

CUBA 2021: RETO SANITARIO, REFORMA ECONÓMICA Y RELACIONES CON ESTADOS UNIDOS

Arturo López-Levy
24 de marzo de 2021

Introducción

El año 2021 se anticipa un partea-guas para Cuba, tanto en su política interna como exterior. En el plano interno, tras administrar con relativo éxito el reto sanitario de la COVID-19, emplear sus misiones internacionales de salud para incrementar su poder blando, e incluso crear varios proyectos de vacunas —hoy en fase probatoria final—, Cuba se enfrenta a las secuelas económicas de la pandemia. Este desafío, representado por una caída de más del 11% del PIB, complejiza el proceso de reformas económicas y políticas iniciado en el VI Congreso del Partido Comunista (PCC) de 2011.

Aunque el sistema de economía planificada ya no existe, el gobierno cubano no ha sido capaz de erigir un modelo alternativo. Los cambios graduales efectuados hasta 2020 no equivalen a una reforma fundamental, ni en lo concerniente a la aceptación del mercado (particularmente, de los precios como forma básica de asignación de recursos), ni en la descentralización de las decisiones económicas, ni en la promoción de un

marco de competencia, ni en la reforma de las empresas del Estado. Las primeras propuestas insistieron en la necesidad de reestructurar las empresas estatales, aumentando su autonomía, y adoptando nuevas prácticas y sistemas de contabilidad y administración. Pero, debido a la ausencia de una estructura de mercado y a la persistencia de un sistema monetario dual, esas metas han resultado imposibles de cumplir.

La estrategia basada en robustecer el control estatal mientras se abrían discrecionalmente espacios a lo privado y cooperativo se ha agotado. La expectativa de que las empresas estatales reformadas se convirtieran en el eje de la recuperación ha fracasado. Aunque algunas empresas del Grupo de Administración Empresarial (GAESA), vinculado a las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), se han expandido —mostrando índices de rentabilidad—, se trata de una eficiencia alcanzada en condiciones artificiales de monopolio. Y, en el caso de las tiendas que manejan pesos cubanos convertibles (CUC), no se ha garantizado protección sustan-

tiva al consumidor. Frente a ello, el sector privado, aún presentado como un complemento y amarrado por regulaciones y suspicacias gubernamentales, ha reaccionado con más dinamismo a los estímulos de las nuevas condiciones.

El gobierno de Miguel Díaz-Canel ha tardado en resolver el dilema, pero ha tenido que reaccionar ante la presión por mostrar resultados. Desde su toma de posesión, el presidente cubano se ha enfrentado a tres shocks negativos externos de envergadura: 1) la caída de la economía venezolana; 2) la acentuación de las sanciones bajo la Administración Trump; y 3) la pandemia de la COVID-19. En este escenario, donde incluso hay riesgos de que se desencadene una crisis alimentaria y energética, pocos dudan de la necesidad de hacer cambios fundamentales y urgentes, de mucha mayor envergadura que las reformas adoptadas hasta ahora. Aunque desde 2011 al gobierno se le han presentado mejores ocasiones para implementar y acelerar las reformas, y la actual coyuntura no augura mejoras sustanciales, no tiene sentido esperar un minuto más. Al menos hoy Cuba dispone de una buena percepción en su base política gracias al manejo relativamente exitoso del reto sanitario de la COVID-19.

Forzada a responder ante la crisis, la presidencia de Díaz-Canel se ha lanzado a cambiar la estrategia de desa-

rollo y a reorientar sus prioridades para ensanchar los mecanismos mercantiles y el sector privado. Desde la elección del nuevo primer ministro, Manuel Marrero, han aumentado las referencias del ministro de Economía, Alejandro Gil, a la expansión del sector no estatal como un logro del gobierno, trasladando la señal de continuidad con este compromiso para superar la crisis. Tal retórica era impensable hasta hace poco, cuando se insistía en el predominio de lo estatal, aun en las peores circunstancias. Así, en diciembre de 2020, con Raúl Castro a su lado, el presidente Díaz-Canel anunció la implementación en 2021 de lo que se ha denominado “Tarea Ordenamiento”, que plantea como piedras angulares la unificación monetaria, la reforma del comercio exterior y la ampliación del sector no estatal.

Si la reforma económica es el reto más urgente, las consecuencias de ejecutar los cambios implicarán un desafío mayor para la supervivencia del sistema político. A diferencia de las reformas pre-2011, la “Tarea Ordenamiento” no busca una compartimentación entre un sector estatal amurallado, las estructuras emergentes del mercado —formal e informal— y la propiedad privada, sino su integración en una economía mixta. Es más, la nueva estrategia parece buscar que los incrementos de eficiencia en el sector no estatal sirvan de acicate para mejorar el sector esta-

tal, por medio de una mayor integración entre una estructura y otra.

Además, si antes ya era difícil creerse la retórica gubernamental de que los cambios serían solo económicos, hoy es imposible. La legalización de una lógica de mercado, aunque matizada por intervenciones estatales y el legado de una economía dirigida, descolectiviza una parte importante de la estructura productiva y otorga una autonomía importante a los actores económicos. Tal dinámica amplía los márgenes de libertad para aquellos que actúan en el nuevo sector privado, pero también en el Estado. Empleando la fórmula de Albert O. Hirschman, en última instancia los empresarios y trabajadores en Cuba tienen hoy mayores opciones de voz y salida, y no solo de lealtad.

La adopción de una economía de mercado, socialista, o como se quiera llamar a este sistema mixto, conlleva importantes consecuencias para el funcionamiento de las empresas del Estado. Una economía que, sin copiarla, se inspire en la de los países comunistas unipartidistas del este de Asia, genera el riesgo de un capitalismo de Estado con prácticas corruptas, captura de reguladores y desinversión de activos. Aunque también ofrece importantes oportunidades de competencia y la adopción de prácticas eficientes de contabilidad, administración y política fiscal. Esos modelos no-democráticos han abierto espacios de

legitimidad —aun no electoral— que han traído, junto con un discurso nacionalista, una importante modernización económica y el incremento del bienestar general.

Aunque el periodo 2011-2021 no ha mostrado una reanimación económica en Cuba, tampoco ha supuesto la prueba definitiva del éxito o fracaso de la reforma. En estos años se han sucedido importantes cambios institucionales, incluida una nueva Constitución que establece un régimen legal de propiedad más flexible, y una preparación formativa ante la expectativa de un modelo distinto de economía. Pero para renovar el “contrato social”, que intercambie aquiescencia popular por prosperidad económica, tiene que evidenciarse la segunda. La cuestión es si el gobierno de Díaz-Canel puede producir esta prosperidad y con qué tipo de economía y política.

En cuanto a sus relaciones exteriores, Cuba depende igualmente de cómo ponga en orden su casa y, fundamentalmente, su economía. Al margen del difícil escenario con Estados Unidos después de la Administración Trump (sobre el que nos detendremos más adelante), de la crisis en Venezuela y del impacto de la pandemia, hay señales de que las relaciones con Europa, China, Rusia y América Latina son favorables al gobierno de Díaz-Canel. Europa, una región con la que Cuba tiene una particular afinidad (que empieza con

España), ha tenido una alta y un alto representantes para Asuntos Exteriores —Federica Mogherini y Josep Borrell—, que han apostado por promover reformas a través de la negociación, el diálogo y un compromiso constructivo. Por su parte, en América Latina, una nueva marea progresista de izquierda moderada apunta a rebasar el legado de las izquierdas autoritarias (en conflicto con las clases medias en Venezuela y Nicaragua) y de los gobiernos conservadores, como el de Mauricio Macri, Jeanine Áñez o Lenín Moreno. Y México, el país latinoamericano que históricamente ha tenido mayor impacto en Cuba, está gobernado por un partido cercano a La Habana dentro de su espectro político.

Con respecto a las relaciones con Estados Unidos, Cuba inicia un nuevo ciclo avizorando señales de distensión con el gobierno del presidente Joseph Biden. Pocos países sufrieron con tanto rigor la hostilidad de la Administración Trump que, desde su llegada a la Casa Blanca (particularmente, en el periodo en que John Bolton fungió como asesor de Seguridad Nacional), se alineó con el sector más beligerante, rígido y revanchista del exilio cubano de derecha del sur de Florida. En cambio, Biden y su vicepresidenta, Kamala Harris, se están decantando por una política de diálogo con Cuba. La cuestión está en el grado de este acercamiento y qué nivel de prioridad tendrá la isla en la agenda de Washington.

Este texto analiza la situación cubana en sus dimensiones de política interna y exterior. En la primera parte, se enfatizará en la importancia de la coyuntura para la definición del modelo económico y sus limitantes políticos. En la segunda parte, se abordarán los retos de la política exterior, principalmente en el contexto de la relación asimétrica de Cuba con Estados Unidos.

De la reforma económica al reto sanitario de la COVID-19

Para sacar a flote una economía en crisis, el gobierno de Raúl Castro planteó a principios de la década de 2010 el establecimiento de un modelo en el que el mercado y la propiedad privada se integrasen. Esto representó una ruptura con la visión de Fidel Castro, pese a los cambios que este adoptó forzado por las circunstancias de crisis tras el colapso de la Unión Soviética y del bloque comunista de Europa Oriental. Hasta el VI Congreso del PCC, en 2011, las reformas implementadas y la concepción que las guiaba —incluida la creación de una economía de dos monedas—, se concibieron dentro de un modelo de resistencia que no renunciaba al control y el estatismo.

Desde 2011, los cambios más importantes eliminaron restricciones al acceso de servicios y legalizaron mercados informales inmobiliarios y de transporte. Estas reformas, combinadas con una expansión del trabajo por cuenta propia (en la esfera del

pequeño sector privado) y de las cooperativas, reactivaron espacios de actividad económica, pero han sido insuficientes.

Los cambios efectuados incrementaron el apetito por más reformas, que complementasen y ampliasen las lógicas mercantiles y su regulación más eficiente. Los cuellos de botella de la reforma —como, por ejemplo, la multiplicidad de monedas y tipos de cambio, la falta de una ley de empresas, la excesiva intervención estatal en los precios agrícolas y la ausencia de mercados mayoristas para el emergente sector privado— se hicieron evidentes. Resolver estos problemas requería también de un liderazgo renovado, incluyendo un nuevo mecanismo de selección de gestores, formados y capaces de ajustarse a las realidades de mercado. Resultaba crucial la construcción de nuevas instituciones financieras, tributarias y de fiscalización, como el Banco Central, la Administración Fiscal y la Contraloría General.

El VII Congreso del PCC, celebrado en primavera de 2016, planteó una renovación de gestores y líderes políticos, cuyo perfil se ajustase a los retos de la sociedad cubana y a los cambios en sus valores, incorporando enfoques de género, raza y edad. Finalmente, en línea con las necesidades institucionales, legales y constitucionales discutidas en los VI y VII Congresos, el 24 de febrero de 2019 se aprobó una nueva Constitu-

ción. Esta ley de leyes estuvo signada por modificaciones referentes a los tipos de propiedad legales así como a la organización del Estado (Valdés Paz, 2019). Los cambios jurídicos han ampliado las fronteras ideológicas en los mecanismos de decisiones y han generado un potencial institucional para impulsar medidas más flexibles y pragmáticas, si hay voluntad política.

La nueva Carta Magna incorporó asimismo límites de mandato para los principales cargos del Estado (dos como máximo), transfirió poderes y facultades competenciales a los municipios y provincias, y creó el cargo de primer ministro con el mandato explícito de conducir las reformas económicas. En cuanto a las formas de propiedad, la nueva Constitución abrió la puerta a la empresa privada y legalizó que los emigrados puedan adquirir una nueva ciudadanía sin tener que renunciar a la cubana.

La importancia de la coyuntura quedó reflejada en la decisión de los asambleístas de relacionar una lista de proyectos a discutir en los siguientes años, y a aprobar según un calendario legislativo. Aunque con la llegada de la pandemia y el inicio de la “Tarea Ordenamiento” ese calendario se ha dilatado, y resulta demasiado rígido en el contexto de un Parlamento no profesional, la presencia en el mismo de asuntos como la ley de empresas, la dinamización

de la reforma económica y la apertura hacia la diáspora, es sintomática. Es de esperar que el calendario se actualice, pues la ley de empresas no está prevista para discusión y aprobación hasta, al menos, abril de 2022. Lo mismo sucede con la ley de ciudadanía.

Junto con los importantes cambios indicados, también se ratificaron líneas de continuidad. La más relevante ha sido mantener el carácter unipartidista del sistema político bajo la égida del PCC, considerado como “la vanguardia organizada de la nación cubana” y la “fuerza política dirigente y superior del Estado”. Fue sintomático que, en el contexto de la discusión del anteproyecto constitucional, José Luis Toledo Santander, uno de los juristas comisionados para la redacción del texto, postulase la doctrina de que el PCC estaba por encima de la Constitución y, por tanto, de la soberanía popular expresada en esta.

Por último, en el periodo 2016-2020, el país desarrolló una política exterior que insistió en la alianza con la Venezuela chavista y la llamada “matriz bolivariana”, propiciando el intercambio de servicios de salud y educación por petróleo. Cabe, por otro lado, destacar la especial relación con Vietnam, en términos de asesoría para la reforma; el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación firmado con la Unión Europea; y el impulso de programas de becas o

adiestramientos de perfeccionamiento formativo, patrocinados por países europeos. Desde una perspectiva de economía internacional, se acusó la dependencia de los ingresos procedentes del turismo —ha habido una fuerte caída de visitantes estadounidenses— y de las remesas, fundamentalmente de las provenientes de la comunidad emigrada en Estados Unidos.

Del reto sanitario de la COVID-19 a la “Tarea Ordenamiento”

Como se ha indicado, entre el VII Congreso del PCC en 2016 y la llegada de la COVID-19 en 2020, los cambios más importantes fueron institucionales. Estos han permitido que Díaz-Canel anunciase una oleada de reformas, tanto en julio como, particularmente, en diciembre de 2020, en virtud de la “Tarea Ordenamiento”. No es excesivo afirmar que estos cambios, empezando por el de la nueva Constitución, tienen un fuerte potencial para reanimar el crecimiento económico, si se implementan. Responden a un consenso de medidas recomendadas por la mayoría de los economistas cubanos en los últimos 20 años. Además, no se limitan solo a la unificación monetaria y cambiaria, sino que incluyen un amplio paquete de reformas y ajustes encaminados a alcanzar el equilibrio macroeconómico.

El resultado palpable de los cambios económicos en Cuba del último lustro ha sido pobre. Esto refleja un

problema político. En 2019, el país experimentó una contracción económica de -0,2% del PIB y la tendencia de declive se aceleró en 2020 con la COVID-19. En retrospectiva, no resulta difícil entender la brutal caída del PIB cubano. Contrastándolas con las propuestas anunciadas en 2011, las reformas acometidas han sido menores, y se han revelado desarticuladas y faltas de secuencia y complementación, en espera siempre de que llegase una mejor coyuntura. La permanente postergación ha sido parte esencial del problema, pues las reformas parciales han generado equilibrios sub-óptimos, con incentivos perversos para los primeros beneficiarios de los cambios implementados, como por ejemplo los administradores de los grandes monopolios estatales. Además, sin unificación monetaria y cambiaria, ha sido imposible ejecutar estudios de factibilidad, y determinar el costo y la rentabilidad para atraer proyectos de inversión.

Con el impacto de la pandemia, la crisis entró en una espiral descendente de graves consecuencias, poniendo incluso en situación crítica la gobernabilidad del país. La disminución brutal de los ingresos por turismo, sector en el que se había concentrado el grueso de las inversiones, y de las remesas —debido a la caída económica de la emigración cubana, incluida la de Estados Unidos— obliga a que los cambios no puedan postergarse más. El escritor Leonardo Pa-

dura ha descrito la situación con crudeza:

Por la parte del sistema de salud del país las cosas creo que se han hecho de la mejor manera que se podía hacer con los medios que teníamos para hacerlo. Las cifras de contagiados, muertos y recuperados no son alarmantes, el sistema hospitalario no ha colapsado, y eso quiere decir que se ha trabajado bien. El gran problema de Cuba, desde mucho antes de la pandemia y que arrastraremos después de la pandemia, es económico. La falta de una economía eficiente y productiva, que tiene su reflejo más dramático en la escasez de comida, que se ha hecho más alarmante en estas semanas (Alconada, 2020).

Ante el reto sanitario, el gobierno cubano demostró que su sistema de salud seguía siendo una de sus fuentes de legitimidad. A pesar de los importantes deterioros de la base material y económica del mismo, Cuba no solo se ha destacado entre los países latinoamericanos por su rendimiento ante la pandemia, sino que ha enviado brigadas médicas a múltiples países de América Latina, África, Asia, y hasta de Europa. Asimismo, en marzo de 2021, varios proyectos cubanos de vacunas anti-COVID-19 ya se encuentran en sus últimas fases de prueba.

En estas condiciones, signadas por las secuelas económicas de la pandemia, el gobierno se ha decidido a lanzar una nueva ola de reformas. Es obvio que, si se compara con coyunturas pasadas, este no es el mejor momento para acometer la reestruc-

turación planteada. Sin embargo, el ajuste de la tasa de cambio (devaluación), la unificación monetaria y la reforma de precios representan tareas tan pospuestas como urgentes. No abordarlas afecta a la capacidad del gobierno y de los actores económicos para tomar decisiones. El gobierno y los sectores que apoyan las reformas tienen mucho que perder si siguen esperando. Ahora, por lo menos, el gobierno cuenta con el capital político derivado de la gestión eficiente de la pandemia.

La unificación monetaria y cambiaria en 2021 es la piedra angular de la “Tarea Ordenamiento”. Fue anunciada por Díaz-Canel, quien apareció al lado de Raúl Castro en una breve intervención televisiva. La medida estableció una tasa de cambio de 24 pesos cubanos (CUP) por dólar y una aplicación escalonada a partir del primer día de 2021. Junto con esta medida, se anunciaron otras de eliminación de subsidios y de ajustes de precios y salarios en proporción considerable.

La unificación monetaria y cambiaria¹ no es una panacea pero es imprescindible. Atiende a los graves problemas de información que han enmarañado la complementariedad e interdependencia de las reformas y

¹ Se trata de un proceso parcial pues, hasta ahora, no incluye el fin de la dolarización limitada por la apertura de nuevas tiendas en dólares. Si el CUP y el CUC se funden, pero esas estructuras se mantienen, seguirá habiendo más de una moneda.

otras políticas públicas. Sin ellas, el Estado no puede establecer claridad y separación en sus competencias como dueño-empresario, autoridad fiscal y regulador. La multiplicidad monetaria y cambiaria dificulta la necesaria liberalización de precios y el diseño de un sistema viable de impuestos, e incentiva comportamientos rentistas por arbitraje y corrupción. Asimismo, con varias monedas y tasas de cambio, se hace imposible medir la rentabilidad de las empresas y endurecer las restricciones presupuestarias, creando un mecanismo de bancarrota y reestructuración empresarial. Si no se mide bien, no se puede gestionar bien, ni diseñar una política óptima de impuestos, ni tampoco regular correctamente, pues las distorsiones de precios afectan a cada empresa de modo particular.

Se impone, pues, plantearse las siguientes cuestiones²: 1) ¿terminará el gobierno de implementar su anuncio de unificación monetaria y cambiaria; 2) ¿hasta qué punto logrará controlar el crecimiento de la inflación en las nuevas condiciones?; 3) ¿en qué medida será capaz de poner en marcha las reformas económicas y políticas que traduzcan la devaluación de la tasa de cambio en un incremento exportador?; y 4) ¿en qué medida, las reformas salariales y de

² Este análisis no se propone responder a los interrogantes, sino formularlos y subrayar su importancia clave.

precios³ se traducirán en un aumento de la productividad?

Para lograr las metas planteadas, el gobierno ha complementado el saneamiento financiero con medidas de reactivación productiva, como la transformación del paradigma en el que se desenvuelve el sector privado (Pajón, 2021). Hasta el momento, el gobierno definía todo lo que se podía hacer, limitando la iniciativa privada a un listado tasado de actividades. Ahora, aun con limitaciones importantes, indicará únicamente aquello que no estará permitido. En este sentido, Díaz-Canel no solo ha llamado a acelerar las transformaciones económicas, sino también a discutir qué cambios son necesarios para hacerlas viables y para enfrentar los riesgos que puedan acarrear⁴.

Por lo demás, cabe advertir que la relación entre libertades económicas y libertades políticas no es simple ni unidireccional —como presupone la visión neoliberal— pues los dos campos son interdependientes. La ampliación del acceso a internet y la apertura económica han dinamizado en el país los flujos de información desde el exterior y en la propia política. En medio de la crisis, se han fortalecido las voces de nuevos acto-

res de la sociedad civil, particularmente la de artistas e intelectuales conectados a las redes sociales. En este contexto, se han producido protestas y llamados al diálogo con el gobierno, en los que han convergido por primera vez diversos opositores, desde algunos alienados con la política estadounidense de cambio de régimen impuesto desde fuera (como el movimiento San Isidro), como otros defensores de una agenda de mejoras sectoriales que operan dentro del sistema. Ese tipo de convergencia, favorecido por la conexión del país a las redes sociales, no había ocurrido antes y para el gobierno ignorarla supone un riesgo.

En este escenario, el VIII Congreso del PCC de abril de 2021 simbolizará la conclusión de la primera transición intergeneracional en el liderazgo cubano, con el retiro de Raúl Castro de su último cargo en la cúspide del Partido-Estado, lo que implicará otro parteaguas. El Congreso tendrá lugar en medio de la compleja coyuntura de la pandemia, bajo el influjo, además, de la revisión de la política estadounidense hacia Cuba tras las promesas de Biden —y de sus rivales en las primarias demócratas— de retornar a las políticas de Obama. Sin embargo, todo parece indicar que, en la práctica, aunque se produzcan movimientos en dicha dirección, la política de Biden será más ambigua, pues la derecha cubana pro-embargo sigue envalentonada y fortalecida tras los años de la Administración Trump.

³ Todavía no está claro si el ajuste en el sistema de precios administrados es el punto de destino, o un paso más hacia la adopción de mecanismos de mercado, aun con cierta intervención del Estado.

⁴ Para un debate sobre este tema, véase: Anaya, 2020.

Las relaciones con Estados Unidos

Una importante fuente de legitimidad para el gobierno cubano radica en el patriotismo. En tanto pueda continuar reclamando a Estados Unidos un trato respetuoso ante la soberanía cubana, el gobierno dispondrá de una narrativa y un baluarte ideológico en sintonía con la cultura política nacionalista. También perdura una importante herencia, aun deteriorada, de los elementos de bienestar social construidos por la revolución en materia de salud y educación igualitaria, así como en garantías de seguridad pública. Parte importante de la población valora estos elementos y, por su parte, la oposición existente, fundamentalmente aliada con la derecha radical de Miami, se centra más en trasladar denuncias que en anunciar propuestas, sin ofrecer una alternativa creíble para atender las preocupaciones de la ciudadanía.

En esta situación, Díaz-Canel tiene la autoridad que le confiere una transición intergeneracional escalonada al interior del gobierno y el PCC. A corto plazo, y en ausencia de una oposición articulada, cuenta con el respaldo mínimo de los cuadros partidistas y una masa crítica para gobernar. Dicho esto, a largo plazo necesita estructurar su propio programa y salirse del mantra de la continuidad. El principal reto político que tiene por delante no es demostrar cuán fiel es a lo que dijo Fidel Castro, sino que es capaz de encontrar soluciones a los problemas que Cuba

enfrenta en la actualidad. En el gobierno ya se ha producido un discreto reemplazo de militares y dirigentes históricos por ingenieros y especialistas. Esta tendencia debe trasladarse al Comité Central del PCC en el VIII Congreso. En todo caso, Cuba va a vivir una larga renegociación de las relaciones cívico-militares, pues las FAR han sido el socio mayor en el binomio político que forma con el PCC, lo que no resulta doctrinalmente típico ni institucionalmente óptimo. En ese contexto, si la hostilidad estadounidense se mantiene, los militares tendrán la justificación perfecta para seguir desempeñando un papel político prominente, y para mantener una estructura socioeconómica paralela dentro del Estado, lista para actuar como última línea de defensa del sistema.

Dado este marco interno, está por ver la magnitud del cambio político hacia Cuba que entrañe la Administración Biden. El actual presidente de Estados Unidos ya participó como vicepresidente en la política hacia América Latina de Barack Obama, y acompañó el deshielo adoptado ante Cuba. Y, aunque en la campaña electoral de 2020 se presentó como el candidato demócrata más moderado, no renegó de esa visión, muy popular entre la base más a la izquierda del partido, dentro de los estándares estadounidenses. Existe también un deseo político por restaurar la política de viajes, remesas e intercambios que fomentó el presidente afroameri-

cano, precisamente para remontar todo lo que Trump desmontó sin otra razón que incordiar a los liberales y acusarlos de “flojos” o socialistas.

Ahora bien, el primer reto en las relaciones entre Estados Unidos y Cuba es la poca prioridad del asunto en la agenda de la Casa Blanca. Ante los desafíos que plantea la COVID-19, sus secuelas económicas, y la primacía de otras promesas que Biden propuso para sus primeros 100 días (como la reforma migratoria), Cuba resulta un asunto terciario. Dicho esto, el tema es inevitable debido al calendario político y a su inserción en la agenda regional y multilateral.

En primer lugar, debe tratarse la irritante cuestión de la inclusión de Cuba, promovida por el secretario de Estado saliente, Mike Pompeo, en la lista de Estados promotores del terrorismo. Pompeo, quien llegó a afirmar que estaba preparando “la transición a una segunda Administración Trump”, incluyó a Cuba en dicha lista apenas unos días después del asalto al Capitolio por los partidarios de Trump. La aparición o no de Cuba en esta lista es una cuestión que el Departamento de Estado tiene que atender entre sus tareas, y por calendario, antes de la divulgación de su nuevo informe en verano de 2021.

Las razones esgrimidas por el secretario de Estado fueron que Cuba protegía a los guerrilleros del Ejército de Liberación Nacional y a fugitivos de

la justicia estadounidense, además de que era un país aliado del gobierno venezolano. Tales distorsiones de la realidad pueden servir justamente de argumento para que la Administración Biden saque a la isla de la lista cuanto antes, como a continuación se explica.

En relación a los guerrilleros colombianos que se encontraban negociando acuerdos de paz en La Habana, el rechazo al pedido de extradición del gobierno de Iván Duque se debió a las obligaciones adquiridas por parte de Cuba en su papel de acompañamiento a las conversaciones. De hecho, Noruega —el otro mediador en el conflicto y aliado de EE.UU. en la OTAN— ha declarado que es contraproducente que Cuba sea condenada por cumplir, precisamente, con sus funciones promotoras de paz.

En relación al caso de Venezuela, y partiendo de que no se conciben soluciones derivadas de un colapso del chavismo, no cabe condenar a Cuba por promover un terrorismo que no existe. Su política, en cambio, ha sido la de propiciar una cooperación para llegar a una solución que resulte del diálogo entre los actores políticos del drama venezolano: el gobierno y sus oposiciones.

Finalmente, en relación a los fugitivos estadounidenses en Cuba, fundamentalmente activistas radicales afrodescendientes envueltos en actos violentos en la lucha por los derechos

civiles, sus acciones remiten a momentos previos a la negociación bilateral de 2014. Conscientes del legado de hostilidad presente en sus relaciones bilaterales, ambos gobiernos optaron entonces por no litigar sobre episodios del pasado y dar paso a un “borrón y cuenta nueva”. Asimismo, en la actualidad, y dada la importancia de la base afrodescendiente para los demócratas, lo último que Biden quiere es que Cuba extradite a Assata Shakur (antigua miembro de los Pantera Negra) para ser juzgada en Estados Unidos.

En segundo lugar, el calendario nos recuerda que Estados Unidos está organizando en este 2021 la IX Cumbre de las Américas. A petición de la mayoría de los Estados del hemisferio occidental, Cuba ha participado en las dos últimas cumbres. En consecuencia, ¿conviene que el compromiso del presidente Biden con el multilateralismo regional manifieste hostilidad hacia Cuba? La respuesta es un rotundo “no”. Las consecuencias negativas de mantener un enfoque hostil hacia Cuba son evidentes. Además de suponer un fiasco en términos de relaciones públicas, ello pondría a los principales aliados de Washington en el hemisferio, empezando por el México de Andrés Manuel López Obrador, en una situación embarazosa. A su vez, como se ha mencionado, en América Latina se atestigua un reimpulso del progresismo que, aun menos radical que en el pasado, está dispuesto a

poner la cuestión del bloqueo a Cuba en el “asador” de la agenda hemisférica.

En tercer lugar, nos encontramos con la cuestión de la aplicación de la Ley Helms-Burton y la autoridad presidencial para posponer sus capítulos III y IV. Están calendarizadas las fechas en las cuales el presidente Biden tendrá que decidir si aplica su discrecionalidad presidencial para desactivar los juicios contra los inversionistas de Canadá, América Latina y Europa. En este punto, Biden y su secretario de Estado, Antony Blinken, corren el riesgo de que las diplomacias europeas, canadiense y latinoamericanas coordinen iniciativas de defensa de sus intereses, más allá de la declaración conjunta que, liderada desde la Unión Europea, estructuró Federica Mogherini junto con Chrystia Freelan, ministra de Asuntos Exteriores de Canadá (European Union, 2019). Tan pronto como se reactive el tribunal de solución de disputas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que Biden considera pieza clave en defensa del multilateralismo liberal, el asunto del capítulo III de la Ley Helms-Burton llamará a la puerta.

Por otra parte, Biden tampoco dispone de mucho tiempo para resolver la cuestión del cierre casi total de la Embajada estadounidense en La Habana, resultado de los llamados “ataques sónicos” (aunque se registrasen síntomas de daño a los afecta-

dos, la comunidad científica ha rechazado que fuesen tales). Adviértase que la decisión del entonces secretario de Estado, Rex Tillerson, no obedeció a los estándares del Departamento de Estado ni implicó análisis alguno sobre los riesgos y beneficios de mantener la sede diplomática abierta (Oppmann, 2021). En ausencia de una política hostil, el cierre de la Embajada, así como las restricciones a las remesas y los viajes, no tienen sentido.

En un plano más de política interna, que atañe concretamente a Florida, hay que recordar que Biden depende en el Senado de todos/as y cada uno/a de los/as demócratas, incluyendo el poderoso presidente del Comité de Relaciones Exteriores, Bob Menéndez (D-Nueva Jersey), una figura cubano-estadounidense, partidaria acérrima de la hostilidad y aislamiento hacia Cuba. Con todo, en 2022 hay elecciones *mid term* (de medio mandato), en la que tendrá lugar la disputa senatorial por el puesto que ocupa hoy el cubano-estadounidense Marco Rubio en Florida. Ante esta perspectiva, si Biden no flexibiliza la política sobre Cuba, no solo no obtendrá los votos de la derecha republicana, sino que correrá el riesgo de no movilizar a una base demócrata que, aun no mayoritaria, es esencial para ganar en un Estado indeciso, cuyas elecciones tienden a decidirse por márgenes cerrados. Biden, que hace de la negociación un valor, no va a enfrentarse a Menén-

dez, pero este último haría bien en no olvidar quién es el presidente y cuáles son sus intereses.

Por último, ha de tenerse en cuenta el efecto en Estados Unidos de la citada coyuntura cubana de cambios, en política interna y exterior, que probablemente se aceleren en los próximos meses. Ya en 2014, el cambio resultó crucial en la percepción oficial hacia Cuba como país en transición, en lugar de como una amenaza a la seguridad nacional o un vestigio de la Guerra Fría. La Administración Trump revirtió ese descongelamiento al incluir a Cuba en la lista de países promotores del terrorismo. Esto fue visto como una *vendetta* irresponsable de Pompeo, que además desacreditaba el significado de esa lista como instrumento útil de política anti-terrorista.

Con la llegada de Biden a la presidencia, y en la medida que la reforma económica cubana adquiera impulso y se rebase el golpe de la epidemia, Cuba debe volver a verse en Estados Unidos como lo que es: un país sumido en un proceso de reformas económicas, en el que mantener una política de hostilidad y aislamiento implica importantes costos de oportunidad. Durante los años de Obama se firmaron 22 acuerdos bilaterales, hubo un creciente intercambio cultural, académico y educativo, y se desarrolló una cooperación sustantiva entre Cuba y Estados Unidos ante la epidemia del Ébola, sobre la que

figuras propuestas o ya nombradas en la Administración Biden, o en la Oficina de la primera dama, expresaron orgullo (Power, 2016). Ante estos precedentes, ¿qué va a pasar cuando retornen los festivales culturales y los congresos académicos? Igualmente, si dentro de la Organización Mundial para la Salud (OMS) logra coordinarse una respuesta internacional frente a la pandemia, ¿bloqueará Estados Unidos su cooperación con Cuba en América Central, en países como Haití? Si juega a la negativa, Washington no lucirá bien.

En el ámbito de las relaciones económicas, el gobierno cubano ha adoptado por primera vez una política específica para la promoción de inversiones de cubano-estadounidenses en pequeñas y medianas empresas. Aunque no exenta de críticas (Benavides, 2021), si el gobierno en La Habana se abre a las inversiones de los cubanos en terceros países, es de esperar que sus apetitos empresariales se activen, frente a las prohibiciones estadounidenses, para aprovechar dichas oportunidades. Tal dinámica podría producir lo que Pedro Monreal ha llamado un “momento chino” en la reforma económica cubana, mejorando el rendimiento intensivo de las inversiones (Monreal, 2018). Al igual que se producirán ciclos viciosos y “tragos amargos” asociados al ajuste económico y a la reducción de los ingresos externos en medio de la pandemia (Vidal, 2021), la devaluación también podrá

crear importantes oportunidades para atraer más remesas, turismo y exportaciones en un escenario post-COVID-19. Queda por ver si el gobierno de Díaz-Canel se sacude del fardo ideológico y construye la economía mixta que la Constitución de 2019 y su propia reforma económica proclaman.

En ese contexto, un reflexión sería sobre la promoción de los derechos humanos como estandarte de la política estadounidense choca con el hecho de que las sanciones irrestrictas, unilaterales y extraterritoriales, no solo son ilegales desde el punto de vista del Derecho internacional (todos los años se consideran inmorales en la Asamblea General de Naciones Unidas), sino que también resultan contraproducentes respecto a los objetivos que proclaman. Evidentemente, los derechos humanos deben estar en el centro de la política hacia Cuba. Pero, precisamente por eso, deben promoverse de forma multilateral, de un modo pragmático y acorde con la ley internacional, sin usarlos como un garrote para golpear al gobierno cubano o a cualquier actor que no comulgue con la visión impuesta desde Miami.

Arturo López-Levy es profesor asistente de Política y Relaciones Internacionales en la Universidad Holy Names en Oakland, California. Tiene maestrías en Economía y Asuntos Internacionales por la Universidad de Carleton, Ottawa, y de Columbia, NYC. Es doctor en Estudios Internacionales por la Universidad de Denver.

Referencias bibliográficas

ALCONADA, H. (2020): “Entregamos sin chistar muchos de nuestros derechos”, *La Nación* (20 de mayo). Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/coronavirus-leonardo-padura-entregamos-sin-chistar-muchos-de-nuestros-espacios-de-libertad-nid2367275/>.

ANAYA, B. (2020): “El día cero de la economía cubana”, *Nueva Sociedad* (diciembre). Disponible en: <https://nuso.org/articulo/cuba-moneda-Diaz-Canel/>.

BENAVIDES, J. (2021): “Capitalizar las remesas. ¿No sería una buena fórmula?”, *El Estado como Tal* (16 de marzo). Disponible en: <https://elestadocomotal.com/2021/03/16/joaquin-benavides-rodriguez-capitalizar-las-remesas-no-seria-una-buena-formula/>.

EUROPEAN UNION (2019): “Joint Statement by Federica Mogherini, Chrystia Freeland and Cecilia Malmström on the decision of the United States to further activate Title III of the Helms Burton (Libertad) Act”, Bruselas (17 de abril). Disponible en: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters->

homepage/61181/joint-statement-federica-mogherini-chrystia-freeland-and-cecilia-malmstr%C3%B6m-decision-united_en.

en:
<https://www.belfercenter.org/publication/remarks-ambassador-samantha-power-un-general-assembly-meeting-cuba-embargo>.

MONREAL, P. (2018): “Dos décadas de inversión en Cuba: Antesala del ‘momento chino’ en la reforma cubana”, *El Estado como Tal* (9 de enero). Disponible en: <https://elestadocomotal.com/2018/01/09/dos-decadas-de-inversion-en-cuba-antesala-del-momento-chino-de-la-reforma/>.

VALDÉS PAZ, J. (2019): “La Nueva Constitución y su impacto en el Sistema Político Cubano”, en: *Constitución de la República de Cuba 2019: Sistema Político, Derechos, Género y Medio Ambiente*, México, Fundación Heinrich Böll, pp. 22-33.

OPPMANN, P. (2021): “Will US diplomats finally return to Havana, after a rash of mystery injuries?”, *CNN* (19 de febrero). Disponible en: <https://www.cnn.com/2021/02/19/americas/us-cuba-biden-intl/index.html>.

VIDAL, P. (2021): “Los tragos amargos de la reunificación monetaria”, *Horizonte Cubano/Columbia University* (4 de marzo). Disponible en: <https://horizontecubano.law.columbia.edu/news/el-trago-amargo-de-la-unificacion-monetaria>.

PAJÓN, D. (2021): “La expansión del sector privado en Cuba”, *Horizonte Cubano/Columbia University*. Disponible en: <https://horizontecubano.law.columbia.edu/news/la-expansion-del-sector-privado-en-cuba>.

POWER, S. (2016): “Remarks by Ambassador Samantha Power UN General Assembly”, *Belfer Center Harvard University* (26 de octubre). Disponible

Fundación Carolina, marzo 2021

Fundación Carolina
C/ Serrano Galvache, 26.
Torre Sur, 3ª planta
28071 Madrid - España
www.fundacioncarolina.es
@Red_Carolina

https://doi.org/10.33960/AC_10.2021

La Fundación Carolina no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los textos firmados por los autores y autoras que publica.



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)