso incluye al sector de empresas mixtas y de exportación, que vio sus pagos diferidos en plazos poco compatibles con la marcha normal de la producción. A eso se añaden, desde el año 2000, los efectos de la crisis económica regional y mundial. El déficit comercial se incrementó y la necesidad de divisas llevó al gobierno a presionar por aumentar el uso de insumos nacionales en la industria turística y, finalmente, lo decidió a establecer un control de cambios a través del Banco Central<sup>7</sup>.

Esta situación y la sumatoria de medidas generaron en los empresarios extranjeros y en muchos ejecutivos cubanos una desconfianza hacia las autoridades y preocupación por el futuro de sus empresas, lo que se tradujo en la reducción de la inversión extranjera directa. Y también provocó, en las autoridades y dirigentes políticos, un temor a perder el control de la economía al aumentar la inflación y devaluarse el peso, y el temor a perder el control político si aceptaban otorgar mayores cuotas de liberalización.

### ***El impacto de la crisis económica, de seguridad y política mundial***

La crisis económica afectó más intensamente a economías como la cubana, pequeñas y vulnerables al ciclo en los mercados de *commodities*, a

<sup>7</sup> De acuerdo a la nota del Banco Central: «Mediante la Resolución No. 65 del Banco Central de Cuba de fecha 16 de julio (...) a partir del día 21 del presente mes, los cobros y pagos entre empresas cubanas que actualmente se realizan en dólares, sean ejecutadas en pesos convertibles (...) las empresas cubanas quedan obligadas en lo adelante a vender al Banco Central de Cuba todas las divisas que ingresen por concepto de exportaciones de bienes o servicios, u otras transacciones con entidades extranjeras, y comprar a esta institución las divisas que requieran para la importación de bienes o servicios, la atención de sus compromisos financieros externos u otros objetivos debidamente autorizados. Quedan exceptuadas de estas obligaciones las empresas mixtas constituidas al amparo de la Ley 77 de 1995, que continuarán operando en moneda extranjera como hasta el presente».



industrias como el turismo, así como a las economías fuertemente endeudadas. Ello aumentó la marginación, vista anteriormente, de la Isla como destino de las inversiones extranjeras directas, uno de los motores de la estabilización y de la recuperación económica (1995-2000).

La crisis de seguridad y política mundial llevó a los países o bloques capaces de contrarrestar el poder hegemónico de Estados Unidos, a seleccionar cuidadosamente sus frentes de conflicto con la administración Bush. Lo que, aunado a la estrategia de la dirigencia cubana de exacerbar las diferencias políticas con Estados Unidos, contribuyó a la marginación de Cuba en la agenda de política internacional, particularmente la de algunos de sus principales socios comerciales.

En el caso de los países de la UE, la prioridad de la ampliación a la Europa de los 25 y la necesidad de enfrentar como bloque la crisis económica mundial y la propia, relegaron a Cuba para atender grandes economías como Argentina y Brasil. Finalmente, el debate a raíz del retroceso del gobierno cubano en materia de derechos humanos, consolidó un clima favorable al enfriamiento y la suspensión de actividades promovidas por los gobiernos, esta vez con carácter consensuado entre los países miembros.

Finalmente, los países latinoamericanos han debido hacer frente al efecto combinado de la crisis económica global y la regional. Diversos factores diferencian las crisis en los países sudamericanos, de las de México, Centroamérica y el Caribe, y explican las estrategias alternativas que se desarrollan. En particular, los sudamericanos, bajo el liderazgo de Brasil, se inclinan por la creación del Mercado Común Sudamericano y la negociación conjunta, o al menos coordinada, del ALCA con Estados Unidos. Destaca el reciente Tratado de Libre Comercio (TLC) de Brasil con Perú y el refuerzo de sus relaciones con Venezuela, particularmente inversiones y créditos al comercio bilateral. En cambio, México y los países centroamericanos y del Caribe, tienen otras prioridades. Los centroamericanos priorizan sus negociaciones del TLC con Estados Unidos; los caribeños, con la UE en el marco del Acuerdo de Cotonou, y con Estados Unidos, mediante la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Y México redobla sus esfuerzos por diversificar sus exportaciones y recuperar terreno en el mercado NAFTA.

Cuba ha intentado establecer negociaciones que fortalezcan sus lazos con los países del MERCOSUR, particularmente con Argentina y Brasil, hasta ahora sin grandes resultados, pese a la mejor sintonía política con los presidentes de ambas naciones. Con lo cual, el intento ha quedado limitado a las relaciones especiales con la Venezuela del presidente Chávez, marcada por la inestabilidad política.

El denominador común ha sido el deterioro de las relaciones del gobierno cubano con sus más estables y prolongados socios comerciales, en especial del diálogo político por el tema de los derechos humanos y civiles. En la actual crisis de seguridad y política mundial, muchos de estos países muestran un mayor alineamiento con Estados Unidos. Los conflictos con Canadá, México y Rusia precedieron la crisis y han continuado, a pesar de la

autonomía relativa de México respecto a las posiciones de Estados Unidos. El conflicto con los países de la UE culminó un período de acercamiento e intento de retomar el diálogo político durante la presidencia belga, que fructificó con una mayor presencia de la Comisión de la UE en la Isla, asociada a la entrada de Cuba al grupo de países de África, Caribe y Pacífico (ACP), con cuyo apoyo trató de lograr su ingreso al Acuerdo de Cotonou en septiembre de 2002. Paralelamente, sin embargo, los órganos comunitarios (Consejo, Parlamento y Comisión) y los nuevos países candidatos marcaron más claramente sus diferencias en materia de derechos humanos y civiles, rechazando la escalada represiva iniciada por el gobierno cubano y otorgando un reconocimiento público a la oposición interna. La Habana respondió primero con acusaciones de «doble standard», por mantener la Posición Común y rechazar la entrada de la Isla a Cotonou. Y, finalmente, de alineamiento con Estados Unidos en esos temas e, inclusive, en la manera de manejar la UE sus diferencias con la Ley Helms-Burton.

*Efectos acumulados de la pérdida  
de oportunidades de modernización y acceso a mercados*

La prolongada crisis económica y política, y la estrategia de supervivencia adoptada por el gobierno cubano, asociada a su aislamiento internacional, han socavado las bases y deteriorado las ventajas comparativas en el mercado regional y global de algunas producciones cubanas. Desde las tradicionales, como el tabaco y el azúcar, hasta las modernas, como los cuidados de salud, han sufrido. El tabaco, por el deterioro de sus ventajas comparativas respecto a los países de la Cuenca del Caribe, al crearse la empresa mixta con Altadis y ceder el uso internacional de las marcas de puros, aumentando así sus ventas —principalmente desde sus empresas en Honduras, Nicaragua y República Dominicana, los grandes competidores de Cuba en el área— en los grandes países consumidores. La pérdida de la capacidad azucarera cubana ha beneficiado a Brasil, que al consolidar su posición de primer productor y exportador mundial, aprovechó la crisis cubana para atraer importantes inversiones de algunos países de la UE, especialmente de Francia. Y en el sector de la salud, por la emigración de profesionales que ofrecen en los países demandantes, particularmente latinoamericanos, los mismos servicios que anteriormente eran buscados en Cuba.

Buena parte de esta pérdida de oportunidades de modernización productiva y acceso a mercados por falta de oferta exportadora, estuvo asociada a la incapacidad de las partes de concretar una negociación de la deuda externa «al margen» pero con los acreedores miembros del Club de París. Esta posibilidad ya había desaparecido a fines de la década pasada porque el gobierno, ante la acumulación de deuda de corto plazo con organismos financieros y empresas, tuvo que llegar a acuerdos con los países acreedores de la deuda principal para diferir su pago o, directamente, sumarla a la principal. Proceso que aún no termina.

Aquella posibilidad de negociación al margen del Club de París hoy parece historia antigua, pero la deuda se ha incrementado hasta sobrepasar, de acuerdo a CEPAL, los US\$ 12.000 millones en 2002. Nadie ve por qué Cuba debería ser objeto de un tratamiento especial que la excluya de las negociaciones habituales en el marco de los organismos financieros internacionales, especialmente de la intermediación del FMI. Por lo cual seguirá sin acceso a los mercados financieros internacionales, mediante mecanismos habituales como la emisión de bonos de deuda, fuera de los préstamos de proveedores y de gobiernos. Las únicas que seguirán accediendo a esos mercados financieros, serán las empresas extranjeras que operan en Cuba.

#### SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS

La inserción internacional diversificada sufre hoy un deterioro importante al convertirse en una alternativa de hecho, en la que están «entrampados», pero posicionados, sus participantes, sin que le vean perspectivas de futuro a corto plazo. Nadie quiere ir más allá y, a la vez, nadie quiere abandonar el poder o el país.

Venezuela, proveedor crítico de petróleo, en condiciones favorables de forma de pago y precio, ha pasado a ser el socio comercial más importante desde 1999. Y el gobierno cubano no duda en manifestar que ese tipo de relaciones comerciales solidarias es su patrón preferido; obviamente, no repetible. Ni con el Brasil de Lula, ni con la Argentina de Kirchner, ni con la China de la nueva generación de dirigentes, con quienes mantiene un diálogo político. Todos ellos tienen a Estados Unidos como socio comercial y, en el caso de los dos primeros, apoyo estratégico para la negociación de su deuda externa; lo cual excluye la posibilidad de que arriesguen esa relación por solidaridad con Cuba.

Las relaciones comerciales con los demás socios principales —Canadá, México, Rusia y los países de la UE— siguen su inercia. Mientras el diálogo político ha entrado en un *stand by* o, simplemente, se ha transformado en conflicto. El gobierno considera el juego de estos actores internacionales como una demostración de su rigidez, al condicionar una nueva etapa en las relaciones comerciales al comienzo de una transición.

En conclusión, al tiempo que se produce un recambio político generacional, se mantiene la crisis de desesperanza que vive la población cubana y que, por décadas, se ha traducido en la intensificación de las presiones por migrar al extranjero, y en la adopción de formas ilegales de supervivencia. Esta situación encuentra un referente en la oposición interna; mientras, a pesar de las fisuras, siguen limitados los espacios de participación política en las filas del régimen.

Esta crisis de sucesión en marcha tiene lugar, simultáneamente, con una crisis económica que amenaza con escapar del control del gobierno y contribuye al empeoramiento de las condiciones de vida y al incremento de la desesperanza de la población. Ello explica el temor del gobierno y el aumento

de la represión política, ante la posibilidad de que la oposición interna encuentre un espacio para canalizar el descontento social hacia el cambio de régimen.

En ese contexto, la ruptura del diálogo político entre el gobierno cubano y los actores internacionales con poder de decisión, se traduce en un *impasse* en las relaciones comerciales, que agrava la crisis económica y presiona por soluciones. El gobierno busca nuevos aliados e intenta fomentar en sus filas la esperanza en la posibilidad de que se produzca un cambio en las relaciones de poder mundial y, particularmente, en Estados Unidos. Mientras tanto, llama a un esfuerzo por sobrevivir imaginativamente, resistiendo las presiones externas por lograr cambios en el régimen.

La relativa marginalidad de Cuba en el contexto internacional actual, hace que los actores internacionales capaces de producir una salida alternativa a la de Estados Unidos, estén enfrascados en coordinarse en otros frentes, como el de Iraq o el Medio Oriente. O, como en el caso latinoamericano, en ordenar sus economías y bases de gobernabilidad.

Otra es la realidad de quienes dirigen las empresas en la Isla y de la población cubana: no ven salida a la crisis económica que se traduce, cada día, en más controles del gobierno sobre los actores económicos y mayores dificultades de los hogares, con o sin acceso al dólar, para sobrevivir. En ambos ámbitos, los actores cifran la solución de sus problemas en un cambio, en el cual tienen pocas esperanzas. Cada vez son menos quienes escuchan los ya conocidos llamados al esfuerzo final que lanza el liderazgo político del país.

En este vacío político, o diálogo de sordos, los actores internacionales y los cubanos en el exterior brindan su apoyo a la oposición interna, para que se constituya en alternativa, y ésta reitera su compromiso con el cambio pacífico mediante fórmulas como el Proyecto Varela. En sus propuestas destacan los llamados a los actores externos —como el dirigido a la Unión Europea— para que condicionen su colaboración al cambio político; pero no se incluyen propuestas concretas para una nueva inserción internacional del país. La imagen que recibe el observador es la de un gobierno y una oposición absorbidos por el corto plazo y agotados por la supervivencia política cotidiana. Para ambos el fin del embargo y la normalización de relaciones con Estados Unidos resulta la salida más simple y tangible; mientras que la resultante de la coordinación de actores europeos, rusos, latinoamericanos, etcétera, sigue siendo compleja y lejana.

Los porfiados hechos indican, sin embargo, que la nueva inserción económica será más compleja, por diversificada y demorada, y tal vez por ello, favorable a una transición a la cubana y no impuesta por terceros.