

---

## CAPÍTULO II: INSERCIÓN REGIONAL Y GLOBAL

- CUBA ENTRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:  
UN MODELO DE INSERCIÓN INTERNACIONAL  
SUI GÉNERIS

*Anna Ayuso y Susanne Grätius*

- LA OEA Y LA REPOLITIZACIÓN DEL ASUNTO  
CUBANO EN LAS AMÉRICAS

*Marie Laure Geoffray*

- TRAS LAS PROTESTAS Y LA PANDEMIA:  
REEVALUACIÓN DEL PERFIL INTERNACIONAL  
DE LA CUBA POSCASTRISTA

*Bert Hoffmann y Laurence Whitehead*



**Anna Ayuso**

*Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB)*

**Susanne Gratius**

*Universidad Autónoma de Madrid (UAM)*

## 1. Introducción

Por su alto nivel de desarrollo humano, desde la Revolución de 1959, Cuba ha sido un país con una posición intermedia entre los países del Norte y del Sur, por un lado, y ALC, por el otro. Según el Índice de Desarrollo Humano de 2020, Cuba se situó en el lugar setenta del mundo, y el sexto de la región. Está clasificado en el listado de países con un «nivel de desarrollo alto», por delante de México, Perú, Colombia y Brasil<sup>2</sup> y, durante la Guerra Fría, su desarrollo fue similar al de los países socialistas del «segundo mundo». Por otra parte, en el continente americano ha servido de puente entre América Latina y los países insulares del Caribe. A pesar de muchos contratiempos y recursos muy limitados, hasta el presente, la isla pudo mantener ambas posiciones geopolíticas, que la proyectan en el continente y en el mundo muy por encima de su reducido tamaño y población a pesar de, o precisamente por, su contencioso con EE. UU.

Las dos condiciones, país puente Norte-Sur y dualidad Caribe-América Latina, han sido una ventaja a la hora de insertarse en la región. Aunque durante la Guerra Fría quedó frenada su plena integración en la región debido a su condición de único país de América con un régimen socialista y parte del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME<sup>3</sup>), eso dejó de ser un obstáculo desde la desaparición del enfrentamiento bipolar en los años noventa, y se convirtió en una ventaja con la participación, la presencia, la influencia y el reconocimiento del régimen dentro y fuera de la región.

Los países vecinos más cercanos de Cuba son las Bahamas, Haití y Jamaica y, aunque no asume un papel de mediación entre América Latina y el Caribe, juega en ambas ligas: por un lado, la isla participa en la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y en el CARIFORUM (Foro del Caribe) y, por el otro, es miembro fundacional de la Comunidad Iberoamericana y de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC).

1. Agradecemos los comentarios y las sugerencias de Elisa Botella Rodríguez, miembro del Foro Europa-Cuba, que ayudaron a mejorar el artículo.
2. <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/CUB>; <http://hdr.undp.org/en/2020-report>
3. El bloque socialista de los once países que conformaron el CAME se creó en 1949 como organización de cooperación económica en torno a la URSS. La organización se disolvió en 1991.

Cuba no ha dado prioridad a criterios de inserción en mercados regionales o internacionales sino a la preservación de su sistema político.

La plena aceptación de Cuba en ALC y su participación activa en muchos foros y mecanismos de cooperación regional e interregional ha facilitado también el acercamiento entre Cuba y la UE, particularmente desde la creación de la CELAC. La presencia de Cuba en las «comunidades» latinoamericana y caribeña e iberoamericana ha sido una ventaja a la hora de negociar un acuerdo con la Unión. Cabe recordar, en este contexto, que las negociaciones entre La Habana y Bruselas tuvieron formatos diversos: en la década de los noventa (1994) se articularon de forma bilateral; en cambio, desde 2000 se intentó llevar la relación al seno del CARIFORUM y el grupo de países de África, Caribe y Pacífico (ACP), pero a partir de 2014 se volvió a nivel bilateral hasta la firma del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) en 2016<sup>4</sup>.

Partiendo de estos condicionantes, el texto indaga, en primer lugar, sobre qué modelo de desarrollo representa Cuba dentro de una gran variedad de estrategias de inserción internacional de la región (Shifter, Binetti, 2019) atendiendo a las prioridades políticas y económicas; en segundo lugar, se analizan qué ventajas, obstáculos y limitaciones encuentra la isla para su plena inserción regional e internacional en los distintos foros en los que ha ejercido activismo en diferentes etapas desde la guerra fría hasta la actualidad. Al plantear estas dos preguntas, el texto examina las posibles alternativas al modelo de inserción regional que ha venido siendo practicada por el gobierno. Estas preguntas se abordarán en cuatro grandes apartados que siguen a la introducción: una breve reflexión teórica y empírica sobre el modelo de inserción internacional de Cuba, un segundo apartado sobre la evolución de su proceso gradual de integración en las Américas, un apartado que analiza su activo papel en la cooperación sur-sur desde la Revolución de 1959 hasta la actualidad y, finalmente, una evaluación final que lleva a cabo un balance del modelo de inserción actual e incluye algunas perspectivas de futuro en un contexto incierto.

## 2. El modelo cubano de inserción internacional: pilares políticos y económicos

Pese a los debates sobre *inserción internacional*, entendida como posición estructural dependiente de América Latina y del Sur global (Chagas-Bastos, 2018), apenas existe literatura sobre este concepto cuyo uso no ha conllevado un mayor desarrollo a nivel académico. La idea de *inserción internacional* o del *modelo de inserción internacional* combina el análisis de política exterior y la economía política, y se refiere, en general, a la «búsqueda de espacios de agencia en la política internacional» (Chagas-Bastos, 2018, 10), particularmente por parte de los países del Sur. Desde una visión crítica, significa también una posición de subordinación y/o aceptación de las reglas globales definidas por un pequeño grupo de países poderosos (Chagas-Bastos, 2018: 15 sig.). En el caso de América Latina, el término ha sido dominado por dos vertientes: por un lado, los postulados de las asimetrías estructurales entre centro y periferia de la teoría de la dependencia y, por el otro, el contexto internacional que enmarca los problemas de desarrollo de la región y que fueron recogidos, desde una perspectiva de comercio e inversión, por la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (Chagas-Bastos, 2018, 12).

4. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4319159>

Shifter y Binetti (2019: 77) ofrecen una definición más pragmática al argumentar que un modelo de inserción internacional significa tener «una hoja de ruta que indique cuáles van a ser los países y las instituciones internacionales a priorizar, los mercados más importantes y los temas de la agenda global en los que se pondrá el foco». Siguiendo esta definición, a diferencia de sus vecinos capitalistas, Cuba no ha dado prioridad a criterios de inserción en mercados regionales o internacionales sino a la preservación de su sistema político, que ha determinado su modelo de inserción, privilegiando las alianzas estratégicas con socios ideológicamente afines, primero la URSS y luego Venezuela. Esta prioridad política marca una importante diferencia con los estados de la región que este texto quiere explorar al ser Cuba, por su sistema político socialista, un outsider en su entorno. Una segunda característica propia y diferente al resto de la región constituye la visión a largo plazo y la búsqueda de autonomía política que, sin embargo, chocan con la dependencia económica de productos de primera necesidad como alimentos o medicinas, lo cual señalaremos a continuación.

Cuba se insertó en la región gracias a su poder blando o de atracción debido a la resiliencia o la fuerza de la imagen «David contra Goliat».

Según el artículo 16 de la Constitución de 2019: «La República de Cuba basa las relaciones internacionales en el ejercicio de su soberanía y los principios antimperialistas e internacionalistas». Este principio de su política exterior confirma su condición de «país rebelde» (Schenoni, Escudé, 2016) por su conflicto histórico con EE. UU. que conllevó un modelo de inserción autónomo y distante de Washington, pero dependiente de otros socios, primero la URSS y después Venezuela. Además, cabe recordar que Washington sigue imponiendo sanciones al gobierno de La Habana, lo cual señala los elevados costes económicos y políticos que una política exterior de «autonomía absoluta» conlleva, según el enfoque teórico del realismo periférico de Carlos Escudé (Schenoni, Escudé, 2016: 7). La posición rebelde contra la hegemonía de EE. UU. obligó a Cuba a buscar un modelo de inserción regional e internacional de alianzas con otros «enemigos» de Washington: primero, la Unión Soviética, y a partir de 2000, Venezuela, o con los que «desafiaban» las sanciones, entre ellos Canadá, la UE y parte de ALC. Sin embargo, como un círculo vicioso, las relaciones estratégicas con estos socios crearon nuevas dependencias que sustituyeron a las anteriores: hasta 1898, sufrió la dependencia colonial de España, dependencia que fue sustituida hasta 1959 por la de EE. UU.; a continuación, desde la Revolución de 1959, Cuba experimentó un desarrollo dependiente de los intercambios con la URSS y, desde 2000, con Venezuela.

A la vez que afirma el carácter antimperialista de su política exterior, en el artículo 16d) de la Constitución, Cuba «reafirma su voluntad de integración y colaboración con los países de América Latina y del Caribe». Este proceso ha conducido a una plena normalización de sus relaciones con la región, aunque con altibajos que dependían del color político de los dirigentes latinoamericanos, y fue mucho más favorable entre 2003 y 2013, con los gobiernos de la llamada *Marea Rosa*, durante las presidencias de Lula da Silva, en Brasil; Evo Morales, en Bolivia, y Hugo Chávez primero y Nicolás Maduro después, en Venezuela, con estrechos lazos con el Gobierno de La Habana (Kruijt, 2019: 292).

Cuba se insertó en la región gracias a su poder blando o de atracción debido a la resiliencia o la fuerza de la imagen «David contra Goliat» y de su peculiar su modelo de inserción sui géneris y dentro de un sistema político socialista. A Cuba le interesaba estrechar sus vínculos con

ALC para ganar aliados en su diferendo con EE. UU. y por la necesidad de explorar nuevos mercados tras la disolución del bloque socialista. La pérdida de la URSS como aliado estratégico sumergió al país en su crisis económica más profunda desde la Revolución, con una caída del PIB de más del 30% y le forzó, de un día a otro, a buscar nuevos socios entre los países capitalistas, sobre todo en su entorno inmediato.

Cuba resistió gracias a la cooperación con algunos países vecinos, como Canadá, y también con la UE. Aunque tuvo que realizar algunas reformas económicas de corte capitalista (Alonso, Vidal, 2020; Gratius, 2021), no se sumó al modelo de política económica neoliberal basada en el «consenso de Washington», dominante en la región en los años noventa. Su período de mayor inserción regional coincidió con un cambio de modelo en la región, cuando presidentes de izquierdas ganaron entre 2003 y 2013 las elecciones en Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y otros países y defendieron un modo de inserción regional más autónomo y social, basado en la cooperación sur-sur y en la lucha contra la pobreza y la desigualdad. En este bloque de países –en su momento con gobiernos de izquierdas, con diferentes estrategias y políticas, que optaron por una inserción más autónoma– Cuba representó el ala más radical, junto a Venezuela con el que creó, en 2004, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), iniciativa ideológica de cooperación sur-sur a la que se incorporaron Bolivia, Nicaragua, durante un tiempo Ecuador y varios países del Caribe, que se beneficiaron de la cooperación con Cuba (asistencia técnica) y Venezuela (cooperación energética a través de Petrocaribe).

Durante el *boom* del precio de las materias primas (2003-2013) se produjo también una acelerada penetración de China en la región. Cuba había sido el primer país que, antes que sus vecinos, había entablado relaciones económicas y políticas más estrechas con Pekín. China se convirtió en un socio comercial importante al inicio de la pos Guerra Fría, aunque nunca llegó a tener el peso que en su momento tuvo la URSS. Pero, de algún modo, La Habana fue una importante puerta de entrada de China en América Latina. El distanciamiento respecto EE. UU. por el acercamiento a China de países como Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Chile o Perú contribuyó, a su vez, a facilitar la inserción regional de Cuba, superando el aislamiento de sus vecinos durante la Guerra Fría (véase tabla 1).

**Tabla 1: socios comerciales de Cuba (en %), 2020**

Importaciones	Exportaciones	Comercio Total
UE: 36,6%	UE: 36%	1. UE: 36,5%
China: 13%	Venezuela: 20,2%	2. China: 11%
Argentina: 7,4%	Rusia: 9,3%	3. Rusia: 6,1%
México: 6,2%	Suiza: 3,9%	4. Argentina: 6%
Rusia: 5,4%	Bolivia: 3,3%	5. Venezuela: 5,9%
Brasil: 4,7%	Taiwán: 3,1%	6. México: 5,2%
EE.UU.: 4,4%	Hong Kong: 2,7%	7. EE.UU.: 4%
Canadá: 3,9%	EE.UU.: 2,4%	8. Brasil: 3,9%
Vietnam: 3,8%	Turquía: 2,2%	9. Canadá: 3,4%
Venezuela: 2,7%	República Dominicana: 1,9%	10. Vietnam: 3,2%

Fuente: Comisión Europea. Comercio de mercancías con Cuba. Dirección General de Comercio. Unión Europea. Bruselas, 2 de junio de 2021.

Al contrario de lo que ocurrió en periodos anteriores, los datos de 2020 (Comisión Europea, 2021; ONEI, 2021) señalan un aumento del intercambio con socios que no coinciden con los aliados políticos estratégicos. Si bien la inserción económica de Cuba se realizó hasta 1989 a través de sus relaciones con la URSS y el CAME (Pérez, 1983), y entre 2000-2014 dominó la relación con la Venezuela liderada inicialmente por Hugo Chávez, en los últimos años, la UE concentra los intercambios comerciales con Cuba, al representar un 36,5% de las exportaciones e importaciones. En segundo lugar, se sitúa China con menos de un tercio (11%), seguida por Rusia (6,1%), Argentina (6%), Venezuela (5,9%), México (5,2%) y EE. UU. (4%), aunque en las exportaciones cubanas, Caracas seguía ocupando un segundo lugar en el año 2020<sup>5</sup>, después de la UE.

En los últimos años, la UE concentra los intercambios comerciales con Cuba, al representar un 36,5% de las exportaciones e importaciones.

Esta misma tendencia se refleja en el sector estratégico del turismo. Según datos de la Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI), en 2020 (año de la pandemia de COVID-19) llegaron a la isla 1,2 millones de turistas procedentes, en este orden, de Canadá, Rusia, Estados Unidos, Francia, Alemania, Italia y España. Estas cifras también reflejan la disonancia entre el pilar político de la inserción internacional, que busca aliados ideológicos, y el pragmatismo de un modelo económico de inserción que depende, crecientemente, de actores que no cumplen estos criterios, en particular Canadá y la UE y sus estados miembros.

A diferencia del periodo de la Guerra Fría, cuando la isla desarrolló casi el 90% en su intercambio con la URSS y sus aliados, o en la primera década del milenio, cuando Venezuela representó un 40% del comercio cubano, actualmente el resto de América Latina ocupa un lugar más importante en las relaciones comerciales. Así, entre los principales destinos de exportación de bienes de Cuba, junto a Venezuela, aparece Bolivia en el quinto lugar (y la República Dominicana en el décimo) y entre los países origen de importaciones, Argentina ocupa el tercer lugar; México, el cuarto, y el sexto, Brasil (Comisión Europea, 2021). Con ello se confirma, en primer lugar, una política económica más pragmática y reformista y, a continuación, la creciente relevancia que ocupa ALC como referencia de un modelo de inserción regional al que Cuba se está incorporando poco a poco.

La economía cubana de las últimas décadas se caracteriza por una extrema dependencia de la ayuda del exterior y una recurrente crisis de financiación que se repite reiteradamente a pesar de los sucesivos acuerdos de condonación y reducción que se han producido durante ese tiempo. Esas carencias vienen determinadas por factores internos y externos. Sin duda, uno de los mayores condicionantes para el desarrollo de las relaciones con la región ha sido el embargo de Estados Unidos, que le impide normalizar las relaciones con su vecino y socio natural que, a pesar de todo, sigue desarrollando intercambios comerciales con Cuba desde que en 2000 se levantó parcialmente el embargo para la importación de medicinas y alimentos que el Gobierno cubano tiene que pagar al contado. No obstante, hay otras limitaciones para el pleno desarrollo de las relaciones entre Cuba y sus vecinos que se explican a continuación.

### 3. Del aislamiento a la inserción regional

A pesar de los avances, Cuba tiene dos barreras que dificultan su plena inserción en la región: la primera, la exclusión de la Organización de

5. [https://webgate.ec.europa.eu/isdb\\_results/factsheets/country/details\\_cuba\\_en.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_cuba_en.pdf)

Su modelo de desarrollo socialista le impide participar en procesos de integración regional que impliquen la liberalización comercial.

Estados Americanos (OEA) (inicialmente forzada, pero después autoimpuesta) que le impide sostener un diálogo regular con 34 países, participar en las iniciativas continentales y tener acceso a los créditos blandos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otros instrumentos financieros del continente debido al embargo de EE. UU. La segunda es que su modelo de desarrollo socialista le impide participar en procesos de integración regional que impliquen la liberalización comercial.

### 3.1. Cuba y la OEA

La inserción regional de Cuba y su relación con la OEA (véase el Documento de Trabajo de Geoffray, 2021) y el sistema interamericano en general se complicaron, sobre todo, durante el enfrentamiento bipolar, ya que su modelo socialista no encajaba en un continente dominado por EE. UU. Durante la Guerra Fría, la superpotencia se propuso impedir por la vía diplomática o incluso militar una «segunda Cuba» en su hemisferio y excluyó la isla de iniciativas continentales como lo fue en su momento la Alianza para el Progreso, destinada a esta misma finalidad: evitar gobiernos comunistas. El aislamiento político se sumó a las sanciones económicas a la isla mediante el embargo y a las sanciones extraterritoriales, que incluso se intensificaron en la pos Guerra Fría con la aprobación de la Ley Torricelli en 1992 y la Ley Helms-Burton en 1996, con la finalidad de provocar la caída del régimen castrista (Hoffmann, 1997).

Cuba fue miembro fundador de la OEA y participó en la organización y en el conjunto del sistema interamericano hasta 1962, cuando la Resolución VI de la VIII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, celebrada en Punta del Este (Uruguay), consideró al régimen marxista-leninista una amenaza de seguridad colectiva, y una mayoría de países, liderados por EE. UU., decidió excluir a Cuba, no solo de la OEA sino del conjunto del sistema interamericano (Peña Barrios, 2021: 24). Una segunda sanción, impuesta en 1964 por la OEA, prohibió las relaciones diplomáticas bilaterales con Cuba y no fue levantada hasta 1975.

En la primera fase de la Guerra Fría, los únicos dos países de América que mantuvieron relaciones diplomáticas con Cuba fueron México y Canadá, que son, hasta la actualidad, los socios más de más largo recorrido de la isla, a pesar de que ambos firmaron en 1994 el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN) con EE. UU. Ambos usan sus lazos con Cuba para desafiar la política de sanciones de Washington y ser «solidarios» con la revolución amenazada (Erisman, Kirk, 2018), así como para demostrar que tienen una política exterior autónoma a pesar de la gran dependencia económica de EE. UU. La buena relación histórica con México sirvió para abrir puertas hacia una mayor cooperación con Canadá, país que siempre ha condenado el embargo de Washington y que fue durante muchos años un socio estratégico de la isla mediante el denominado *compromiso constructivo* (inversiones, diálogo, turismo, cooperación al desarrollo y comercio), que cimentó una relación de amistad (Legler y Baranyi, 2009) mantenida independientemente de los cambios de gobierno.

Cuando en 1975 desapareció la cláusula de la OEA que había prohibido tener relaciones con Cuba, se inició una paulatina reinserción política de la isla con todos los países de la región. Inicialmente el proceso hacia la

plena normalización diplomática fue lento y se aceleró sobre todo después de la Guerra Fría, cuando ALC dejó de ser un escenario secundario del enfrentamiento ideológico y militar bipolar entre EE. UU. y la URSS (principal aliado cubano hasta su disolución en 1991). Tras el colapso del bloque soviético y la reforma constitucional de Cuba de 1992, se empezó a plantear cual era la mejor forma de abordar sus relaciones con la OEA.

Si bien la exclusión de Cuba en 1962 se debió a su condición de país marxista-leninista, los problemas para su reinserción en la OEA no se limitaban a este aspecto. Tras las transiciones democráticas que se produjeron en la región durante la década de los ochenta, la barrera para el regreso de Cuba a las instituciones hemisféricas pasó a ser, del carácter socialista del régimen, a la ausencia de elecciones plurales (López-Levy, 2009). Este condicionamiento se acentuó cuando en 2001 se aprobó la Carta Democrática Interamericana<sup>6</sup> donde se explicita que uno de los propósitos de la OEA es promover y consolidar la democracia representativa y que los estados miembros tienen «la obligación de promoverla y defenderla». Por otra parte, la Carta Democrática no es vinculante y cabe recordar que el Gobierno cubano firmó, sin dudar, documentos similares, tales como, por ejemplo, la Declaración de la VI Cumbre de la CELAC cuyo punto 21 «reafirma su compromiso de garantizar el pleno respeto de la democracia y la participación ciudadana, el Estado de derecho, así como el respeto irrestricto a los derechos humanos».

La llegada al poder de gobernantes de izquierda en numerosos países de América latina desde finales de los noventa –empezando por Hugo Chávez en 1998, que estableció una alianza estrecha con Fidel Castro–, cambió la percepción sobre las relaciones con la isla y facilitó la incorporación parcial de Cuba, primero, en el regionalismo latinoamericano y, luego, también en las relaciones hemisféricas. Asimismo, el cambio de gobierno en Brasil, cuando en 2002 ganó las elecciones Lula da Silva, fue determinante para facilitar la inserción de Cuba en la región. Fue el presidente brasileño quien defendió la inclusión de la isla en las Cumbres de las Américas e impulsó el levantamiento de la cláusula especial en la OEA que impedía una membresía plena del país. Además, en 2004, Cuba cofundó con Venezuela la ALBA y, cuatro años después, pasó a integrarse en el Grupo de Río, antecesor de la CELAC.

Por la presión del lado latinoamericano y la llegada del demócrata Barack Obama a la presidencia de EE. UU., en 2009 fue anulada, con el voto unánime de todos los miembros, la cláusula que había excluido a Cuba de la OEA<sup>7</sup>, pero el Gobierno cubano rechazó su reincorporación alegando que este se trataba de un instrumento de dominación de los Estados Unidos. En lugar de ello, el Gobierno cubano, junto a otros gobiernos de la denominada izquierda del siglo XXI, era partidario de convertir a la CELAC en un espacio alternativo a la OEA para la cooperación regional excluyendo a los Estados Unidos.

Sin embargo, Cuba asistió a la VII Cumbre de las Américas, celebrada en Panamá en 2015, y en la que por primera vez se encontraron Raúl Castro y Barack Obama tras el anuncio del deshielo de las relaciones de 17 de diciembre de 2014. El acercamiento al foro hemisférico se vio truncado tras la elección de Donald Trump como presidente de Estados Unidos que revirtió la política de su antecesor optando por el regreso a la confrontación. Ni Raúl Castro ni Donald Trump acudieron a la siguiente Cumbre de las Américas, la

Durante la década de los ochenta, la barrera para el regreso de Cuba a las instituciones hemisféricas pasó a ser, del carácter socialista del régimen, a la ausencia de elecciones plurales.

6. [https://www.oas.org/charter/docs\\_es/resolucion1\\_es.htm](https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm)

7. AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09)

Durante el mandato de Trump y siendo secretario general Luís Almagro, la OEA se convirtió en un escenario crecientemente polarizado.

octava, que se celebró en Lima en 2018. Durante el mandato de Trump y siendo secretario general Luís Almagro, la OEA se convirtió en un escenario crecientemente polarizado (Geoffray, 2021) con la crisis política venezolana como foco de las tensiones regionales. Al ser el aliado más cercano de Cuba, las sanciones y la presión se incrementaron, alejándose la posibilidad de un mayor acercamiento de la isla a EE. UU.

En 2022 está previsto que Estados Unidos organice la IX Cumbre de las Américas, la primera de Joseph Biden como presidente que, ejerciendo de anfitrión, deberá mostrar si, como dio a entender, va a dar mayor prioridad a las relaciones hemisféricas. Sin embargo, el déficit democrático del régimen cubano sigue siendo una barrera para su reincorporación plena. Esto supondría que Cuba debería someterse al escrutinio de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, algo a lo que el Gobierno cubano se ha opuesto permanentemente, aunque a pesar de ello el organismo ha elaborado de forma continuada informes sobre los derechos humanos en la isla. El último de estos informes se publicó en junio de 2020, cuando se analizaba el período 2017 a 2019 (CIDH, 2020). El intento del presidente del Consejo Permanente de la OEA de convocar una sesión extraordinaria sobre la situación de los derechos humanos en Cuba tras las protestas de julio de 2021 se vio objetado por varios países miembros aliados del gobierno de Díaz-Canel que lo consideraron una maniobra no amistosa para con un país no miembro.<sup>8</sup> Dada la prioridad que Biden ha puesto en la defensa de los principios democráticos en su política exterior hemisférica, ello limita la posibilidad de avances en la inserción de Cuba en las organizaciones panamericanas, con la única excepción de la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

### 3.2. La reinserción de Cuba en la región

Hay una cierta paradoja en la circunstancia de que, por un lado, Cuba no está del todo integrada en la región y, por el otro, ha sido el símbolo y promotor de un regionalismo latinoamericano autónomo que desafía a EE. UU. y su interpretación de la condicionalidad democrática. Aunque casi todos los países latinoamericanos y caribeños aceptaron y se sometieron a dicha cláusula democrática, no la exigieron a Cuba para incorporarse en las organizaciones y los foros regionales ni tampoco se abrió ningún debate sobre el tema. En este sentido, la isla mantiene su poder de atracción por la revolución como símbolo de resistencia y *soft-balancing* (equilibrio suave) o desafío al poder hegemónico de EE. UU.

En la actualidad, Cuba mantiene relaciones diplomáticas con los 34 países americanos. La reinserción política cubana en el continente fue un proceso gradual que duró varias décadas y se inició en los años setenta en el Caribe. En 1972, Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago decidieron restablecer sus contactos diplomáticos con el castrismo y contrarrestar la tendencia regional de aislar a Cuba. Fue el comienzo de una relación más estrecha con algunos vecinos no hispanohablantes y de la transferencia de recursos humanos cubanos a algunos países del Caribe. Sin embargo, República Dominicana y Haití no restablecieron las relaciones plenas con Cuba hasta 1998, y Costa Rica y El Salvador no lo hicieron hasta 2009, cuando se produjo la incorporación cubana a las Cumbres de las Américas. Aunque la isla mantuvo lazos estrechos con sus vecinos caribeños, su apoyo a varios intentos de instaurar gobiernos

8. <https://www.efe.com/efe/usa/portada/la-objecion-de-algunos-paises-obliga-a-oea-aplazar-una-sesion-sobre-cuba/50000064-4597006>

socialistas (por ejemplo, la revolución de 1979 en la isla de Granada que se vio frustrada tras la intervención militar estadounidense en 1983) fue causa de tensiones con la región.

A finales de los años ochenta, el fin del bloque socialista CAME obligó a Cuba a reconstruir sus relaciones con los países occidentales, sobre todo en América Latina y el Caribe. Después de un largo período de aislamiento y distancia regional, la pos Guerra Fría abrió nuevos espacios de autonomía y permitió la plena inserción diplomática y una parcial integración en algunas organizaciones y espacios económicos. Así, Cuba participó como miembro fundacional en la AEC, creada en 1994 en Cartagena de Indias, cuyos objetivos son la «consulta, la cooperación y la acción concertada» entre sus 32 estados miembros y asociados. Debido a su economía socialista o estatista, la isla no forma parte de la Comunidad del Caribe (CARICOM), pero a partir de 2002 se celebran cumbres bilaterales.

**Tabla 2: Cuba en la región**

Organización	Miembros	Objetivos	Status De Cuba	Obstáculos
OEA (1948)	34 (Caribe, AL, América del Norte)	Democracia Desarrollo Seguridad	No pidió su readmisión	Cláusula democrática
ALADI (1980)	19 países de AL	Armonización técnica en comercio	Miembro pleno desde 1998	Economía socialista
CEPAL (1984)	33 países de ALC	Estadísticas e informes sobre situación socioeconómica	Miembro original pleno	Acceso a algunos datos económicos
SELA (1975)	19 países de AL	Foro de concertación en declive	Miembro fundador	No
CELAC (2011)	33 Caribe y AL	Diálogo político, cumbres	Miembro original pleno	Cláusula democrática
ALBA (2004)	11 países de ALC	Cooperación sur-sur	Miembro pleno original	Recursos financieros
AEC (1994)	Países del Caribe, Venezuela	Cooperación entre países del Caribe	Miembro fundador	No
Petrocaribe (2005)	Caribe, América Central, Venezuela	Suministro de petróleo	Integración plena	Recursos financieros (Venezuela)
CARICOM (1957)	14 países	Integración económica y política	No es miembro	Economía socialista
CARIFORUM (1970)	15 países	Grupo Caribe del grupo ACP-UE	Miembro pleno, pero no del Acuerdo de Cotonú	ACP Cuba y UE

Fuente: elaboración propia actualizada del artículo de S. Gratius (2018).

Estos lazos políticos también facilitaron la inserción de algunos países del Caribe en la iniciativa ALBA, la cual les beneficiaba mediante la cooperación sur-sur con Cuba y el suministro de petróleo desde Venezuela. La cooperación con el Caribe, aparte de abrir nuevas oportunidades económicas en el entorno geográfico más próximo, proporciona a la isla más grande de las Antillas, desde el ángulo político, el apoyo diplomático necesario en foros regionales (CELAC) e internacionales (Naciones Unidas) para condenar las sanciones de EE. UU. y para recibir muestras de solidaridad en su lucha anti hegemónica. El país también es miembro de organismos de contenido económico como el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), desde 1996, y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), desde 1998, (véase tabla 2).

En la actualidad, el régimen cubano está plenamente reconocido y participa en ocho de diez iniciativas u organizaciones regionales.

En febrero de 2011 se creó la CELAC, de la que Cuba fue miembro fundador. Incluso sirvió de país anfitrión de su II Cumbre, que se llevó a cabo en La Habana los días 28 y 29 de enero de 2014, y cuyo resultado más importante fue declarar la región como zona de paz. A pesar de la cláusula democrática que la CELAC heredó de su precursor, el Grupo de Río, no hubo ningún debate regional sobre la incorporación de Cuba, debido, entre otros motivos, al predominio de gobiernos de izquierdas en la región que favorecieron la inserción de la isla al sistema intralatinoamericano y, de paso, lanzaron un mensaje de autonomía a Washington y a la OEA.

Al estar respaldado por Brasil y contar con el apoyo histórico de México, su incorporación se produjo sin oposición intrarregional. Para las relaciones de Cuba con la UE fue un paso importante porque el interregionalismo siguió al regionalismo y las cumbres UE-CELAC contaron automáticamente, y sin debate previo, con la participación de aquella, tal como se hiciera en las cumbres anteriores, en las cuales estuvo presente desde la primera edición en 1999 en Río de Janeiro. Aparte del reconocimiento regional, participar en esta iniciativa permitió a Cuba ser parte de las dos cumbres UE-CELAC (2013 y 2015) y del Foro CELAC-China que, a diferencia de las primeras (interrumpidas desde 2015), se sigue celebrando cada año. De este modo, Cuba se integró plenamente en la región sin formar parte del sistema interamericano. La isla es, además, miembro original de las Cumbres Iberoamericanas, que se crearon en 1991 bajo el liderazgo de España y que han sido un factor de potenciación de la cooperación sur-sur y triangular en la región, con una importante participación de Cuba.

En la actualidad, el régimen cubano está plenamente reconocido y participa en ocho de diez iniciativas u organizaciones regionales, entre ellas la ALBA, impulsada por Cuba y Venezuela, que tuvo durante el período 2004-2014 un cierto atractivo en la región y sirvió de contrapeso al proyecto de Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), liderado por EE. UU., que pretendía crear una zona de libre comercio hemisférica. Dicho proyecto fracasó, entre otros factores, por la resistencia y la presión del grupo ALBA, junto con Argentina y Brasil (véase tabla 1). Con su participación en todos esos foros, Cuba consolidó una exitosa política de reconocimiento regional, aunque sus frutos llegaron más de treinta años después de la Revolución de 1959.

Hoy, Cuba es plenamente aceptada en la mayoría de organizaciones y foros de ALC y, a pesar de las diferencias ideológicas, ninguno de sus vecinos cuestiona su participación en ALADI, AEC o CELAC por razones políticas o invocando la cláusula de democracia. Por esta razón, las reacciones de los países latinoamericanos y caribeños a las protestas que hubo en Cuba en julio de 2021 y su violenta represión fueron tibias, salvo aquellos países como Brasil o Colombia con gobiernos de centro-derecha. No obstante, el conflicto y la coerción por parte de EE. UU. siguen siendo un obstáculo a una plena inserción política y económica en el continente americano incluyendo el acceso a créditos blandos por parte del BID.

### 3.3. Las relaciones con el Caribe: cooperación sin integración

A pesar de establecer relaciones diplomáticas con algunos países caribeños en los años setenta, Cuba se quedó al margen de los procesos de integración en su entorno natural. La isla no participó en la creación de

CARIFTA (Caribbean Free Trade Association) en 1965, ni se involucró en la posterior fundación de CARICOM en el año 1973. Ambas son procesos de integración económica basados en el mercado libre que no son compatibles con el sistema cubano de economía socialista centralizada.

No obstante, Cuba asumió un papel activo en la concertación regional al tener estrechos vínculos con los países caribeños mediante relaciones bilaterales a través de acuerdos de cooperación, y al ser miembro fundador de la AEC. El Convenio Constitutivo de la misma se firmó el 24 de julio de 1994 en Cartagena de Indias, Colombia, con el propósito de promover la consulta, la cooperación y la acción concertada entre todos los países del Caribe. Está integrada por 25 estados miembros<sup>9</sup> y siete miembros asociados<sup>10</sup>. Es un organismo de carácter consultivo, que no supone ningún traspaso de competencias soberanas, y entre cuyos objetivos está desarrollar el potencial del mar Caribe por medio de la interacción entre los estados miembros y con terceros estados y promover un espacio económico ampliado para el comercio y la inversión que ofrezca oportunidades de cooperación y concertación.

En este marco, Cuba pudo desarrollar sus relaciones no solo con las islas caribeñas, sino también con los países centroamericanos ribereños (Martínez Reinoso, 2015). Son periódicas las reuniones de los secretarios de CARICOM, AEC y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). La ambición de la cooperación, no obstante, está lastrada por la falta de recursos financieros y la mayor pujanza de otras iniciativas regionales que surgieron posteriormente. Sin embargo, ha habido algunas iniciativas interesantes como la creación de la Comisión del Gran Caribe, establecida en 2006 para proveer y supervisar el uso sostenible del mar Caribe, o el Acuerdo de Cooperación Regional en Materia de Desastres Naturales, y avances hacia la puesta en marcha de una Plataforma de Información Territorial del Gran Caribe para la Prevención de Desastres.

El camino de acercamiento de Cuba hacia CARICOM se impulsó a partir de la XI Cumbre de los países de dicho organismo, celebrada en Kingston (Jamaica) en 1990, donde se acordó el envío de una comisión a La Habana para analizar proyectos de colaboración bilateral especialmente en las áreas de biotecnología, desarrollo de recursos humanos, comercio, turismo y medio ambiente. En 1993 se creó la Comisión Mixta Cuba-CARICOM, y en 1996 Cuba solicitó la negociación de un convenio que se concretó en 2000 cuando se firmó el Acuerdo de Cooperación Comercial y Económica entre Cuba y CARICOM. A este le siguió, en 2017, el Segundo Protocolo del Acuerdo de Cooperación Comercial y Económica entre CARICOM y Cuba. Desde 2002 se celebran las cumbres Cuba-CARICOM cada tres años. Asimismo, en 2002 Cuba elaboró un Plan Integral del Caribe, puesto en práctica a partir de 2003, que trataba de dar cohesión al conjunto de las acciones cubanas respecto a la región y donde establecía los objetivos básicos de la política exterior cubana.

Sin embargo, la adhesión de Cuba al CARICOM es inviable por «la singularidad de su modelo económico y político, la cesión de soberanía que necesariamente demanda la participación en esquemas de integración regional y la revisión exhaustiva a la que la economía cubana habría de someterse como requisito previo para su ingreso» (Laguardia, 2015). Por ello el intercambio comercial entre Cuba y la CARICOM es de una impor-

9. Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago y Venezuela.

10. Aruba, Curazao, Francia (Guayana Francesa y San Bartolomé), Guadalupe, Islas Turcas y Caicos (inactivas), Islas Vírgenes Británicas, Martinica, Reino de los Países Bajos, San Martín y Sint Maarten.

tancia relativa baja en comparación con el comercio con otros países. Lo obstaculizan factores como el alto costo del transporte, las diferencias legales e institucionales, los insuficientes mecanismos de financiación y de crédito y, de forma muy evidente, el bloqueo que Estados Unidos mantiene contra Cuba (Laguardia, 2015). En la declaración de la última Cumbre Cuba-CARICOM, el 8 de diciembre de 2020, telemática y marcada por los efectos de la COVID-19, se señalaba la «voluntad de fortalecer la cooperación sur-sur, como expresión de solidaridad, con el fin de impulsar programas bilaterales y regionales, así como la cooperación triangular para el desarrollo»<sup>11</sup> especialmente en materia de salud y desastres naturales.

La imposibilidad de la membresía plena en CARICOM impidió que Cuba se integrara en el Acuerdo de Cotonú, a pesar de que hubo algunos intentos fallidos de incluir a la isla. Así, la política de la UE hacia Cuba está encuadrada como parte de América Latina, por tanto, los fondos de cooperación están incorporados en el porcentaje que corresponde a la región dentro del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (IVDCI) y, en cambio no tuvo acceso al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) de los países del grupo ACP al que finalmente no se incorporó (Dembicz y Rudowski, 2021). No obstante, el hecho de que el Caribe también esté incluido en el IVDCI y que los recursos del FED se hayan integrado en el presupuesto general de la UE facilitará la cooperación regional de la Unión Europea con el Caribe incluyendo a Cuba. Además, desde 2001, Cuba es miembro de pleno derecho de CARIFORUM, el grupo de diálogo y cooperación entre los países del Caribe y la UE, sin formar parte del Acuerdo de Asociación Económica UE-Cariforum al ser un acuerdo de libre comercio.

En 2005, seis meses después de la creación oficial de ALBA en La Habana en 2004, se creó PETROCARIBE. Estas iniciativas dinamizaron la cooperación sur-sur en el Caribe mediante la combinación perfecta del capital financiero de Venezuela y el capital humano y técnico de Cuba (Martínez Reinoso, 2015). La implementación de proyectos como la Operación Milagro (para mejorar la vista a personas sin recursos) o el proyecto de alfabetización «Yo Sí Puedo» incrementó las simpatías de los países y pueblos caribeños hacia Cuba y eso se ha mantenido con el apoyo que muestran en foros internacionales como la OEA y la CELAC donde por número suponen un fuerte respaldo. La crisis política y financiera de Venezuela ha debilitado la cooperación del ALBA y PETROCARIBE, aunque no ha acabado con el respaldo político de buena parte de los países del Caribe en los foros internacionales. PETROCARIBE también contribuyó a financiar algunos proyectos de cooperación dentro de la AEC.

Al incluir varios países miembros del Caribe y contar con proyectos específicos para esta subregión, ALBA y PETROCARIBE se han convertido en las dos plataformas principales de cooperación sur-sur lideradas conjuntamente por Cuba y Venezuela. Al lado de su aliado, el petroestado Venezuela, Cuba asumió un cierto protagonismo en el Caribe, lo cual, junto al hecho de ser la isla más grande de las Antillas, explica su preferencia de firmar un acuerdo bilateral con la UE y estar incluido en el programa con América Latina y no en el FED que originalmente fue creado para cooperar con las excolonias europeas menos desarrolladas, categoría que tampoco se ajusta a Cuba.

11. <https://www.granma.cu/mundo/2020-12-08/vii-cumbre-caricom-cuba-reconoce-cooperacion-sostenida-de-la-mayor-de-la-antillas-con-la-region-declaracion-08-12-2020-20-12-37>

## 4. Inserción vía cooperación sur-sur: Cuba entre dos mundos

Hasta finalizar la Guerra Fría, Cuba había tenido un estatus internacional excepcional entre el «segundo y tercer mundo», y durante décadas estuvo aislada en su vecindad debido al embargo y la política de hostigamiento de EE. UU. (Alzugaray, 2015). Para conectar ambas esferas de su política exterior, Cuba se relacionó con el bloque soviético y con los países en vías de desarrollo fuera de ALC. A partir de la Revolución, Cuba había asumido también compromisos internacionales, desde su participación en el Movimiento de los Países No Alineados (MPNA), creado en 1961, o, tres años después, en el G-77, hasta el Plan de Acción de Buenos Aires (1978) y el Plan de Acción de Buenos Aires + 40 (2019) en el marco de las conferencias e iniciativas de Naciones Unidas en este ámbito (Ruiz Cumplido, 2015). Respaldado por organizaciones multilaterales, el internacionalismo cubano funcionó, tanto en su propia región y particularmente con países centroamericanos y caribeños, como fuera de su entorno geográfico, principalmente en África subsahariana como continuación al apoyo de gobiernos revolucionarios o afines que entre los años sesenta y ochenta habían recibido ayuda y asesoría militar y asistencia médica por parte de Cuba.

### 4.1.1 La primera etapa de cooperación sur-sur entre el «segundo y tercer mundo»

Cuba ha sido tradicionalmente un país muy activo en la cooperación sur-sur. Aunque no participó en la Conferencia de Bandung de 1955, previa a la Revolución, en la cual se originó el MPNA, fue el único país de la región que participó como miembro en la segunda conferencia, celebrada en Belgrado en 1961, donde se fundó oficialmente el grupo y en el que predominaban países asiáticos y africanos. A partir de entonces asumió un liderazgo que le permitió organizar la VI Conferencia Cumbre, celebrada en La Habana en 1979 y en la que llegaron a participar 96 países miembros, 9 observadores y 10 invitados (Albuquerque, 2017).

Igualmente, Cuba fue un impulsor del Plan de Acción de Buenos Aires para Promover y Realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo<sup>12</sup> (PABA), aprobado en 1978, y que sentó las bases de lo que hoy se conoce como *cooperación sur-sur*, el cual ha recobrado impulso en la última década como se mostró en la segunda Conferencia de Alto Nivel sobre cooperación sur-sur de las Naciones Unidas (PABA+ 40)<sup>13</sup>, celebrada en 2019 en Buenos Aires. Asimismo, fue miembro fundador del Foro de Sao Paulo, creado en 1990, que luego se integró en el Foro Social Mundial.

Por otra parte, Cuba fue parte del bloque socialista y entró, en 1972, en el Consejo del CAME, liderado por la Unión Soviética, que se convirtió, posteriormente, junto con los países socialistas de Europa Central y Oriental, Vietnam y otros estados miembros, en el principal socio económico y político de Cuba (Pérez, 1983) hasta la desaparición de la URSS y la paulatina retirada de Rusia a partir de 1990. En este marco, la isla creó también estrechas relaciones con países como la República Democrática Alemana (RDA) –antes de la reunificación– y Polonia, Hungría o la República Checa que, en 2004, entraron en la UE para convertirse, bajo

12. <https://drive.google.com/file/d/0B-buqyoV0jpSMm1OVEZYU2hNTWc/view?resourcekey=0-vHSWEOfh9t-7DRHmRvShVZQ>.

13. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/066/47/PDF/N1906647.pdf?OpenElement>.

gobiernos postsocialistas, en férreos críticos de la violación de derechos humanos del régimen unipartidista de Cuba, revocando su propia historia reciente durante el bloque socialista.

Aunque las relaciones con aquel grupo de países eran económicamente muy estrechas y había diversos programas de intercambio –entre otros, con la anterior RDA–, estas relaciones prácticamente desaparecieron en la postrimeras de la Guerra Fría y, cuando asumieron los primeros gobiernos democráticos, las relaciones políticas con Cuba, que siguió siendo un país socialista, se tornaron difíciles y, en parte, conflictivas. Ello se percibió, entre otros momentos, durante las reuniones anuales del Consejo de la UE sobre la Posición Común hacia Cuba, aprobada en 1996, cuando Polonia y la República Checa favorecieron sanciones diplomáticas contra el Gobierno cubano y una línea política dura en la UE.

Durante la Guerra Fría, el activismo cubano fuera del CAME y de su propio entorno se centró sobre todo en África (Angola, Mozambique), donde el margen de maniobra era mayor que en ALC, dominada por la potencia hegemónica de EE. UU. En aquel entonces, Cuba apoyó las luchas por la independencia en Argelia (1954-62), Mozambique (1964-74), Angola (1961-75) o Guinea-Bissau y Cabo Verde (1962-75), entre otras, mediante cooperación militar acompañada por prestaciones sociales (servicios médicos y campañas de alfabetización). En esta época, la cooperación sur-sur sirvió para exportar la Revolución cubana y ganar aliados (contra EE. UU.) fuera del continente americano y, entre otros, para condenar, cada año, las sanciones unilaterales impuestas por Washington contra la isla.

#### **4.2 La segunda etapa de cooperación sur-sur con América Latina**

En la región, Cuba apoyó, primero, la lucha armada en Bolivia y Colombia y, luego, en Nicaragua durante la Revolución Sandinista de 1979, desde una lógica de exportar la revolución a la región. Ello generó tensiones con varios países de la zona y en el seno de la OEA, e impidió, entre otros, su reinserción política y económica en su vecindad.

Con posterioridad a la Guerra Fría, las relaciones se tornaron más cooperativas. Cuba ofreció sus servicios médicos a países ideológicamente afines y erigió, en 1999, durante la presidencia de Fidel Castro, la Escuela Latinoamericana de Medicina (ELAM) donde hasta la actualidad se forman médicos y otro personal sanitario de muchos países latinoamericanos y africanos (Kirk y Erisman, 2009). Dicha escuela forma parte del Programa Integral de Salud (PIS), que fomenta el internacionalismo cubano de salud en América Latina, el Caribe, África y Asia. Su finalidad es doble: exportar los servicios de salud cubanos al exterior para ganar poder blando y, a la vez, contrarrestar el modelo capitalista que representa EE. UU. o crear una «herramienta contrahegemónica» (Guerra Rondón, 2020: 4).

En esta segunda etapa de la cooperación sur-sur cubana, ésta tenía fines ideológicos, pero también económicos, ya que la «solidaridad compensada» (Guerra Rondón, 2020) o «colaboración compensada» (Ruiz Cumplido, 2015: 155) se convirtió en un negocio con una agencia

y unas instituciones propias dedicadas a la recaudación de los recursos humanos enviados por Cuba a muchos países del propio entorno y del mundo. En 2019, año prepandémico, la isla participó en 250 acciones, proyectos y programas de cooperación, la mayoría de cooperación sur-sur bilaterales y en los ámbitos de salud y educación (SEGB, 2021: 156)

Su presencia en la región aumentó sustancialmente tras la alianza con Venezuela, a partir del primer viaje oficial de Hugo Chávez a Cuba, en 2000. Los primeros acuerdos bilaterales firmados se ampliaron y, en 2004, ambos países lanzaron la iniciativa ALBA, de cooperación sur-sur, que pretendía desplegar un modelo de desarrollo alternativo al liberalismo del proyecto ALCA, liderado por EE. UU. (Gratius y Puente, 2018). El principal objetivo de la alianza ALBA, integrada por nueve países (Bolivia, Cuba, Nicaragua, Venezuela y cinco naciones del Caribe) fue la creación de una alianza contrahegemónica para oponerse a Estados Unidos (Toro, 2011). Como marca de «países rebeldes» (Escudé y Schenoni, 2016) y en términos de visibilidad fue mucho más eficaz que como iniciativa de cooperación sur-sur cuyo principal límite fue su enfoque gubernamental *top down* y la inviabilidad de muchos proyectos planteados, entre ellos la adopción de una moneda común (algo imposible de realizar sin entregar soberanía a instituciones supranacionales).

Lo más destacado del ALBA eran sus cumbres anuales, que demostraron unidad y cooperación entre líderes ideológicamente afines al socialismo cubano. Este se proyectó a los países miembros de la alianza y, sobre todo, a su aliado estratégico, Venezuela. En sus primeros años, dicha iniciativa, financiada por Venezuela y diseñada por Cuba, aumentó la visibilidad, la presencia y el poder blando del régimen castrista entre los países participantes y el resto de la región, que buscaron un acercamiento o mostraron su oposición al proyecto (Benzi, 2016).

La división ideológica de la región tras la aparición del ALBA tenía costes y beneficios. Por un lado, se creó una alianza contrahegemónica liderada por Cuba y Venezuela que indicó su poder ideacional y material, así como su capacidad de resistencia contra EE. UU. e impidió, en la Cumbre de las Américas de 2005, en Bariloche (Argentina), el proyecto ALCA. Por el otro, ALBA conllevó una polarización ideológica en la región que, en última instancia, condujo a la disolución de UNASUR por el enfrentamiento entre Bolivia y los países con gobiernos conservadores. También provocó en la CELAC una crisis que perdura hasta la actualidad, aunque la Cumbre del 18 de septiembre de 2021, en México, podría indicar una nueva orientación política más autonomista, en la línea de la política exterior cubana y venezolana (Mansilla, 2021). La alianza binacional Cuba-Venezuela fue altamente beneficiosa para la isla, ya que aumentó su presencia en el continente y permitió, en el ámbito económico, garantizar ingresos altos por la reventa de petróleo recibido a cambio de recursos humanos cubanos a Venezuela, un intercambio que representó hasta 2013, un 40% del comercio cubano (Gratius y Puente, 2018).

#### **4.3. ¿La cuarta etapa de cooperación sur-sur o su fin?**

Durante décadas, Cuba ha exportado sus servicios profesionales (principalmente, médicos y maestros) a terceros países de África, América Latina y Asia, en especial en materia de salud, como se ha visto en la

pandemia de la COVID-19, durante la cual, envió 3.800 profesionales de la salud a 39 países, entre otros, a Italia (Guerra Rondón, 2020: 2). No obstante, la crisis existencial del ALBA –en su mayor parte sufragado por Venezuela, cuyo colapso económico y financiero hace insostenible su continuidad– y las estrecheces en Cuba tras la pandemia merman las perspectivas del papel hasta ahora protagónico de la isla en la cooperación sur-sur (Gratius y Puente). Por otro lado, el desarrollo de vacunas propias, que comercializará en otros países del sur, abre un nuevo horizonte para la biotecnología y el sector salud cubano que, a pesar de su declive en los últimos años, siguen siendo punteros en ALC. A diferencia de muchos otros países de la región, Cuba cuenta con un sistema universal de salud y, aunque sigue exportando servicios médicos, lo cual reduce la cobertura nacional, contó en 2019 con 9 médicos por cada 1000 habitantes, mientras que el promedio de la región solo llega a 2,1 (fuente).

El activismo cubano en la cooperación sur-sur tiene ventajas y desventajas. En una primera y segunda etapa sirvió para tratar de expandir la Revolución a otros países, pero sobre todo para ganar poder ideacional y material (a través de sus alianzas con la URSS y con Venezuela). Sin embargo, fue también una apuesta arriesgada, primero por la repentina e inesperada desaparición de la URSS y, luego, por la crisis política, económica y social en Venezuela. En ambos casos, la dependencia material de Cuba del petróleo soviético y venezolano, que revendió en el mercado internacional a cambio de divisas, fue muy importante: entre 1972 y 1990, un 90% del comercio cubano se desarrolló con la URSS y, entre 2003 y 2013, un 40% del PIB cubano dependía del intercambio recursos humanos a cambio del petróleo de Venezuela. De ahí que unas relaciones más diversificadas con la región y terceros estados se perfila como una estrategia de supervivencia (Gratius, 2019)

## 5. Balance del modelo de inserción sui géneris

En 2021, Cuba es un país políticamente integrado en ALC, pero económicamente distante de los proyectos de integración regional debido a su sistema socialista que no permite participar en acuerdos de libre comercio o procesos de integración económica. Por esta razón, Cuba no forma parte de la CARICOM ni tampoco de ninguna otra iniciativa regional con estas características. Otra particularidad es su posición excepcional y su parcial exclusión del sistema interamericano: desde 2009 forma parte de las Cumbres de las Américas, pero no es miembro de la OEA, ni recibe créditos y/o proyectos del FMI ni del Banco Mundial o del Banco Interamericano de Desarrollo. Sin embargo, participa en la OPS, la institución regional de las Naciones Unidas, y ha ocupado un papel activo e importante durante la pandemia de la COVID-19.

Cuba está entre dos aguas: por un lado es parte de algunas iniciativas continentales (las cumbres, la OPS) y, por el otro, denuncia las sanciones y la condicionalidad democrática de EE. UU. que le impiden insertarse plenamente en el sistema interamericano. Aunque teóricamente podría formar parte de la OEA, no arriesga un debate y la oposición de muchos países encabezados por EE. UU. sobre su sistema político unipartidista que seguramente no cumple ni quiere cumplir los criterios de una democracia liberal. De este modo, hasta que no haya cambios políticos

estructurales en la isla, o EE. UU. no levante su embargo a Cuba, esta seguirá teniendo un estatus sui géneris en el sistema interamericano.

Aun así, es un país plenamente integrado en ALC, miembro de pleno derecho de la CELAC y con crecientes vínculos con las organizaciones regionales del Caribe. Asimismo, es uno de los países más activos y con un mayor número de proyectos (SEGIB, 2021) de cooperación sur-sur en África y América Latina. Su activo papel en la cooperación sur-sur regional (ALBA) y global (África y otras regiones) y su compromiso multilateral al ser miembro fundacional de la ONU y participar en el MPNA, el G-77 o el Foro Social de São Paulo, añaden a su presencia regional un peso global importante y una política exterior proactiva que otros países de mayor tamaño no tienen.

Esta mezcla entre alianzas político-ideológicas basadas en el sistema socialista, un compromiso regional e internacional por encima del tamaño de la isla y su resiliencia y marcado antimperialismo en el escenario latinoamericano y global, son las principales características de un modelo de inserción sui géneris. Sus ventajas son la presencia e influencia regional e internacional de la isla, así como su capacidad de forjar alianzas con países de mayor tamaño y/o peso estratégico que, aunque sean asimétricas, han jugado, al menos temporalmente, a favor de los intereses del gobierno de preservar su sistema socialista. Asimismo, la cooperación sur-sur y la resistencia al hostigamiento de EE. UU. crearon la imagen internacional de resiliencia de la isla frente a un «enemigo» muy poderoso, actitud que ha sido un aliciente para otras políticas antihegemónicas o antimperialistas y que se plasmó en la región en la alianza ALBA.

Pese a la presión de Washington, Cuba logró el reconocimiento diplomático pleno de todos los países de la región. Cuando finalmente quedó aislado EE. UU. por su ruptura diplomática con la isla, el entonces presidente demócrata Barack Obama decidió finalizar esta política y reanudar las relaciones con La Habana, un paso importante que escenificó en 2015 en una visita histórica a Cuba. Esta importante decisión, que tampoco se revocó bajo el mandato del presidente Trump, a pesar de las sanciones adicionales contra la isla, fue sobre todo el resultado de la presión latinoamericana (particularmente por parte de Brasil en su momento). Sólo unos años después, cuando el mapa electoral continental cambió a favor de un mayor consenso conservador, el balance fue nuevamente desfavorable para Cuba.

Económicamente, esta apuesta de inserción regional e internacional motivada por objetivos políticos ha tenido grandes beneficios mientras duraban las alianzas con la URSS y Venezuela, pero también altos costes cuando se desintegraron estas relaciones estratégicas. Dicha situación se plasmó en una profunda recesión en los últimos ocho años, con una caída histórica del PIB de un -10,9% en 2020 y una tasa de inflación que, según datos oficiales de la ONEI, llegó a superar el 178% en el mes de octubre de 2021 y una tasa interanual del 66%<sup>14</sup>. Asimismo, los pilares políticos del modelo de inserción cubano (autonomía, cooperación sur-sur, antimperialismo) no coinciden con el pragmatismo económico del intercambio con países o entidades ideológicamente no afines a la Revolución cubana, ni tampoco con la extrema dependencia del exterior, ya que el turismo es el principal vector del PIB y que es necesario importar el 75% de los alimentos, condiciones que Cuba comparte con muchos de sus vecinos del Caribe. De igual modo, contrarias a su dis-

14. ONEI: <http://www.onei.gob.cu/publicaciones-tipo/Serie>

curso de autonomía, estas alianzas con países no socialistas obligaron a la isla a adaptar su economía, aunque de forma controlada y tutorizada por los gobiernos, a las exigencias del capitalismo global asumiendo nuevas dependencias y asimetrías.

A pesar de estos contratiempos, Cuba señala que no hay una única vía de inserción regional en las Américas al haber tomado un camino diferente que combina instrumentos capitalistas con alternativas como la cooperación sur-sur, o buscando aliados ideológicos afines con mayor capacidad material para insertarse en el entorno propio y en el mundo sin perder sus particulares señas de identidad. En este sentido, la inserción regional de Cuba ha sido funcional a no renunciar al carácter socialista del régimen y a no aceptar imposiciones políticas con consecuencias prácticas sobre su propio sistema político. Dicha inserción es incompleta, además de sectorial o puntual, para no poner en riesgo, desde la lógica de los gobernantes, los fundamentos de la Revolución: el unipartidismo, la propiedad mayoritariamente estatal, el control sobre la sociedad y la no injerencia exterior en asuntos internos. En el ámbito económico, por necesidad de supervivencia, las concesiones al capitalismo (tanto internas como externas) han sido importantes, pero muy lentas, con largos períodos de adaptación y reflexión que preservan la esencia de una economía socialista o estado-céntrica (Alonso y Vidal, 2021) y generan una compleja interacción entre estructuras estatales e iniciativas privadas en los espacios en los que se le permite operar.

Por tanto, el balance del modelo de inserción cubano es mixto. Por un lado, tiene una alta porción de poder blando mediante la exportación de servicios médicos y otros recursos humanos en el marco de la cooperación sur-sur que inciden a favor de la buena reputación de los pilares sociales de la Revolución. Por el otro, los costes de su sistema político –causados por las sanciones de EE. UU. que obligaron a los gobiernos cubanos a buscar alternativas arriesgadas, incluyendo la difícil obtención de créditos internacionales– han sido muy elevados y son, en parte, responsables del descontento popular que se manifestó el 11 de julio de 2021 en una ola de protestas en todo el país, junto a otros muchos factores, incluyendo el ineficiente sistema de planificación y la dependencia de importaciones de productos de necesidad básica (Welp, 2021; Whitehead/Hoffmann, 2021).

En el futuro inmediato, Cuba va a necesitar cooperación externa para superar una crisis multidimensional con grandes dificultades para el acceso a recursos financieros que le ayuden a afrontar el déficit fiscal creciente. Su mayor integración en las estructuras regionales de cooperación y los cambios en la asistencia internacional de la UE hacia la región pueden favorecer su acceso a fondos e instrumentos que antes le estaban cerrados. Asimismo, por su activo papel en la cooperación sur-sur, Cuba es un socio privilegiado para llevar a cabo proyectos de composición triangular con la UE, particularmente en África. También es un socio importante para una mayor colaboración birregional contra la pandemia de la COVID-19. Por otra parte, la plena participación de Cuba en los esquemas regionales e interregionales de cooperación sigue lastrada por los dos pilares políticos y económicos del régimen socialista que la Constitución declaró inamovibles. En todo caso, hay margen para incrementar la flexibilidad y mejorar una inserción que acabe con la extrema dependencia de etapas anteriores.

## Referencias bibliográficas

Alburquerque, German. «Cuba en el Movimiento de Países No Alineados: el camino al liderazgo. Causas y motivaciones. 1961-1983». *Caravelle*, 109, 2017. p. 179-193.

Alonso, José Antonio y Vidal, Pavel. «La reforma económica en Cuba: atrapada en el medio», en: Alonso, José Antonio (coord.). *Cooperación entre la UE y Cuba para las reformas económicas y productivas. Desafíos de la reforma económica*. Monografías CIDOB (Foro Europa-Cuba), Barcelona: CIDOB, 2020, p. 19-37.

Alzugaray, Carlos. «Cuba's foreign policy», en: Domínguez, I. y Covarrubias A. (eds.). *Routledge Handbook of Latin America in the World*. Bolder/London: Routledge, 2015.

Benzi, Daniele. «El exitoso ocaso del ALBA: réquiem para el último vals tercermundista». *Nueva Sociedad*, 261, 2016, p. 77-90.

CIDH. *Situación de Derechos Humanos en Cuba*. OEA/Ser.LV/II. Doc. 2. 3 de febrero de 2020.

Constitución de la República de Cuba (2019), original at <http://www.cuba.cu/gobierno/cuba.htm> [Acceso 11.01.2022]:

Chagas-Bastos, Fabricio. «La invención de la inserción internacional: fundaciones intelectuales y evolución histórica del concepto». *Análisis Político*, 94, 2018, p. 10-30.

Erisman, Michael y Kirk, John M. *Cuban Foreign Policy: Transformation under Raúl Castro*. Rowman & Littlefield, 2018.

*European Union, Trade in Goods with Cuba*. European Commission. Brussels: Directorate-General for Trade, 2021

Geoffray, Marie Laure. «The OAS and the repolitization of the Cuban question in the Americas», *Working Paper Foro Europa-Cuba*. Barcelona: 2021.

Gratius, Susanne. «¿Un paso adelante, dos atrás? El proceso de reformas en Cuba y el papel de España». *Papeles*. Madrid: Fundación Felipe González, julio de 2021.

Gratius, Susanne. «Claves de la política exterior de Cuba: presente y futuro de una revolución subsidiada». *Anuario Internacional CIDOB*. Barcelona: 2019.

Gratius, Susanne. «Cuba as an example of Transatlantic Conflict, Shifting Triangles, and Incomplete Hybrid Regionalism», en: Gardini, Gian Luca; Koschut, Simon; Falke, Andreas (eds.). *Inter-Regionalism and the Americas*. Rowman & Littlefield, 2018, p. 145-163.

Gratius, Susanne y Puente, José Manuel (2018), «¿Fin del proyecto alternativo ALBA: una perspectiva política y económica». *Revista de Estudios Políticos*, 180, 2018, p. 229-252.

Guerra Rondón, Lianne. «Las rutas sanitarias de la cooperación sur-sur cubana en tiempos de COVID-19». *Análisis Carolina*, 53. Madrid. 17 de noviembre de 2020.

Hoffmann, Bert. «¿Helms-Burton a perpetuidad? Repercusiones y perspectivas para Cuba, Estados Unidos y Europa». *Nueva Sociedad*, 151, septiembre-octubre de 1997, p. 57-72.

Kirk, John M. y Erisman, Michael. *Cuban Medical Internationalism: Origins, Evolutions, and Goals*. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

Kruijt, Dirk. «Cuba y sus lazos con América Latina y el Caribe, 1959-presente», *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 2019, p. 279-301.

Laguardia Martínez, Jacqueline. «Las relaciones Cuba-CARICOM. Presente y futuro en un entorno cambiante», en Aponte, Maribel y Amezcua, Gloria (Comp.). *El ALBA-TCP. Origen y fruto del nuevo regionalismo latinoamericano y caribeño*. Buenos Aires: CLACSO, 2015.

Legler, Thomas y Baranyi, Stephen. «El largo compromiso de Canadá con Cuba: paradojas y posibilidades». *América Latina Hoy*, 52, 2009, p. 131-146.

López Levy, Arturo. «Cuba y la OEA: Cambio y Continuidad». *América Latina Hoy* vol. 52, 2009, p. 107-130.

Mansilla, Roberto. «La geopolítica tras la Cumbre de la CELAC 2021», *Esglobal*, Madrid, 15 de octubre de 2021, <https://www.esglobal.org/la-geopolitica-tras-la-cumbre-de-la-celac-2021/> [fecha de consulta: 25.01.2022].

Martínez Reinoso, Milagros. «Las relaciones de Cuba con la Comunidad del Caribe (CARICOM) contando la historia y pensando el futuro», en Aponte, Maribel y Amezcua, Gloria (Comp.). *El ALBA-TCP. Origen y fruto del nuevo regionalismo latinoamericano y caribeño*. Buenos Aires: CLACSO, 2015.

Oliva Campos, Carlos. «América Latina y el Caribe frente al nuevo escenario cubano-norteamericano: ¿continuidad o cambios?». *Geopolítica*, 6 (1), 2015, p. 11-37.

Onei (Oficina Nacional de Estadística e Información de la República de Cuba). <http://www.onei.gob.cu/publicaciones-tipo/Serie> [fecha de consulta: 25.11.2021].

Peña Barrios, Raudiel Francisco. «Cuba y el sistema interamericano. Entre el mito político y la realidad jurídica». *Revista Foro Cubano (RFC)*, 2(2), 2021, p. 24-36. <https://revistas.usergioarboleda.edu.co/index.php/foro-cubano> [fecha de consulta: 25.01.22].

Pérez, Silvia. «Cuba en el CAME. Una integración extracontinental». *Nueva Sociedad*, 68, Caracas, 1983, p. 31-39.

Ruiz Cumplido, Juan Diego. «La cooperación sur-sur como elemento de acción exterior: la experiencia cubana». *Revista Española de Ciencia Política*, 39, 2015, p. 139-164.

Schenoni, Luis y Escudé, Carlos. «Peripheral Realism Revisited», *Revista Brasileira de Política Internacional*, 59 (1), 2016. <https://www.scielo.br/rbpi/a/X5zyX4f6qY8hYk5hWt3Rhhy/?format=pdf&lang=en> [fecha de consulta: 25.01.2022].

SEGIB, *Informe de la Cooperación Sur-Sur y Triangular en Iberoamérica 2020*. Madrid: SEGIB, 2021.

Shifter, Michael y Binetti, B. «En busca de una estrategia de inserción internacional para América Latina». *Pensamiento Iberoamericano*, 7, 2019, p. 77-85.

Toro, A. (2011), «El ALBA como instrumento de “soft-balancing”». *Pensamiento Propio*, 33, 2011, p. 159-185.

Whitehead, Laurence y Hoffmann, Bert. «Después de la protestas y la pandemia: Revalorando el perfil internacional de la Cuba post-Castrista». *Working Paper Foro Europa-Cuba*. Barcelona: CIDOB, 2021.

Welp, Yanina. «Cuba en perspectiva latinoamericana: estallidos, protestas y demandas de cambio». *Documento de Trabajo Foro Europa-Cuba*. Barcelona: CIDOB, 2021.

