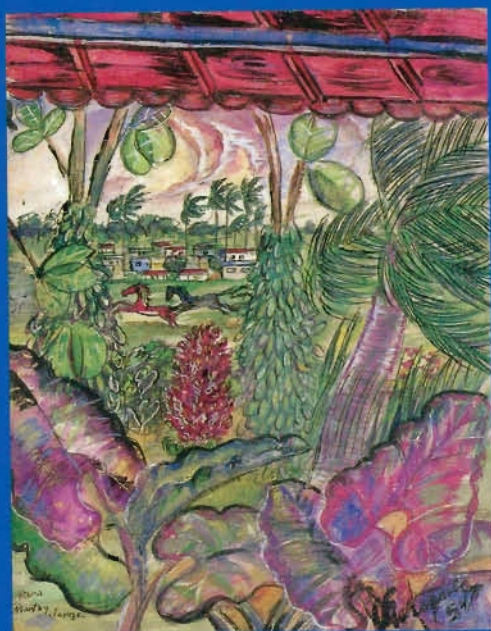


# Integración Económica y Democratización: América Latina y Cuba



**Editores**

**Pilar Álamos • Mauricio A. Font**  
**José Augusto Guilhon Albuquerque • Francisco León**

COLECCIÓN ESTUDIOS INTERNACIONALES



Colección Estudios Internacionales

---

INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y DEMOCRATIZACIÓN:  
AMÉRICA LATINA Y CUBA





Pilar Álamos  
Mauricio A. Font,  
José Augusto Guilhaon Albuquerque  
Francisco León

Editores

INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y DEMOCRATIZACIÓN:  
AMÉRICA LATINA Y CUBA

COLECCIÓN ESTUDIOS INTERNACIONALES

INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y DEMOCRATIZACIÓN:  
AMÉRICA LATINA Y CUBA

© Instituto de Estudios Internacionales  
Inscripción N° 103.916  
I.S.B.N. 956-7350-11-6

Colección Estudios Internacionales  
Pintura portada: Paisaje de Carlos Henríquez (Cuba, *circa* 1950)  
Diseño y composición: Producciones E.M.T.  
Impresión: Andros Ltda.

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE  
1ª edición, mayo de 1998

Se prohíbe la reproducción de este libro en Chile  
y en el exterior sin autorización previa de la editorial.

## IN MEMORIAM ENRIQUE BALOYRA

*Enrique Baloyra falleció en julio de 1997, dos meses después del seminario cuyos materiales se recogen en este libro, y días antes de una reunión sobre la misma problemática que tuvo lugar en El Escorial, España.*

*Un profesor comprometido, un miembro social demócrata de la comunidad cubana en Miami, dejó una huella inspiradora en los círculos académicos internacionales dedicados a la ciencia política y en el debate constructivo sobre las perspectivas de Cuba. De su vasta producción intelectual surgió una tipología novedosa, más sutil y realista que las anteriores, acerca de los procesos de transición desde regímenes autoritarios hacia la plena democracia.*

*Cientista político motivado, estudioso de las transiciones a la democracia, observador de procesos electorales y uno de los más lúcidos e influyentes analistas de la evolución reciente de Cuba y de sus alternativas de inserción en el ámbito interamericano y en el sistema internacional, Enrique Baloyra dejó muchos aportes permanentes si bien con él se perdieron muchas otras contribuciones inéditas.*

*El seminario celebrado en Santiago en mayo de 1997 fue sólo uno de los testimonios de la admiración y del afecto que por él se sentía en Chile y de la amplitud del círculo de amigos que tenía en este país. En ese seminario, y en este libro, Enrique analiza el proceso cubano a la luz de otras transiciones. Este será, seguramente, el último de sus trabajos publicados. A través de este libro, queremos rendirle un homenaje.*

Luciano Tomassini



# ÍNDICE

## PRIMERA PARTE: AMÉRICA LATINA Y CUBA

Postscriptum. Integración económica y democratización: ¿hacia un diálogo América Latina-Cuba? .....	15
<i>Pilar Álamos y Francisco León</i>	
Una instancia de diálogo .....	31
<i>Joaquín Fermanois</i>	
Oportunidades y determinantes de la participación de Cuba en la integración latinoamericana .....	33
<i>Luis Maira</i>	
A contribuição do debate acadêmico às relações entre Cuba e a América Latina .....	47
<i>José Augusto Guilbon Albuquerque</i>	
Las relaciones Cuba-Chile: el punto de vista chileno .....	55
<i>Juan Martabit</i>	

## SEGUNDA PARTE: INTEGRACIÓN ECONÓMICA

### La visión latinoamericana

Oportunidades e obstáculos à reinserção de Cuba no continente .....	65
<i>José Serra</i>	
Concertación política e integración económica en América Latina: ¿es posible la inserción de Cuba? .....	73
<i>Alicia Frohmann</i>	
La reinserción regional cubana .....	79
<i>Gabino Fernández</i>	

## **La participación cubana**

- Internal obstacles to Cuba's reinsertion  
in the Latin American economy ..... 87  
*Archibald Ritter*
- La inserción internacional de Cuba: pasado, presente y futuro ..... 117  
*Rolando H. Castañeda*
- La reinsertión de la economía cubana en la economía mundial  
y la participación de Cuba en la integración latinoamericana ..... 127  
*Mauricio de Miranda*
- Apuntes sobre las relaciones económicas  
de Cuba con América Latina ..... 153  
*Juan Manuel Villasuso*
- Cuba e o processo de integração econômica da América Latina ..... 169  
*Maria Cristina Cacciamali y Paulo Henrique Martinez*

## **TERCERA PARTE: DEMOCRATIZACIÓN**

### **El proceso político**

- La transición cubana a la luz de las experiencias latinoamericanas ..... 183  
*Enrique Correa*
- Cambios en Cuba: ni transición ni democratización ..... 191  
*Enrique Baloyra*
- ¿Es necesaria y posible una agenda para  
la transición democrática cubana? ..... 199  
*Marifeli Pérez-Stable*
- Cuba e sua integração na América Latina ..... 211  
*Tullo Vigevani*
- Naturaleza del régimen y condicionalidad en la transición cubana ..... 223  
*Francisco Guerra-García*

## **Condicionalidad internacional**

Advancing democracy in Cuba: the international context .....	233
<i>Mauricio A. Font</i>	
Promoting democracy in Cuba?	
The European Union and Helms-Burton .....	265
<i>Alexandra Barabona de Brito</i>	
The view from above the 49th parallel:	
Canada and the re-integration of Cuba into the Americas .....	317
<i>Julia Sagebien</i>	
Cuba en función del mundo actual: democracia y libertad .....	325
<i>Tomás Duval</i>	
Condicionalidad y diálogo en la inserción internacional cubana .....	333
<i>María Teresa Infante</i>	
Notas sobre la imagen comunicacional	
y la transición a la democracia en Cuba .....	341
<i>Pilar Armanet</i>	
Condicionalidad internacional y participación	
democrática en la transición cubana .....	347
<i>Francisco León</i>	
Glosario .....	359
Autores .....	367





PRIMERA PARTE:  
AMÉRICA LATINA Y CUBA



# POSTSCRIPTUM. INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y DEMOCRATIZACIÓN: ¿HACIA UN DIÁLOGO AMÉRICA LATINA-CUBA?

PILAR ÁLAMOS Y FRANCISCO LEÓN

## **Síntesis**

Junto con introducir al lector en las contribuciones de los participantes, tratamos de comprobar la vigencia de los temas y de las hipótesis de trabajo desarrolladas durante el seminario. A partir de una caracterización del contexto en que tuvo lugar el intercambio de ideas y su evolución posterior, analizamos desde la primacía de la razón política que orienta la política interna e internacional cubana hasta la conveniencia de acelerar o pausar su participación en el proceso de integración latinoamericana y caribeña.

## **Los trabajos**

Al reunir estos trabajos hemos respetado el orden de las sesiones del seminario, incorporando las correspondientes a la inauguración y la clausura en esta primera parte, las dos sesiones sobre la integración económica en la segunda, y las tres sobre democratización en la tercera y última.

Los artículos fueron preparados sobre la base de las ponencias escritas o las presentaciones orales, reflejando los resultados del intercambio de ideas y, en ocasiones, incorporando los planteamientos de otros participantes. Se ha mantenido la modalidad de presentación y la lengua utilizada por los autores. Los editores hemos considerado el peso de las opiniones y la

argumentación factual, con o sin apoyo bibliográfico, igualmente valiosas. El conocimiento de los participantes sobre la realidad cubana, con la cual han estado o están en íntimo contacto, va a la par con el compromiso de contribuir con análisis y propuestas a una más estrecha cooperación América Latina-Cuba.

En su presentación, Joaquín Fernandois expresa el ánimo, de organizadores y participantes, de que esa cooperación latinoamericana no sea una mera escenificación o un juego de pirotecnia. Desde la conferencia inaugural, ese es el espíritu que lleva a Luis Maira, a partir de la comparación del Partido Comunista Cubano y del Partido Revolucionario Institucional mexicano, a analizar las oportunidades en que el gobierno cubano ha podido iniciar cambios orientados a su reinserción internacional, y trata de explicar por qué no ha ocurrido así en la naturaleza del proceso cubano y en su liderazgo. A su vez, Juan Martabit nos presenta las relaciones de Chile con la Isla, donde la cooperación incluye la claridad en las diferencias y el compromiso con la democracia y el respeto de los derechos humanos como aspiración común latinoamericana. Finalizando esta primera parte, José Augusto Guilhon Albuquerque –con un símil deportivo sobre la necesidad de participar todos en el intercambio de opiniones, para no quedar con la sensación de que lo único que nos falta es la opinión de los otros equipos– nos advierte contra la pretensión de lograr simultáneamente y a un mismo ritmo integración económica y democratización, por tener cada una de ellas su tiempo propio.

La segunda parte reúne, en primer término, las visiones de José Serra, Alicia Frohmann y Gabino Fernández sobre el proceso de integración latinoamericana actual, diferenciándolo de los basados en las complementareidades económicas nacionales del período de sustitución de importaciones, mostrando su multidimensionalidad y el papel de la concertación internacional latinoamericana en su origen y desarrollo. El proceso es un fenómeno de la post Guerra Fría; no puede ser abordado con la perspectiva de conflicto y desconfianza que animaba a aquélla, ni desconociendo el juego de las condicionalidades en los

acuerdos regionales y en el orden internacional en general. A Gabino Fernández le toca introducir la dinámica del ALCA, la experiencia mexicana en el NAFTA e insistir en la fuerza emergente del MERCOSUR, temas que acompañaron las discusiones de todas las sesiones posteriores.

A continuación, la reinserción regional cubana es abordada desde diversos ángulos y concepciones o juicios sobre la integración latinoamericana. Archibald Ritter, desde su vivencia de la cotidianidad de las políticas y las prácticas económicas en la Isla, repasa desde las dificultades de la reinserción internacional asociadas a la modalidad de funcionamiento segmentado de la economía a las derivadas de la información económica, su disponibilidad y metodología de producción. Mientras que Rolando Castañeda nos da la perspectiva histórica de la inserción internacional cubana desde fines del pasado siglo, configurando hasta 1959 una economía con propensión a sufrir la enfermedad holandesa del superávit en cuenta corriente de la balanza de pagos, y desde esa fecha a la actualidad, un período en que el fuerte déficit en cuenta corriente ha sido endémico. Mauricio de Miranda, Juan Manuel Villasuso, y María Cristina Cacciamali y Paulo Henrique Martinez, abordan más directamente la participación cubana en el proceso de integración latinoamericana. Por una parte, de Miranda lo ve aún anclado en el esquema de complementareidades económicas y aboga por continuar en el caso cubano desarrollando los tratados bilaterales en el marco de la ALADI. Villasuso describe el cambio en la modalidad de integración, ya destacado por Serra y Frohmann, en el cual las posibilidades cubanas son limitadas a una participación de los inversionistas y empresarios latinoamericanos con gran propensión al riesgo. Mientras que, Cacciamali y Martinez, con una visión anclada en el MERCOSUR, ven con más optimismo las potencialidades comerciales y de integración cubanas.

El abordaje de la democratización es realizado en la tercera parte como proceso político, en el marco de la condicionalidad internacional. Enrique Correa abre la sección inicial dedicada al proceso político con una reflexión sobre la transición cubana a

la luz de las experiencias latinoamericanas, destacando la necesidad de avanzar simultáneamente en los cambios económicos y en los políticos. La visión de Enrique Baloyra, desde el análisis de la diversidad de transiciones políticas de las últimas décadas, es taxativa: los cambios de los últimos años en Cuba no constituyen una transición ni apuntan a la democratización. El desafío de pensar en una agenda para la transición democrática cubana lleva a Marifeli Pérez-Stable a reconocer rigideces y esfuerzos del liderazgo y del Partido Comunista cubanos por adecuarse al cambiante escenario interno e internacional, planteando cuatro temas para esa agenda: presionar por la derogación de la ley Helms-Burton, reconocer el protagonismo de los actores políticos de la Isla, la reconciliación nacional, y forjar un concepto de patria acorde a las posibilidades y realidades de Cuba. Tullo Vigevani plantea el realismo con que los cubanos deben entender la democratización como necesidad propia y de su reinserción en Latinoamérica; mientras que Francisco Guerra-García llama a los latinoamericanos a reconocer la naturaleza totalitaria del régimen cubano y la especificidad que ella impone al diálogo y la condicionalidad con que se colabore en su transición democrática.

El espinoso tema de la condicionalidad internacional, rechazada por el gobierno y el Partido Comunista cubanos, abordado puntualmente en varios de los trabajos y las discusiones anteriores, ocupa la sección con contribuciones más variadas y numerosas de todo el libro. La introduce Mauricio Font a través de la presentación de las modalidades estadounidense, europea y latinoamericana en su forma de relación con Cuba y en la promoción de los cambios económicos y políticos. La interacción entre la Unión Europea y la administración de Estados Unidos a raíz del diferendo sobre la ley Helms-Burton, es analizada en sus vaivenes por Alexandra Barahona de Brito, quien actualiza el contrapunto de estas dos aproximaciones sugiriendo salidas del laberinto. Por su especificidad se decidió incluir la variante canadiense de relación con Cuba a través del trabajo de Julia Sagebien, con lo cual enriquece el análisis de casos nacionales iniciado por Juan Martabit con el de Chile y el de México con

que comienza su contribución Gabino Fernández. El marco de los acuerdos que orienta la condicionalidad latinoamericana, sobre el cual abundan referencias en los trabajos, es precisado por Tomás Duval; mientras que María Teresa Infante profundiza en la especificidad y el diálogo que tienen que acompañar el uso de esa condicionalidad en el caso de Cuba. La dimensión comunicacional de la aproximación latinoamericana a Cuba, tal vez la perspectiva más ausente del debate académico y más resaltante en la de los medios de comunicación, es examinada expresamente por Pilar Armanet. Y, finalmente, Francisco León inspirado en experiencias regionales y extra regionales recuerda las limitaciones y la viabilidad de la condicionalidad política externa, a la vez que enfatiza la importancia del proceso de participación democrática emergente en la Isla.

## **El contexto**

Entre latinoamericanos, como los reunidos en mayo de 1997, existe una amplia coincidencia en la importancia del clima de democratización para la integración económica regional. El Grupo de Río y el MERCOSUR han ido delineando, en sus decisiones de los últimos años, una clara voluntad de tornar indisolubles ambos procesos en nuestra América. No obstante, la preocupación por el futuro de las transiciones a la democracia crece con la permanencia de los enclaves autoritarios y los embates a la gobernabilidad en experiencias tempranas (Chile), intermedias (Paraguay) o recientes (Haití); la reiteración de casos de reformas institucionales para permitir la reelección de presidentes en ejercicio; y, el aumento de la proporción de no inscritos, no votantes y votantes nulos en las elecciones.

A la luz del pasado, en particular del reciente, la concepción latinoamericana de las transiciones a la democracia es cada vez más alejada de la evolución lineal del Congreso y la administración de Estados Unidos para certificar de democrático al régimen cubano y derogar las sanciones económicas actuales. Los

latinoamericanos comparten muchas de las críticas de los dirigentes cubanos a los procesos democráticos en sus países, pero insisten en preferir el modelo de democracia que definieron en la Declaración de Viña del Mar en noviembre de 1996, y que el gobierno cubano suscribió junto a ellos. En particular, la existencia de espacios políticos para la oposición organizada y los derechos ciudadanos que los posibilitan, siguen siendo los pasos hacia la transición democrática que el gobierno y el Partido Comunista cubanos se resisten a dar.

La necesidad de acelerar el crecimiento económico en la huella de algunos países del sudeste asiático en las tres últimas décadas, ha dado lugar a una búsqueda de caminos propios en nuestra región, fruto de una valoración de la transición económica sin concesiones autoritarias a la Indonesia, ni políticas financieras y cambiarias tan particularistas como las que finalmente condujeron a la crisis que aún no termina en aquellos países. El camino escogido por nuestras naciones, en medio de una situación económica similar a la de la década de 1930, esta vez no compartida por las economías centrales ni por un vasto grupo de las emergentes, apunta a la transformación productiva y la reinserción internacional en el marco de la estabilidad macroeconómica y la seguridad financiera. Los avances ya logrados en esos objetivos, han permitido reforzar la autonomía individual y colectiva de nuestros países frente a Estados Unidos y al resto de los bloques económicos consolidados o en formación. A la hora de la globalización, nuestra región se integra económicamente en democracia y fortaleciendo la soberanía nacional.

América Latina fue un escenario de los conflictos de la Guerra Fría, pero en ninguno de nuestros países ellos tuvieron la gravedad de los de Cuba, ni el término de la misma alcanzó los ribetes de dramatismo ni la envergadura de la crisis cubana de 1986 a la fecha. Justo es reconocer también que Cuba hizo de aquel enfrentamiento un campo propicio para desarrollar acciones internacionales cuya envergadura contrastaban con su dimensión económica y poblacional y, persistió en ellas, hasta el fin de la Unión Soviética. En contrapartida, la Isla recibió del



campo socialista una ayuda preciosa para alcanzar logros en su desarrollo social, impensables en una economía que acentuó su dependencia externa al retardar su transformación productiva y aislarse de la competitividad internacional.

Durante las décadas finales de la Guerra Fría, Cuba, lejos de abandonar, hizo énfasis en su vocación latinoamericana participando en conflictos nacionales que, a menudo, alinearon a parte de la población en su contra y le ganaron el favor de sus aliados. Terminada la Guerra Fría, sin embargo, no fue relegada regionalmente a la condición de fruto de la discordia, siendo acogida en las Cumbres Iberoamericanas, invitada reiteradamente al Grupo de Río y recibida en la Asociación de Estados del Caribe. Frente a su crisis, la Isla buscó su reinserción regional y fue alentada desde algunos gobiernos y grupos de la sociedad civil para emprender reformas económicas y políticas en su régimen socialista.

Más allá de los buenos deseos de algunos, el aliento regional a Cuba no ofrecía a fines de la década pasada formas efectivas de cooperación, de financiamiento externo ni de expansión del comercio internacional similares a las que Europa unida ofrecía a sus vecinos ex socialistas del este, o a las que China y Vietnam encontraron en Japón y en las economías emergentes del este y sudeste asiático. La percepción cubana de la crisis económica regional no tenía sombras de duda sobre su amplitud y persistencia, explicando el ofrecimiento de Fidel Castro en Guadalajara a sus colegas jefes de Estado iberoamericanos de darles preferencia a sus países en las oportunidades de inversión y de comercio de la economía isleña. Como muchos de sus interlocutores, en ese momento, no dudaban del desplome o, al menos, del cambio radical del régimen cubano tras la desaparición del campo socialista y la Unión Soviética, las versiones mutuas no impidieron el realismo con que muchos dirigentes latinoamericanos apoyaron la opción de una transición dirigida por el Presidente Castro, y Cuba impulsó el desarrollo de un comercio con América Latina tan desbalanceado como desafiante a las sanciones del embargo reforzado que los Estados Unidos imponían a la Isla.

Durante la presente década, ni la transición cubana pasó de cambios dentro del control socialista de la economía y centralizado del poder, ni el comercio Cuba-América Latina ha podido sostenerse en otras bases que las divisas provenientes de las remesas familiares y del turismo, debido a la ineficiencia de la producción interna para satisfacer las demandas del creciente flujo turístico y de la población beneficiaria de la ayuda familiar externa. Simultáneamente, la Isla y los países de la región combinan las relaciones diplomáticas formales con una persistente crítica: de la dirigencia isleña al neoliberalismo y la seudodemocracia en la región; y, de la dirigencia latinoamericana al anacronismo político y la ineficiencia económica del socialismo cubano. La insatisfacción por la asimetría y bajo nivel de las relaciones comerciales y la crítica mutua sobre los modelos económicos y políticos, indicarían un deterioro de las relaciones Cuba-América Latina, si no estuvieran acompañadas de una búsqueda por alcanzar una etapa superior y más favorable en las mismas. La claridad con que ambas partes manifiestan las diferencias es similar al compromiso de encontrar el camino hacia una mayor integración económica y una coincidencia en la concepción de la democracia y los derechos humanos.

En tal sentido, en franco reconocimiento de la limitación de los acuerdos bilaterales en el marco de la ALADI, el gobierno cubano, junto con evaluar sus reformas económicas, explora actualmente las condiciones que viabilizarían su relación con el MERCOSUR y su incorporación a las zonas de libre comercio del Caribe, en particular el CARICOM. Al mismo tiempo, manteniendo su compromiso con la definición común de democracia adoptada en la Cumbre Iberoamericana de 1996, no vaciló en enfrentar la de Isla Margarita (Venezuela, 8 y 9 de noviembre de 1997) después de una consulta a la población a través de los centros de trabajo del país y la ratificación de su democracia de partido único en el Congreso del Partido Comunista Cubano en octubre de ese año. Asimismo, en enero de 1998, anticipó las elecciones legislativas para recibir al Papa después de legitimar, a su manera, su institucionalidad política.

Simultáneamente, América Latina a través del Grupo de Río acerca posiciones con la Unión Europea en el rechazo a la extraterritorialidad de la ley Helms Burton y en el intento de incorporar a Cuba a la Cumbre de Jefes de Estado Europa-América Latina de 1999, lo que supondría un compromiso Europa-América Latina-Cuba sobre las condiciones de participación en los acuerdos y mecanismos de concertación comunes. A la vez, va perfilándose una posición latinoamericana priorizando el esfuerzo de integración regional en relación al proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en la Segunda Cumbre que se realizó en Santiago de Chile en abril de 1998.

En un contexto como el analizado, la convocatoria y realización de una reunión de especialistas cubanos y latinoamericanos para intercambiar ideas sobre las relaciones Cuba-América Latina en el marco de los procesos de integración económica y de democratización regionales, representó un desafío a la natural sensibilidad política del tema y a la necesidad intelectual de abordarlo. El riesgo consciente de que a pesar de la transparencia en su organización y de la insistencia en la presencia de los especialistas de la Isla la reunión podría realizarse sin ellos, no doblegó la voluntad de los organizadores de comenzar a acompañar el diálogo público de las cumbres presidenciales y ministeriales con un intercambio también abierto entre quienes tenemos la obligación y el derecho de contribuir con análisis y propuestas a allanar los obstáculos a la integración económica y la democratización de América Latina.

Durante los meses pasados y desde la celebración del seminario varios intentos de eventos similares tuvieron que celebrarse sin participación de colegas cubanos o fueron aplazados esperando condiciones más propicias a ese fin. Al comenzar el año 1998, una vez completadas las consultas populares, el Congreso del Partido Comunista Cubano y la esperada visita del Papa, los aires parecen haber cambiado favorablemente. De esta manera, saludamos con satisfacción que colegas cubanos de gobierno y de centros académicos hayan anticipado su asistencia en actividades programadas en nuestra región, en Europa, Canadá y Estados

Unidos. Aunque, la oposición, esta vez de Estados Unidos, pueda hacer fracasar la participación de algún colega de la Isla por su posición dentro del régimen.

### **Primacía de la razón política**

En la inauguración del evento Luis Maira recordó cómo en sus múltiples momentos la dirigencia cubana post 1959 ha mantenido la primacía de la orientación y el control político del proceso desde la economía a las relaciones internacionales. Nada sería más lejano a la razón de ser asumida por esa dirigencia en su continuidad histórica, que renunciar a la preponderancia de lo político para resolver sus problemas económicos. Esto explicaría el rechazo del gobierno cubano a la condicionalidad democrática de los acuerdos de libre comercio regionales o de tratados de cooperación externa como el de la Unión Europea, e inclusive, protestas airadas del Presidente Castro como cuando el Grupo de Río en 1994 asoció su oposición al embargo de Estados Unidos a la Isla con la demanda de democratización y de respeto de los derechos humanos. En esos términos, plantear el diálogo Cuba-América Latina en materia de integración económica y democratización, ¿no equivale a insistir en un diálogo de sordos?

La primacía de lo político, lejos de ser exclusiva a la dirigencia cubana, ha sido igualmente la lógica que conduce el proceso de integración económica en América Latina. El Grupo de Río, instrumento animador de ese proceso, nace del cambio en el clima político regional fruto de la democratización de los regímenes autoritarios y se amplía y fortalece al enfrentar unidos los problemas regionales, desde los militares al control del narcotráfico. También la primacía de lo político orienta la creación de la Asociación de Estados del Caribe y el proyecto de una zona de libre comercio en esa sub-región, como lo muestra la inclusión de Cuba y la exclusión de Estados Unidos. Por ser político, el proyecto de integración regional no niega la inserción de ninguna economía nacional, cualquiera sea su dimensión.

Pero, como nos recuerda José Serra, no estamos hablando de yuxtaposición sino de integración. Y, en tal sentido, la re-integración de Cuba en América Latina significaría incorporarse a los cambios económicos y políticos impulsados en nuestra región. El pluralismo ideológico, que el gobierno cubano aún reclama, fue apropiado a la coexistencia pacífica de regímenes basados en concepciones radicalmente diferentes de la organización política y económica y de los derechos ciudadanos; pero no es compatible con un proceso de integración regional a la hora de la globalización y de las realidades hegemónicas de la post Guerra Fría.

Cuba y América Latina, como fue planteado en más de una sesión del seminario, comparten una concepción multilateral del origen de los códigos de conducta del comercio internacional, la condena al terrorismo y el narcotráfico, y la defensa de los derechos humanos y la democracia. La oposición a la pretensión del Congreso norteamericano de descalificar a los países negándoles su ayuda externa es compartida. Además, la persistencia latinoamericana contra esas certificaciones unilaterales constituye un vínculo de unión con Cuba y, en los últimos meses, ha encontrado eco en niveles importantes de la administración norteamericana al sugerir el fin de la certificación del narcotráfico en el próximo lustro.

En cambio, el gobierno y el Partido Comunista cubanos quedan aislados del consenso regional cuando se niegan a iniciar una transición hacia el modelo democrático que dicen compartir, ya sea alegando la imposibilidad de iniciarla en el actual clima de hostilidad de Estados Unidos o afirmando la legitimidad de su institucionalidad democrática actual. Por ello, el gesto de abrir siquiera brevemente el acceso a los medios de difusión y de permitir el derecho de reunión a la Iglesia Católica con ocasión de la visita papal, ha generado la esperanza en el inicio del camino hacia la reconciliación nacional, base y sustento necesario de un futuro democrático en la Isla.

El paralelo Cuba-México –aludido por varios de los participantes en el seminario, en su oposición histórica a la alternancia

democrática por asociarla al debilitamiento de su soberanía frente al vecino del norte y el peligro de destruir su revolución —encontró pocas semanas después los acontecimientos ejemplares de las elecciones mexicanas de septiembre de 1997. El triunfo del Partido Revolucionario Democrático (PRD) y del Partido de Acción Nacional (PAN) en diversos estados y, en especial, de Cuauhtémoc Cárdenas en Ciudad de México, el respeto del gobierno del Partido Revolucionario Institucional (PRI) al veredicto electoral y la profundización de la crisis de dicho partido, han inscrito la alternancia democrática en el futuro previsible de ese país. Esto sin poner en peligro la soberanía mexicana, sino aumentando su legitimidad.

Cada uno de los países latinoamericanos ha escogido la modalidad de transición democrática más conveniente a sus tradiciones y la singularidad de su escenario interno e internacional. Bolivia y Chile tienen hoy a sus ex gobernantes autoritarios en la Presidencia de la República y en el Senado nacional con carácter vitalicio, respectivamente. Ambos han sido objeto de la crítica de países de dentro y fuera de la región, respondiendo a ella con argumentos que señalan el respeto a la opinión ajena en el marco de su soberanía nacional. El gobierno, el Partido Comunista Cubano y las fuerzas políticas y sociales cubanas pueden esperar algo semejante en la transición que decidan emprender.

### **Conveniencia de acelerar su integración**

La conveniencia para Cuba de acelerar o pausar su participación en el proceso de integración regional dio lugar a un intercambio sin consenso claro entre los participantes al seminario. Al respecto, la presentación de Enrique Correa interpretó a muchos al enfatizar que para Cuba el tiempo de su integración se acorta en un escenario donde, a su parecer, es concebible una política en América Latina en materia económica que no considere a Cuba o lo haga muy subordinadamente. En su fundamentación,

la alusión a la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile fue explícita, indicando que la aceleración de la constitución del ALCA cerraría el período en que Cuba podría beneficiarse de la diversidad de procesos de integración regional.

Quienes no compartían esas opiniones pensarán que el tiempo les dio la razón, al producirse el *impasse* de las negociaciones del ALCA, mientras las ventajas de los diversos acuerdos de integración regional latinoamericanos se ven reforzadas por la crisis asiática. En este escenario, la premura cubana estaría determinada por la marginación de muchos de los beneficios de esos acuerdos regionales, de continuar privilegiando los convenios bilaterales en el marco de la ALADI.

México y Canadá han multiplicado sus acuerdos bilaterales en el hemisferio, pero lo hacen desde su pertenencia al NAFTA. Y, hemos visto como la asociación de Bolivia y Chile al MERCOSUR en forma independiente ha ido transformándose en un camino alternativo a la asociación plena, anticipada por la participación en las cumbres políticas presidenciales del mismo. Tanto el bilateralismo como el acuerdo independiente con un grupo de países, formando parte de una estrategia y proceso de integración, tienen las ventajas del aprendizaje y de facilitar futuras negociaciones con bloques de países más desarrollados o entre países de dimensiones económicas muy diferentes. El bilateralismo como escape a enfrentar las reformas económicas requeridas por la integración en los acuerdos regionales, como sería el caso cubano, termina por desgastar a las partes, las que cada vez exigen beneficios diferenciales más altos para mantenerse en la excepcionalidad creciente de esas relaciones.

Tal vez es la reflexión sobre Vietnam y su costoso proceso de integración como economía socialista relativamente pequeña a los acuerdos del sudeste asiático, la que hace vacilar a los gobernantes cubanos. Complementariamente, la marginación del financiamiento externo de mediano y largo plazo en que se encuentra Cuba, hace muy lenta la transformación de la estructura productiva y el logro de la competitividad internacional requeridos por los procesos de integración.

El *impasse* del ALCA puede ser una oportunidad favorable para que Cuba acelere su participación en los procesos de integración regional latinoamericana, aprovechando los espacios de negociación que han quedado así liberados para los países de la región. Este *impasse* además coincide con la necesidad de resolver los problemas de financiamiento de mediano y largo plazo requeridos para transformar la estructura productiva y diversificar el comercio exterior de su economía. Cuba es más atractiva y confiable para sus acreedores externos y potenciales financistas al interior de un esquema de integración subregional, que le dé un contexto favorable para mejorar sus ventajas comparativas naturales y un modelo de referencia de sus reformas económicas. Asimismo, para el país resultaría más atractivo acometer esas reformas con un programa de desarrollo, ahora que ha logrado un éxito en su ajuste económico, que con un ajuste adicional para enfrentar la negociación financiera.

El escenario del *impasse* del ALCA puede, igualmente, ser una oportunidad para las pequeñas economías caribeñas y centroamericanas de mejorar su atractivo frente a las más grandes y dinámicas comercialmente (México, Canadá, Brasil). En ese escenario de reactivación de la integración subregional en la cuenca del Caribe, Cuba estaría en una posición muy favorable de negociación con CARICOM y el bloque centroamericano, a quienes complementaría y aumentaría la dimensión económica. Esta alternativa, obviamente, demandaría a los dirigentes cubanos a aceptar la pérdida de su importancia económica respecto a la década de 1980 y a todos los participantes a adoptar una estrategia de complementación económica para competir con terceros, rompiendo la tradición de competitividad entre esas economías por los mismos mercados y la ayuda externa.

El momento actual, además, es particularmente favorable para que Cuba inicie su transición a la democracia, mostrando que la expectativa generada por el gesto gubernamental de permitir y asociarse a la visita papal y de liberar varios centenares de presos posteriormente, tendrá continuidad en los cambios políticos posteriores. Cambios que, como planteaba Enrique



Baloyra, apunten a la democratización y no a reforzar el control del proceso político por el gobierno y el Partido Comunista cubanos. La comunidad internacional y, en especial, la latinoamericana, enfrascada en una reflexión sobre los problemas que enfrentan las transiciones democráticas, están por ello más proclives a comprender la agenda y los plazos que se acuerden entre cubanos. Se valora, así, que la ampliación de los derechos ciudadanos vaya asociada a la consolidación de nuevas y sólidas bases de los derechos económicos y sociales que universalizó en Cuba la revolución de 1959, pues este es el desafío común que enfrentan hoy los países de América Latina y el Caribe.

Al concluir recientemente la reunión de cancilleres de la Unión Europea y de América Latina en Panamá, el canciller chileno José Miguel Insulza, planteaba la necesidad de buscar modalidades de apoyo y acercamiento innovativos con respecto a Cuba en su proceso de transición. La relativa prioridad temporal que Estados Unidos y algunos países latinoamericanos estén dispuestos a darle a ese esfuerzo innovador, puede ser un factor coadyuvante para producir un giro en la política exterior cubana consistente con los objetivos de integración económica y democratización, que conduzcan a un camino abierto con el concurso de la solidaridad de la comunidad latina a la que Cuba pertenece.



## UNA INSTANCIA DE DIÁLOGO

JOAQUÍN FERMANDOIS

El propósito que ha motivado la organización del Seminario Internacional «Integración y Democratización: América Latina y Cuba» y su publicación, es impulsar un tipo de cooperación internacional específicamente latinoamericana. Alejándonos de interpretaciones confrontacionales con las que esta idea fue repetidamente esgrimida en el pasado, una colaboración de este tipo es parte imprescindible de una forma regional de interactuar en el escenario global. Para América Latina, la preocupación por Cuba no puede ser una demostración formal, una escenificación. Ya pasaron los tiempos de la pirotecnia.

También se deberían haber ido los años del hierro, porque vienen los años de prueba. Se verá si nuestros países pueden realizar una concertación que dé frutos en la política mundial en el terreno más difícil, ahí donde la herencia de la Guerra Fría ha dejado un reguero de resentimientos e ideas fijas cristalizadas en políticas rígidas e inapelables; un nudo donde se entrecruzan los lazos de amistad y de tensión en las relaciones interamericanas. Cooperar en la tierra de paz, dentro de América del Sur por ejemplo, no aparece como una empresa titánica. A pesar de las dificultades obvias, se han dado grandes pasos en este sentido, pero se actúa sobre terreno abonado.

En cambio, en el caso de Cuba, por las dificultades intrínsecas del asunto, es una prueba no de mera concertación entre latinoamericanos, sino una prueba de fuego de la región cara a cara con la política mundial, entre latinoamericanos y actores externos a la región, aunque vinculados por muchos otros lazos políticos y culturales. Su objetivo final debería integrar a Cuba al sistema latinoamericano de manera mutuamente aceptable,

ya que será marca de la creación de una verdadera sociedad internacional en la región. Para ello se deben evitar dos escenarios claramente destructivos.

En primer lugar, para Cuba no se desea mantener una eterna guerra de posiciones, un «modelo Verdún»; tampoco se debe propiciar un cambio catastrófico, que es lo que sucedería si las actuales instituciones sufrieran un colapso. En segundo término, se debe recordar que parte constitutiva del sistema latinoamericano es su dimensión interamericana. Sin negarlo, se le desea iluminar en un ángulo diferente, desde luego comprensivo. Por ejemplo, al entender la política de Washington, no se debe olvidar que la ley Helms-Burton hunde raíces en la sociedad civil norteamericana. Pero se le deben entregar argumentos y posiciones a los formuladores de política norteamericanos que posibiliten la intermediación latinoamericana. Explorar la situación del presente, entender la lógica de los planteamientos, aquilatar las posibilidades de entendimiento y ofrecer una instancia de diálogo, constituyeron las metas de este encuentro y ahora de su publicación.

# OPORTUNIDADES Y DETERMINANTES DE LA PARTICIPACIÓN DE CUBA EN LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

LUIS MAIRA

Es un ejercicio muy importante y a la vez muy fascinante el que se puede hacer en un grupo pequeño de expertos que conocen la situación cubana y que pueden aportar en este diálogo numerosas perspectivas y puntos de vista, enriquecidos por el conocimiento de muchas realidades nacionales. Mi papel es presentar de modo suelto algunas ideas que hagan de recapitulación de lo que es el proceso político cubano de los años recientes y su marco internacional.

Todos tenemos conciencia que de los muchos cambios que ha experimentado el sistema internacional en este siglo XX que ya concluye, probablemente el más drástico y más desestructurador fue el paso de la Guerra Fría a la post Guerra Fría entre 1989 y 1991.

Fue un verdadero cementerio de legitimidades en los sistemas políticos y de formas de conducción de los diversos gobiernos, prácticamente en todos los continentes y rincones del planeta. Y después de este terremoto grado 8, muy pocas formas de organización de los regímenes políticos y muy pocos liderazgos han quedado en pie.

En América Latina sorprendentemente hay dos que, a pesar de experimentar dificultades y problemas, hasta ahora han sabido consolidar una prosecución en el control del Estado: son las experiencias de México —el Partido Revolucionario Institucional (PRI)— y del Partido Comunista Cubano. Hacen parte de un listado que a escala global es muy estrecho y pequeño, en un mundo

donde cayeron regímenes y fórmulas que considerábamos casi parte del paisaje político estratégico. Nadie hubiera apostado 10 años atrás a la disolución y término de la Democracia Cristiana italiana y de su papel dirigente en la sociedad civil de ese país. Nadie habría imaginado que, al menos temporalmente, el Partido Liberal Demócrata en Japón iba a perder la conducción del Estado. Nadie habría creído que las expresiones principales del pensamiento neoliberal en el mundo anglosajón iban a ceder el mando a sus desacreditados contradictores de fines de los ochenta. En fin, se podría multiplicar el listado de los regímenes políticos cuya racionalidad ha variado o de aquéllos que manteniendo su organización y estructura han visto un relevo en las fuerzas y en el personal de dirección del gobierno.

En América Latina, donde han cambiado tantas cosas y otras más irán a cambiar en los años venideros, hasta hoy por lo menos estas dos formas de organización política que no reclaman origen en la racionalidad democrática-liberal —los sistemas mexicano y cubano— se mantienen, no sin dificultades, en el poder y se preparan a dar la batalla por conservar esa posición en el tiempo venidero.

Por lo tanto, la experiencia cubana tiene importancia en el estudio de los sistemas políticos comparados y de los cambios que experimentarán los regímenes políticos. Por cierto, representa una importancia enorme por el papel internacional ampliado que Cuba ha jugado en el sistema global y en América Latina desde 1959.

En esa perspectiva, una recapitulación inicial debería recoger algunos elementos principales de manera de entregar ciertos enfoques y datos genéricos.

El primer punto importante es examinar cuál ha sido la racionalidad, la forma de conducta y comportamiento del liderazgo cubano en la conducción de su sistema político desde 1959 hasta ahora. Y aquí hay varios datos constantes que debiéramos tener en consideración al examinar las perspectivas futuras de cambio económico, político o de inserción internacional.

Para comenzar, la Revolución Cubana ha probado ser una

revolución con grandes zig-zag en su conducción económica, ya que ha estado claramente subordinada a las necesidades de mantención del poder político.

En diferentes momentos su dirigente principal, Fidel Castro, ha hecho la autocrítica del período anterior y ha fundado nuevos momentos de gestión de la economía sobre bases antagónicas con respecto a las que se abandonaba, para luego retomar aquéllas que habían sido descartadas sin que esto haya tenido un alto costo para quienes conducen el sistema económico.

En 1959 se toma una política manifiesta de reanimación y transición económica, pero en 1960-1961 se dan grandes golpes estatizadores, dentro del conflicto abierto con los Estados Unidos, que duran hasta que en el año 1965, partido ya a su misión internacional el Che Guevara, se retoma en su ausencia la esencia del discurso de los incentivos morales. Una lógica «guevarista» impregna la economía cubana en los años siguientes. Se suprimen los impuestos en 1967 y se señala la necesidad de la superioridad de la conducta del hombre nuevo, estimulado por la necesidad del cambio social más que por incentivos materiales. Los años 1971-1972 llevan al fin y al abandono de esta lógica de los estímulos guevaristas; se pasa a una fuerte política de planificación centralizada y viene el inicio de la homologación con el modelo soviético en el marco del ingreso al CAME, lo que caracteriza buena parte de la gestión cubana en los años '70. Pero los '80 se inician con una lógica de apertura de mercados, de creación de los mercados campesinos, que también coincide con el reconocimiento de la comunidad cubana de Miami y con una fuerte presencia internacional de ésta en el interior. Esta tendencia se mantiene hasta que en 1986 (y hasta 1990), entramos en la lógica de la «política de rectificación de errores», que con todas sus dificultades es abandonada con ocasión del conflicto que genera en la economía cubana el fin de la Unión Soviética y el CAME. Desde esa fecha se vive en la dinámica muy dura del Período Especial de Tiempos de Paz, que esencialmente ha llevado a Cuba al momento más difícil de su existencia desde 1959 y, a su población, al período de mayores

sacrificios según lo reconocen sus propios dirigentes.

En todo este tiempo, el zig-zag y no la lógica del discurso económico y la subordinación de la economía a la política, caracterizan el comportamiento de los dirigentes cubanos y de Fidel.

Un segundo punto es que se ha hablado con propiedad que la cubana es una «revolución de contragolpe», en que si la tocan en lugar de acomodarse ante la ofensiva externa, contesta endureciendo el cuadro, sin buscar posturas aparentemente más razonables de negociación ni hacer concesiones.

La política de Fidel en 1961-1962, cuando pasa de un conflicto puntual con Estados Unidos a uno sistemático y luego al acercamiento y al ingreso al bloque soviético y al CAME, marca exactamente esa tendencia. Por cada medida dura anunciada por el Departamento de Estado, Cuba contesta con un listado nuevo de empresas expropiadas, dificultades y restricciones a la presencia de Estados Unidos en Cuba. Esta ha sido la lógica del sistema: cuando la Revolución Cubana o Fidel se sienten golpeados, no reaccionan como lo haría la inmensa mayoría de los gobernantes del mundo, teniendo conductas prudentes o evaluando objetivamente la situación, sino que asestan un conjunto de medidas que doblan la apuesta y elevan a un mayor grado la conflictividad internacional con ese adversario. El último ejemplo lo hemos tenido en la conducta de Fidel Castro frente a la acción del Gobierno de Aznar en España, que calza exactamente con lo que ha sido su comportamiento desde siempre.

Un tercer factor que es indispensable recapitular y que hace parte de esta historia larga es la personalización del poder. Es difícil encontrar en un sistema político un mayor papel para el primer dirigente que el que Fidel Castro desempeña en la Revolución Cubana.

Uno puede ver cómo en estos años la inmensa mayoría de sus colaboradores iniciales e intermedios ha ido perdiendo o variando sus posiciones de poder. Pero él —y Raúl también— es parte de un pequeño núcleo que ha preservado en forma estable sus cuotas de decisión y que tiene a los ojos de la sociedad cubana una inusual legitimidad, relacionada con el hecho que,



como más de alguno de sus analistas más lúcido ha dicho, es el único político que ha sido capaz de ser en un período largo también opositor de sí mismo. Frecuentemente los mejores discursos de cuestionamiento y oposición a las políticas previas que Cuba ha ensayado en lo económico o en lo social, son hechos precisamente por Fidel Casto en estas etapas de auto-crítica y revisión.

Entonces, la sumatoria de una capacidad de presencia abrumadora y constante en el terreno; la omnipresencia de Fidel en el espacio cubano –un país de 110.000 kilómetros que permite esta actividad y el desplazamiento de su dirigente principal–; una energía casi sobrehumana, unida al hecho de que él mismo asume la crítica de las políticas que previamente ha propuesto; hacen que el grado de personalización del poder del sistema cubano sea muy alto. Pero, de manera simultánea, la legitimidad de Fidel Castro paradójicamente se ha dañado mucho menos de lo que los resultados objetivos permitirían imaginar en condiciones como las que Cuba ha vivido en los años '90. Creo que son muy pocos los modelos en el mundo, haciendo el balance del siglo XX, que exhiben el alto grado de concentración del poder y de relevante influencia del primer dirigente como el sistema cubano.

Todo esto nos refiere a un cuarto elemento que es complementario de los anteriores, que es la irreductibilidad de la presión externa, a la que ya hacía referencia anteriormente. En general, cuando se examina la política cubana, no es el grado de asedio o fortaleza de sus adversarios internacionales lo que va determinando las acciones y los cursos domésticos, sino que se ve una permanente definición de las cosas casi con prescindencia de estos elementos por dramáticos o amenazantes que parezcan. Esto se ha acentuado en los años noventa que han sido los más difíciles que ha vivido la revolución.

Un segundo ámbito que podría servir para una recapitulación inicial, tiene que ver con el examen más cercano de la coyuntura cubana de los años recientes, prácticamente de la etapa llamada del Período Especial de Tiempos de Paz. Este examen

da cuenta de hasta dónde dicho plan ha sido concebido por sus formuladores como una economía de guerra que se aplica, por la dinámica del sistema internacional, a un período en el cual no hay un conflicto abierto, pero donde se actúa como si lo hubiera para todos los efectos de las decisiones que se toman.

En primer lugar, creo que en este tiempo la economía cubana ha estado viviendo lo que podríamos denominar «su hora de la verdad». Era muy problemático para todos los observadores externos, entre 1959 y 1990, determinar el impacto económico de dos factores que incidían enormemente en el resultado final de los acontecimientos de la Isla porque eran muy difíciles de cuantificar. Por un lado, cuánto representaba el bloqueo de Estados Unidos a la economía cubana y, por otro, cuánto conformaban los aportes y concesiones especiales que la Unión Soviética le otorgaba en virtud de los acuerdos y convenios suscritos.

Por lo menos uno de estos dos factores ha podido ser cuantificado dramáticamente después de 1990, que es el relativo al impacto de la supresión de los apoyos que la Unión Soviética le prestaba a la economía cubana. De esto había algunas pistas cuantitativas con anterioridad, cuando en 1984 se hizo la gran renegociación de Cuba con la Unión Soviética. En los memorándums de trabajo de los negociadores cubanos se asentaron por lo menos las siguientes cifras: una deuda acumulada hasta ese momento con la Unión Soviética de 7.500 millones de dólares, un volumen de donaciones para fines civiles bajo distintas prestaciones soviéticas por 8.000 millones de dólares y una ayuda militar cuantificada en 15.000 millones de dólares hasta ese momento. Si se agrega cualquier *plus* para el sexenio que va desde 1984 a 1990, tenemos 31.000 millones de dólares de apoyo especial de la Unión Soviética a Cuba en el período 1961-84 y podemos redondear esta cifra hacia arriba de una manera que tal apoyo resulta sumamente significativo. Como algún autor ha dicho, esto representa en términos per cápita unos 200 dólares anuales por cada habitante cubano, lo que resulta equivalente al ingreso familiar estimado en familias cubanas con un solo trabajador hacia 1989.

El impacto de la supresión de esta ayuda y, especialmente

el efecto que tuvo la imposibilidad de seguir recibiendo el petróleo soviético —el cual ya Gorbachov en su año final exigió que se pagara en divisas, con lo cual perdía todos los efectos de apoyo y bonificación previos— han creado una situación extremadamente crítica y dramática para la economía cubana. Ello explica por qué dicha economía pudo experimentar entre 1989 y 1993 una caída de su producto que lo situó en sólo 33% a 36% menos de lo que era hacia 1989. Así, se estima por los observadores más optimistas de hoy, por ejemplo en un informe del Ministro de Economía y Planificación, José Luis Rodríguez, que se debe descartar cualquier probabilidad de poner un plazo al tiempo en el cual la economía cubana vuelva al volumen del PIB y las condiciones que tenía en 1989. La supresión del CAME y el fin de la ayuda soviética han sido elementos que en el llamado Período Especial han puesto particularmente en tensión el funcionamiento de la economía cubana.

En segundo lugar, el Período Especial ha creado nuevas contradicciones de tipo político, más fuertes que las que aparecieron en 1980 con el reconocimiento de la comunidad. Por primera vez los objetivos de mantención del poder y la necesidad de actuar en esa dirección, que tan fuertemente inciden en las decisiones de la dirección cubana, han sido contradictorios con el reforzamiento de la idea de la preservación estratégica del socialismo. El conjunto de medidas tomadas entre 1993 y hoy día, va justamente acentuando la idea de que más allá de la voluntad subjetiva, se camina en la dirección de una racionalidad que no es la misma que había mantenido el discurso de una marcha constante al socialismo hasta 1989.

En esta dirección, los cambios a la Constitución, el Decreto-Ley 50 sobre inversión extranjera, las medidas sobre legalización de divisas, las medidas sobre el retorno de los mercados campesinos, las recientes medidas sobre zonas francas, son todas indicativas de una política económica que se esfuerza por atraer inversión extranjera sobre la base de un reconocimiento de reglas del juego de las economías occidentales que, sin embargo, son un riesgo para la cultura y la lógica política que la Revolución Cubana

ha llevado adelante. El precio de asumir como válidas pautas económicas que históricamente se habían rechazado, ha sido un precio que subjetivamente sus dirigentes han visto como muy alto.

Tercero, creo que ha aparecido algún tipo de criticidad limitada que no cuestiona la legitimidad del modelo en una buena parte de la población, menos aún el liderazgo de Fidel Castro, pero que acentúa desacuerdos de una parte de los ciudadanos con las medidas que se toman y con las dificultades que ellos mismos padecen. Cualquier visitante puede hoy en Cuba percibir esos datos como parte de un clima político distinto, que no pone en riesgo la estabilidad del régimen político, pero que corresponde a una nueva cultura.

Es perceptible un grado de desafección de una parte de la población con las orientaciones principales del modelo económico, de un modo que no lo era en 1980 o en el período anterior. En este cuadro uno podría colocar algunos elementos que caracterizan esta situación.

El Período Especial ya lleva más de seis años de rodaje, pudiendo percibir en el discurso y en el comportamiento de los dirigentes cubanos los siguientes elementos:

Primero, existe desde comienzos de 1996 la sensación de que el riesgo del desplome está superado. Consideran ellos, por lo mismo, que habiendo pasado por las mayores dificultades desde que la Revolución se estableciera, han construido también las bases de supervivencia del sistema para un período más prolongado. Tienen la sensación de haber sido afectados por una dolorosa y virulenta vacuna que, sin embargo, generó los anticuerpos necesarios para la mantención de la Revolución y de sus dirigentes en el poder. Esta es una sensación fuertemente extendida en todos los dirigentes y estamentos del Partido Comunista y del gobierno.

En segundo lugar, se palpa la percepción de que sienten que el mundo es más hostil que antes, pero que en este todavía quedan amigos. La cultura cubana, por la propia lógica de la alternancia del poder de los modelos occidentales y orientales con los que interactúa, asume los desplazamientos de los aliados

en el tiempo. Muchos países que fueron amigos de Cuba en un momento determinado, por el cambio político dejan de serlo, pero otros que eran enemigos pasan a estar más cercanos a los intereses y las visiones de la Revolución Cubana. Esta capacidad de alternancia de los aliados, durante casi cuatro décadas, les da la sensación de que siendo el mundo duro y hostil, igual es posible manejar las cosas sin hacer grandes concesiones. Este elemento forma parte del juicio de la actual dirección cubana. Este mundo adverso deja espacios y estos hay que descubrirlos y trabajarlos inteligentemente.

Tercero, creo que en la visión cubana actual hay la sensación de que sin hacer concesiones en cuanto a la racionalidad del sistema se requieren ajustes políticos que tienen que acompañar los ajustes económicos. Para eso, más que los opositores internos, hay que buscar otros interlocutores. Como se descarta la posibilidad de hacer este intercambio de ideas con representantes de otros Estados nacionales de manera formal, en este nuevo escenario los interlocutores privilegiados pasan a ser algunos líderes y dirigentes de las iglesias. Esto ocurre especialmente con la Iglesia Católica, con la cual hay un notorio nuevo diálogo, que se acentúa en el marco de la visita de Juan Pablo II a la Isla a comienzos de 1998. También pasan a tener un papel mucho más significativo que en el pasado los líderes de los sectores moderados del exilio con los cuales hay una disposición al reconocimiento y a la discusión que probablemente no existiera antes del término de la Guerra Fría. Estos son nuevos actores con los cuales es indispensable contar y cuya conducta hay que examinar.

Otro elemento que está en el juicio de los dirigentes cubanos es la conciencia de que la capacidad de padecimiento de la población ha llegado a un punto cercano al límite. Personalmente tuve una experiencia muy rica hace poco tiempo al hacer una gira en el marco de una visita en terreno con algunos de los dirigentes del equipo económico cubano. Me impresionó en lugares muy críticos como La Habana Centro —donde hay un manifiesto deterioro de la situación urbana, de la edificación, y hay un plan de remodelación y refacción en marcha que ha

tenido enormes dificultades y tropiezos por la falta de recursos—encontrarme con una población exigente e incluso agresiva en la forma para los estilos de países como Chile. Sin embargo, advertí con prontitud que detrás de la demanda áspera había un grado de afectividad manifiesto con los dirigentes con los cuales estaban conversando. Les estaban reclamando fuertemente por los problemas que padecían, por el abandono de las obras de mejoramiento de sus casas y de su barrio, pero ese reclamo que era formalmente rudo y bullicioso no implicaba un cuestionamiento de ellos o de su sección, sino que era una manifestación crítica al interior del funcionamiento del llamado Período Especial.

Creo que se puede interpretar en este contexto el dato de que el gobierno cubano voluntariamente descartó posibilidades de reinserción en el sistema internacional en dos momentos. Primero, con la emergencia de la *Perestroika* en 1986, cuando podrían haber vuelto al discurso original de la Revolución Cubana diciendo: «nos apartamos de nuestra visión original de una revolución latinoamericana por el peso de un mundo bipolar que ahora desaparece; el cambio de la Unión Soviética nos ofrece la posibilidad de volver al programa Manifiesto del Movimiento 26 de julio de 1957». Hubo también un segundo momento de descarte de esta reinserción en otras dos ocasiones: en 1989, después del desplome del mundo de la Europa socialista y en 1991, después del término formal de la Unión Soviética.

Esta segunda posibilidad de reinserción, con una opción de retorno al discurso tercermundista y de tercera posición que fue característico del Movimiento 26 de Julio y del período previo a la toma del poder en 1959, ha sido dos veces descartada por ellos. En ese sentido, creo que es muy interesante asumir que ellos han tomado una lógica que Francisco León<sup>1</sup> examina muy bien: usar un modelo de apertura económica con mantención

---

1 Francisco León, "El desafío regional de la inserción internacional cubana", en *Socialismo y Participación*, CEDEP, Perú, N° 76, diciembre 1996, pp. 101-110.

de las estructuras políticas que está muy cercano a las experiencias de China y Vietnam, que son para estos efectos las más interesantes de examinar en sus semejanzas y también en sus diferencias.

Para terminar, creo que se podría decir que Cuba está viviendo, en la segunda mitad de los años '90, en un nuevo contexto internacional estrecho, pero donde ellos creen tener, por el propio aprendizaje de estos treinta y ocho años de gestión política de la actual dirección cubana, un grado de *expertise* que les va a permitir manejarse y superar este momento difícil.

En ese cuadro un elemento principal es que los líderes cubanos miran la segunda administración del Presidente Clinton en Estados Unidos como un tiempo en el cual no puede haber un endurecimiento respecto de lo que padecieron hasta la reelección del gobernante demócrata en 1996. Ellos ven el episodio de este año, después del incidente de las avionetas que llevó a la ratificación de Clinton de la ley Helms-Burton, como un momento máximo de endurecimiento de la administración demócrata que se tradujo en la salida del Asesor Especial Richard Nuccio. Imaginan la segunda administración Clinton como un tiempo duro y difícil, como han sido las relaciones de Castro con los nueve presidentes norteamericanos con que ha tenido oportunidad de interactuar, pero que en ningún caso van a ser peores que las del último año. Sí ven un acercamiento entre la Unión Europea y Estados Unidos, en que la Unión Europea sin abandonar sus posiciones más autónomas tiende a concertar posiciones con Washington de una manera más evidente que en el período previo. Ese, por cierto, es un factor desfavorable para la Revolución Cubana.

Pero, a la inversa, ven como una variable positiva y le asignan una enorme importancia a la disputa que se da al interior del propio NAFTA entre Canadá y México con Estados Unidos, respecto de la validez y racionalidad no sólo de la ley Helms-Burton, sino de la lógica comercial que está detrás de las decisiones del bloqueo.

El gobierno de Cuba está buscando un mayor compromiso y un fortalecimiento de las relaciones con América Latina que,

sin embargo, resultan difíciles por las condiciones que proponen los propios gobiernos latinoamericanos; con todo, esto es algo que hace parte de la decisión más firme de Fidel Castro y del actual liderazgo cubano. Ven, finalmente, en aliados lejanos y distantes –como China, Vietnam o Corea del Norte– los únicos interlocutores con los cuales comparten una misma mirada del mundo y un mismo basamento de la política y la economía.

Para Cuba se trata de un mundo reducido respecto del enorme espacio que tuvo Fidel –por ejemplo, hacia 1979 en la inauguración de la VI Cumbre que lo convirtió en líder de los No Alineados en esos años o en otros momentos de la Revolución– pero que le permite el espacio suficiente para respirar y sobrevivir.

Ante este cuadro, concluiría resaltando dos elementos respecto del seguimiento de la coyuntura política cubana: 1) Existe la necesidad de examinar el papel ampliado de los representantes de las Fuerzas Armadas cubanas en la nueva dirección política y el impacto que puede tener el V Congreso del Partido Comunista Cubano en octubre de 1998; y 2) el valor simbólico que puede tener 1998 como el año del centenario de la emancipación nacional cubana y de la fundación del Estado cubano. Todos estos momentos pueden ser muy importantes en la consolidación de algunas de las tendencias que estamos examinando.

En síntesis, creo que al acercarse los 40 años de la Revolución Cubana, las disyuntivas para los observadores internacionales y especialmente para los adversarios de la Revolución, son las mismas que había hacia 1959 ó 1961: el endurecimiento o la convivencia; el aislamiento como objetivo a lograr apostando a través de eso a la posibilidad de un cambio en el sistema político cubano; o establecer relaciones activas que, partiendo de la idea que estas no van a cambiar el contexto interno cubano porque los cubanos no modifican su política interna en función de sus decisiones internacionales, puedan colocar elementos más favorables para un diálogo y una evolución pacífica y constructiva del proceso político.

Como la mayoría de los observadores lo aceptan, estamos hablando tal como lo decía Joaquín Fernandois, de un modelo



político que no va a ser desestabilizado desde fuera y donde la decisión de los actores que lo conducen es enteramente determinante para saber hacia qué rumbo se va a orientar y en qué momento. En ese sentido, el último examen interesante de hacer en una recapitulación introductoria como esta, es debatir si es posible esperar modificaciones sustantivas del sistema político y económico cubano durante el tiempo en que se mantenga la dirección de Fidel Castro o si deben ser diferidos los ejercicios respecto de un posible cambio al momento de un relevo en el liderazgo cubano en un período más largo y difícil de establecer en el tiempo.



## A CONTRIBUIÇÃO DO DEBATE ACADÊMICO ÀS RELAÇÕES ENTRE CUBA E A AMÉRICA LATINA

JOSÉ AUGUSTO GUILHON ALBUQUERQUE

Antes do final da Copa do Mundo de 1958, em Estocolmo, o treinador brasileiro, Vicente Feola, chamou Garrincha, o mítológico jogador de futebol, e explicou as táticas que deveriam garantir a vitória: para onde ele deveria ir para atrair o *back* adversário, para quem deveria passar a bola para afastar o marcador e como, fatalmente, chegaria ao gol. Garrincha ouviu pacientemente, pensou, pensou, e respondeu: «tudo bem! mas já combinaram com o *back* sueco?»

O primeiro comentário que gostaria de fazer em relação ao conjunto de comunicações e debates que deram a este encontro a densidade acadêmica e política que superou nossas melhores expectativas, é que falta combinar muita coisa com o *back* sueco. Ele está aqui representado pelos nossos companheiros ausentes, os cubanos residentes na Ilha. Podemos aprender muito em reuniões como estas, em que experiências e conhecimentos de diversos horizontes nos fazem avançar na compreensão de um processo tão complexo quanto este. Podemos especular e desenhar estratégias racionais e viáveis. Podemos sair convencidos e entusiasmados ou céticos e distanciados.

Tudo isto é positivo e certamente contribuirá para um desfecho mais rápido e mais suave da reintegração de Cuba no Continente. Mas enquanto não tivermos como interlocutores os cubanos «da Ilha», todo o conhecimento e a informação acumulados permanecerão abstratos. Dentro dessa ordem de idéias, permitam-me tirar uma primeira conclusão prática, que é a necessidade de um esforço suplementar para chegarmos a completar o tabuleiro em próximas reuniões dessa natureza. Todas

as garantias e todas as concessões razoáveis que possam ser feitas devem ser feitas para obter esse resultado.

Temos que estar conscientes, entretanto, que tal resultado não depende inteiramente de nós como, aliás, a imprevista ausência de interlocutores de Cuba já nesta reunião o comprova muito bem.

Tratando-se do que não depende inteiramente de nós, devemos ter presente que há não apenas um, mas dois *backs* suecos. O segundo é a parte americana. Quer queiramos ou não, os Estados Unidos são um protagonista direto e atuante em tudo o que diz respeito ao futuro econômico, político e militar de Cuba.

A questão cubana é percebida e tratada como uma questão doméstica pelos Estados Unidos, e os Estados Unidos devem ser considerados como um ator doméstico na política interna cubana. De um lado, o fim da Guerra Fria não supera inteiramente a noção de que o entorno centroamericano e caribenho é parte integrante da segurança doméstica dos Estados Unidos. De outro lado, as organizações da diáspora cubana nos Estados Unidos, particularmente em Miami, que são parte integrante do sistema de atores políticos de Cuba e terão que ser parte integrante de qualquer processo de normalização das relações bilaterais entre Cuba e os Estados Unidos —e, por extensão, das relações de Cuba com os países latinoamericanos— pertencem, simultaneamente, ao sistema político doméstico americano.

Isto coloca, portanto, um problema suplementar, pois a presença, a contribuição e o engajamento de colegas americanos, seja da academia, seja de organizações e fundações, e mesmo da classe política, são relativamente fáceis de obter, mas não garantem sucesso na capacidade de influenciar as decisões de governo. E a questão cubana é uma dessas questões externas que, nos Estados Unidos, refletem preponderantemente questões domésticas, nas quais a sensibilidade do sistema político para reagir às pressões da opinião pública internacional e à de seus principais parceiros, no Continente e fora dele, é muito reduzida. Creio que este é um ponto que não foi tratado aqui de maneira

específica, e que mereceria, em outras reuniões, ser abordado diretamente.

O segundo comentário que gostaria de fazer tem por objeto a questão da transição, abordada aqui de diversos ângulos e com bastante competência. Dentre todas as hipóteses levantadas para descrever as condições necessárias para a transição de regimes autoritários, duas parecem estar presentes em todas as experiências de transição sem colapso: uma divisão na elite dirigente entre reformistas e conservadores, ou imobilistas, e uma divisão na oposição, entre radicais e moderados.

Todos os casos de transição sem colapso na América Latina envolveram algum tipo de coalizão entre os setores reformistas («liberais») da elite dirigente e os setores moderados da oposição, isolando, de um lado, os setores «duros» do regime e, de outro lado, os setores radicais da oposição. Mais importante, com maior frequência a iniciativa da transição partiu dos setores liberais do regime, que buscaram alianças com setores «confiáveis» da oposição e lideraram, em grande parte, o processo.

Surgiram sinais claros de manifestação de setores moderados, pelo menos na oposição externa ao regime cubano. Mas os sinais da existência e da manifestação de uma divisão na elite dirigente cubana, de modo a destacar um setor «reformista», se existem, não se fizeram notar. Com maior razão pode-se duvidar que tais setores, se existirem, teriam de imediato capacidade suficiente de liderança para comandar, de dentro, uma aliança com os setores moderados de oposição.

Tudo o que temos, como informação confiável, aponta para o fato de que o núcleo dirigente do regime mantém a liderança e o controle da situação. Não obstante a iniciativa desse núcleo dirigente no sentido de uma normalização das relações internacionais do regime, na expectativa de romper o cerco comercial e político dos Estados Unidos, não foram dados sinais de que tal normalização viria, num futuro próximo, a envolver alguns dos parâmetros essenciais das democracias modernas, como eleições competitivas e garantias para a livre organização das oposições. Ao contrário, o discurso oficial da classe dirigente

cubana parece indicar que tal normalização deveria implicar, da parte da comunidade internacional, total aceitação das peculiaridades do regime cubano, particularmente a ausência de competição pelo poder político e o papel dirigente do partido sobre o Estado.

A falta de uma dissidência interna, reformista ou não, reduz também outras alternativas de transição, e o papel que uma agenda de democratização, definida a partir do exterior, poderia ter em Cuba. Dois casos em que intervenções externas, de distintas natureza, foram bem sucedidas na América Latina, são os do Haiti e do Paraguai. No caso do Haiti, a divisão entre as elites criou uma situação em que nenhum setor que se alternou no poder, depois do fracasso da sucessão com Baby Doc, foi capaz de garantir sozinho a estabilidade do regime autoritário face à insatisfação social e o surgimento de oposições democráticas com sustentação popular.

Daí derivou o recurso ao veredicto eleitoral o que, por sua vez, tornou possível a eleição de Jean-Baptiste Aristide. A persistência da divisão entre as elites limitou a capacidade do regime de esmagar as oposições e limitar o apoio popular a Aristide e, portanto, tornou a instabilidade permanente. Esse conjunto de fatores –divisão entre as elites, isolamento do grupo no poder e incapacidade para garantir a ordem pública– tornou viável a intervenção militar americana, que dificilmente teria ocorrido caso um ou mais desses fatores viesse a faltar. Por outro lado, é indiscutível que a incapacidade para garantir a ordem pública forneceu o pretexto indispensável para a intervenção.

No caso do Paraguai, a divisão na elite dirigente que levou à liberalização do regime foi um dos fatores que precipitou a tentativa de golpe militar contra o presidente Wasmosy. O regime do Presidente Stroessner abrigava, no Partido Colorado, os setores dirigentes da burocracia do Estado, da classe política e da burocracia militar, e a falta de consenso sobre sua sucessão tornou indispensável decidir a disputa através do voto popular. Wasmosy fora eleito porque obtivera a indicação partidária

derrotando as lideranças tradicionais dos Colorados mediante o apoio da burocracia militar. Diante de indícios de que as lideranças coloradas comandariam, na próxima sucessão, a indicação presidencial, e que Wasmosy apoiaria candidatura própria, reduzindo significativamente suas chances de disputar as eleições, o comandante do Exército foi levado à tentativa de golpe.

O golpe não foi bem sucedido porque permanece o impasse: os setores da elite que o regime antes muito bem contemplara, a burocracia governamental, a classe política e a burocracia militar, não são capazes de unir-se em torno de objetivos comuns, nem são capazes de, isoladamente, impor-se à sociedade. O que tornou viável a manifestação da comunidade internacional, através da OEA ou do Mercosul, e deu eficácia à forte intervenção diplomática dos Estados Unidos e do Brasil, foi essa consequência da divisão interna da classe dirigente: isoladamente, cada setor pode ter força suficiente para bloquear o funcionamento normal das instituições, mas não para governar com estabilidade.

A ausência de divisões análogas em Cuba e, particularmente, de sua consequência mais importante, que é a perda da capacidade para manter uma ordem pública estável, torna improvável o sucesso de uma agenda internacional, seja sob a forma benigna de pressões diplomáticas e de manifestações da opinião pública internacional, seja sob a forma, bem menos benigna, de intervenção militar. Tal circunstância retiraria os pretextos mais conspícuos para justificar uma intervenção militar americana, seja devido a fatores domésticos –como o temor de envolvimento em ações militares arriscadas– seja devido a fatores externos, pelo fato de Cuba não representar, para a comunidade internacional, qualquer ameaça à paz e à segurança da região ou do globo.

Isto não quer dizer, entretanto –e aqui introduzo o terceiro comentário– que a hipótese de um desfecho militar não deva ser objeto de reflexão. O Haiti não é sequer uma ilha inteira, e tampouco representava uma ameaça à paz e à segurança re-

gional ou internacional. Representava apenas, e tão somente, um fator de instabilidade doméstica para os Estados Unidos, devido ao fluxo de refugiados. Entretanto, o Haiti primeiro sofreu um bloqueio «legal», isto é, apoiado pelo Conselho de Segurança da ONU e, em seguida, sofreu intervenção militar dos Estados Unidos, também apoiado em decisão do Conselho de Segurança, isto é, com o beneplácito de seus principais parceiros e a neutralidade da China.

Portanto, o fato de não representar ameaça à paz regional ou internacional não constitui um fator de inibição absoluta contra uma eventual intervenção militar americana, desde que o pretexto se manifeste e as pressões na política doméstica americana se tornem irresistíveis. Um exame, mesmo superficial, das últimas intervenções militares americanas após a guerra do Golfo, Somália, Haiti e Bósnia, mostram claramente que, sem o cenário de mútua contenção da Guerra, a tendência do executivo americano para ceder a pressões domésticas para atuar militarmente no exterior encontra fraca resistência e tendeu a reforçar-se drasticamente.

Poderiam ocorrer duas ordens de pretextos para uma intervenção militar americana: uns de natureza doméstica cubana e os outros de natureza doméstica americana. No primeiro caso estaria a ocorrência de instabilidade doméstica em Cuba, seja de natureza econômica, seja de natureza política. Algo que evoque a imagem de caos —o que é de índole eminentemente subjetiva— poderia combinar-se com pressões domésticas nos Estados Unidos para precipitar uma intervenção.

Isto limita tanto a autonomia do governo cubano para tratar seus problemas domésticos, quanto a margem de manobra de uma eventual dissidência. Uma inabilidade da condução da economia ou um excesso na repressão interna, na medida em que provoquem explosões de instabilidade —algo, por exemplo, que redundasse num novo êxodo de «balseros»— precisam ser evitados a todo custo, de modo a não dar margem à imputação de foco de instabilidade regional. Analogamente, uma eventual dissidência teria que evitar a todo custo um tipo de oposição



que resulte em confrontação que evoque a sombra de um caos político ou social.

Os pretextos de natureza doméstica americana não deveriam em princípio constituir condição suficiente para uma intervenção, dependendo, para isto, da existência de um pretexto. Entretanto, enquanto existir uma probabilidade maior do que zero de uma aventura militar de exilados, por mais isolada e inofensiva, tal pretexto poderá ser desencadeado, sobretudo se a reação cubana for menos do que cautelosa.

Este conjunto de circunstâncias permite levantar a hipótese de que as chances de uma bem sucedida transição e, por conseguinte, de uma reintegração pacífica de Cuba no Continente, diminuem na medida em que o processo de transição se afaste de um caminho de construção de consenso mediante negociação. Qualquer coisa que impeça esse processo de chegar à mesa de negociações ou dela o retire, poderia ser fatal.

Meu último comentário diz respeito à premissa liberal de que o livre-comércio, por si só, promove a prosperidade e aperfeiçoa os costumes. Todos nos tornamos um pouco adeptos da máxima de Montesquieu, segundo a qual «le commerce adoucit les moeurs». Foram várias as hipóteses aqui levantadas, por diferentes expositores, sobre o papel de uma eventual integração comercial de Cuba com as economias mais dinâmicas do Continente, na aceleração de um processo interno de liberalização política e transição para a democracia.

Existem duas maneiras de encarar esse dinamismo do comércio: como corolário de um processo reformista desencadeado internamente, ou como um substituto para um tal processo de reformas. No primeiro caso, a integração comercial no Continente seria viabilizada mediante medidas internas de ajuste à economia de mercado, e seu principal efeito seria o de contornar o bloqueio americano e proporcionar uma integração de fato à economia internacional via América Latina.

No segundo caso é difícil imaginar como essa integração se faria sem exigir, da parte de Cuba, reciprocidade no que diz respeito a liberdade comercial, garantias de investimento,

tratamento nacional para empresas eventualmente instaladas no país. As diferenças geográficas e populacionais dificilmente permitiriam reproduzir em Cuba esquizofrenia semelhante à existente, na China, entre as zonas especiais e o resto do país. Portanto, a menos que Cuba encontre parceiros dispostos a uma abertura unilateral para Cuba sem reciprocidade, essa hipótese parece afastada.

Assim sendo, um processo de integração comercial de Cuba com as economias mais dinâmicas da América Latina suporia algum grau de deliberação das autoridades cubanas no sentido de promover reformas políticas e econômicas, mas não supõe que essas reformas sejam completas nem imediatas. Uma vez introduzidas no plano da abertura da economia, entretanto, pode-se supor que a liberalização política seja uma questão de tempo.

Nesse contexto, a continuação de estudos como os aqui reunidos –sempre que possam contar com a disposição dos *backs* suecos para jogar o jogo– terão o efeito de mapear os caminhos.

## LAS RELACIONES CUBA-CHILE: EL PUNTO DE VISTA CHILENO

JUAN MARTABIT

Este Seminario, bajo un tema de permanente actualidad, congregó a destacados académicos y especialistas en relaciones internacionales, tanto de Chile como de otros países de nuestro continente. Los aportes efectuados por la totalidad de los expositores, estuvieron dirigidos a la búsqueda de coincidencias entre los diferentes actores del quehacer internacional latinoamericano y destinados a reflexionar acerca de la actual situación de Cuba desde la perspectiva de los consensos internacionales y regionales.

Resulta casi obvio afirmar que el sistema político y el tipo de Estado consolidados en Cuba tras la revolución de enero de 1959, han despertado el interés de científicos sociales, así como de analistas, periodistas, estudiosos de la política y distintas fuerzas y actores sociales de occidente. Por otra parte, constituye un lugar común entre los observadores de la realidad cubana, reconocer que el vertiginoso derrumbe del campo socialista, formado alrededor de la ex-Unión Soviética, el fin de la Guerra Fría y la tendencia globalizadora en todos los aspectos que se percibe hoy en el mundo, incidieron negativamente en el desarrollo económico, político y social cubano.

También se puede sostener que estos acontecimientos, agravados por lo que podríamos definir como una falta de flexibilidad ante la nueva situación, produjeron una crisis en la inserción del país caribeño en el actual sistema internacional, y en especial en el sistema económico mundial.

Así, en las presentes circunstancias, el principal objetivo de la política exterior cubana ha pasado a ser la defensa de su

actual situación, que se traduce en la búsqueda de todos los medios y vías posibles para preservar el bienestar social alcanzado. En este contexto, el término del embargo económico de los Estados Unidos, ha pasado a ser una de las principales prioridades de su política exterior. Con lo anterior interactúa la necesidad de relocalizar geográficamente todos los vínculos integracionistas, comerciales, científico-técnicos, financieros y de cooperación que se tenían con la desaparecida comunidad socialista.

Progresivamente, Cuba ha ido mejorando sus relaciones con los países latinoamericanos, a pesar de sus diferencias ideológicas, desde principios de la década del '70. En este sentido, ha sido evidente el interés cubano en establecer vínculos mucho más sólidos con los países latinoamericanos y caribeños, sobre todo en la esfera económica, como base y sostén de las relaciones políticas. También podría influir en este fenómeno el interés de la mayoría de los países latinoamericanos por no aislar a Cuba y mantener y aumentar los contactos para, en algunos casos, influir en su configuración doméstica hacia posiciones menos radicales.

Como se conoce, en la 8ª Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la OEA, efectuada en Punta del Este, entre el 22 y el 31 de enero de 1962, se resolvió la exclusión del Gobierno de Cuba del sistema interamericano, por existir una incompatibilidad entre la adhesión al marxismo-leninismo y los principios de dicho sistema.

Debido a lo anterior, los países miembros de la OEA, resolvieron romper sus vínculos con Cuba, con la excepción de México. Chile rompió relaciones con Cuba en agosto de 1964, bajo el mandato del Presidente Jorge Alessandri Rodríguez. Las relaciones diplomáticas fueron reanudadas por el Presidente Salvador Allende, a los pocos días de asumir su gobierno en 1970, las cuales se interrumpieron en septiembre de 1973, durante el gobierno militar.

Chile, luego de restablecidos los vínculos consulares primero y diplomáticos después, ha transitado un importante camino en su relación bilateral con Cuba: en el plano estrictamente

bilateral, en julio de 1991, los gobiernos de Chile y Cuba, en el marco de la 1ª Cumbre Iberoamericana, celebrada en Guadalajara, decidieron reanudar relaciones a nivel consular. Este paso dado luego de más de 17 años sin vínculos de ningún tipo entre ambos gobiernos, está consignado en el convenio sobre restablecimiento de relaciones consulares que incluía áreas de cooperación tales como economía, comercial, turística y consular; constituyéndose en el primer gesto de acercamiento de un proceso cuyo desarrollo ha demostrado, desde entonces, una evolución positiva.

Nuestro país, al restablecer relaciones diplomáticas con Cuba en marzo de 1995, reiteró su compromiso por una política exterior de carácter universalista, sin condicionamientos u orientaciones ideológicas que lo inhiban de mantener contactos diplomáticos con Estados de sistemas de gobierno diferentes. Del mismo modo, se consideró un paso natural, a partir del restablecimiento de las relaciones consulares en 1991.

No es el propósito de este trabajo dar a conocer los variados argumentos que incidieron en esta determinación, pero resulta de interés consignar algunos elementos que han ido marcando la agenda bilateral, en el último lustro. Las múltiples visitas, en ambos sentidos, han ido generando un acercamiento y un conocimiento de las realidades de ambos países, lo cual ha resultado ciertamente beneficioso en el contexto general de la relación.

Chile ha mantenido, en forma permanente, una posición muy definida respecto a los embargos económicos que afectan directamente a la población de los países, supuestamente sancionados. En este sentido, nuestro país se ha opuesto tanto a la ley Torricelli de 1992 como a la denominada ley Helms-Burton que intensifica el embargo económico al país caribeño. En múltiples foros internacionales, Chile ha manifestado su oposición a estas leyes por sus efectos extraterritoriales, su carácter unilateral y su inoportunidad política.

Los convenios suscritos entre ambos países, durante el año 1996: promoción y protección de inversiones, básico de coope-

ración y represión del tráfico ilícito de estupefacientes, dan una pauta del desarrollo que han experimentado los vínculos bilaterales. Del mismo modo se puede consignar el desarrollo del comercio, el incremento del flujo turístico y el importante aporte que efectúa nuestro país, a través de la Agencia de Cooperación Internacional (AGCI) y su programa para Centroamérica, Cuba y República Dominicana.

Es destacable también el espíritu (la voluntad) del gobierno de La Habana por emprender reformas en el ámbito económico, las cuales apuntan a la búsqueda de soluciones a la aguda crisis que afecta al país. Medidas tales como la participación del capital extranjero en la economía doméstica, la despenalización de la tenencia de divisas, la legalización del trabajo por cuenta propia, la creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC) y la disminución del circulante y del déficit presupuestario, se cuentan entre las medidas propiciadas por el gobierno cubano y destinadas a paliar, en parte, la crítica situación económica.

Por otra parte, en el área de las inversiones, se aprecian avances con la dictación de normas jurídicas que otorgan la debida seguridad y garantía al inversionista extranjero. En este aspecto, se ha observado un incremento de la participación de empresarios nacionales en el mercado cubano, tanto en el sector de la inversión como en el de la comercialización de productos. Chile considera del mayor interés la presencia de empresas nacionales en Cuba y el fortalecimiento de las relaciones comerciales bilaterales. Se estima, sin embargo, que en un marco económico y legal más abierto que el actual, estas relaciones podrían adquirir toda su dimensión potencial.

En el contexto multilateral, el intercambio de diversos apoyos entre ambos países también ha sido notable. Entre estos, cabe destacar el apoyo de Cuba a la candidatura chilena como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Recientemente, el Gobierno de Chile apoyó, en el seno de Naciones Unidas, el otorgamiento de *status* consultivo —categoría

especial— a cuatro ONG's cubanas. Se trata de las organizaciones «Félix Varela», «Unión de Juristas de Cuba», «Asociación Nacional de Economistas de Cuba» y «Federación de Mujeres Cubanas». Lo anterior, a pesar de las dudas que se planteaban respecto a la verdadera independencia de que gozan estas entidades, fue ampliamente respaldado en el comité respectivo.

En cuanto al recurrente tema de los derechos humanos en Cuba, si bien existen falencias notables en esta materia, Cuba no es el único país donde estos derechos son conculcados. Chile, ha sido muy claro en mantener su posición respecto a esta sensible materia. Es así como año a año, ha mantenido su voto a favor de las diversas resoluciones que se han presentado en contra del régimen de La Habana. No obstante lo anterior, ha dado a conocer una explicación de voto, pues se aprecia un creciente grado de politización del tema, incluyendo elementos que forman parte de un debate ideológico y de una confrontación bilateral, que debiera ser ajena a la Comisión de Derechos Humanos.

Efectivamente, el ya conocido contencioso Cuba-Estados Unidos, que se mantiene por más de 35 años, ha continuado siendo manipulado por algunos sectores y sigue latente como el eje fundamental que podría incidir en articular cambios al interior del país caribeño. A pesar de lo anterior, Cuba para Estados Unidos no ha constituido ni constituye una prioridad de su política exterior; inclusive se considera, en determinados momentos, como un tema de política doméstica.

Lo claro es que el embargo estadounidense no ha producido, a pesar del largo tiempo transcurrido, los efectos que aún busca la administración estadounidense; esto es, según sus apreciaciones, el comienzo de una transición seria hacia la democracia por parte de Cuba. Pero el definir los parámetros de una transición se ha convertido en una tarea política e ideológica. Muchos están a favor del levantamiento del embargo económico que pesa sobre Cuba, se esgrime en favor de esta resolución que Cuba ya se encuentra en una transición: allí están la serie de cambios en la política económica cubana que, eventualmente,

debieran conducir hacia una apertura en el ámbito político.

Sin embargo, no existen en el escenario político interno cubano algunos principios básicos que pudiesen representar una apertura política: el derecho de libre expresión, el derecho de asociación, liberación de prisioneros políticos, libertad de movimiento de todos los ciudadanos y el derecho de candidatos o partidos políticos independientes y democráticos de participar en elecciones libres, supervisadas por representantes internacionales. Otras reformas políticas también deseables serían la creación de un poder judicial independiente, la despolitización de las fuerzas armadas y el derecho de propiedad.

En esa perspectiva, la importante visita que cumplirá a Cuba, durante el mes de enero de 1998, S.S., el Papa Juan Pablo II, hace mirar con creciente optimismo la futura gestión que la Iglesia Católica pudiese desempeñar en una eventual transición. Según antecedentes proporcionados por personeros de la jerarquía eclesiástica cubana, la gran mayoría de la población del país, inclusive miembros del Partido Comunista, ven con simpatía la próxima visita del jefe de la Iglesia Católica.



SEGUNDA PARTE:  
INTEGRACIÓN ECONÓMICA



## **La visión latinoamericana**



## OPORTUNIDADES E OBSTÁCULOS À REINSERÇÃO DE CUBA NO CONTINENTE

JOSÉ SERRA

O tema da reintegração de Cuba no Continente envolve pelo menos três incógnitas, cuja solução depende de processos complexos e de difícil previsão: a) as transformações em curso nos sistemas políticos e nas economias dos países latino-americanos, incluindo os avanços na integração regional; b) as mudanças domésticas em Cuba, em decorrência da derrocada soviética e das conseqüências de suas relações bilaterais com os Estados Unidos; c) o peso relativo das questões domésticas dos Estados Unidos sobre suas relações com Cuba.

Temos mais a dizer e influir como intelectuais e cidadãos a respeito da primeira incógnita, pois fazemos parte desse processo e a solução depende em alguma medida de nós mesmos. A este respeito, assinalo quatro aspectos das referidas transformações.

1) As mudanças tanto nas regras institucionais como na conduta dos partidos, dos políticos e do eleitorado: adotaram-se regras democráticas de representação e de controle público sobre os governos; os atores políticos mais relevantes passaram a assumir atitudes e comportamentos genuinamente mais democráticos. De fato, à luz dos três indicadores de normalidade democrática mais freqüentemente utilizados, a existência de eleições livres e periódicas, a possibilidade efetiva de rotatividade no poder e o respeito às prerrogativas das oposições, pode-se afirmar que o desempenho do conjunto dos países latinoamericanos tem sido, na última década, impecável, em comparação com outros períodos de nossa história e em relação a outras regiões do globo.

2) No âmbito institucional, afora a democratização da

representação política, cabe ressaltar os esforços para a modernização da administração pública. Do México à Argentina, os países da região têm adotado programas de reforma do Estado visando a torná-lo mais eficiente, responsável diante da sociedade e apegado às suas funções tradicionais: garantia de condições sociais de bem-estar e equidade, defesa externa e segurança interna.

Os esforços para responder às expectativas de uma administração pública mais transparente e mais sensível às demandas da população também têm sido uma constante na região. Multiplicaram-se experiências de parceria entre os governos nacionais e subnacionais e entre estes e as iniciativas da população.

3) No âmbito econômico, as transformações envolvem reformas que alguns pretendem resumir pejorativamente com a expressão modelo neoliberal. Trata-se, porém, de reformas apropriadas à transição de uma economia cuja direção e dinamismo eram dados pelo Estado, para outra cujo dinamismo resulta da interação entre os agentes econômicos: empresas, sindicatos, investidores, consumidores. Nesse contexto, o Estado deve exercer o papel essencial de nivelar o terreno, estabelecendo as regras do jogo, criando condições de infraestrutura, garantindo o respeito a regras de equidade na competição e promovendo políticas macroeconômicas compatíveis com a estabilidade e o desenvolvimento. Isto implica, entre outras coisas, uma burocracia responsável, apartidária, eficiente e controlada em sua capacidade de corromper e ser corrompida.

Procura-se, basicamente, construir economias regidas segundo as leis econômicas, o que é diferente de dizer regida pelas leis do mercado. Por exemplo, a necessidade de aumentar a poupança doméstica, em vez de conduzir a diferentes formas de confisco que resultam na concentração da capacidade de investimento no Estado, deveria levar à adoção de medidas que tornem o investimento produtivo mais atraente do que outras aplicações financeiras.

As mudanças citadas envolvem também a maior abertura às

importações, para complementar a oferta doméstica e fomentar a competição e o aumento de produtividade média da economia. Envolve a preferência por medidas de incentivo ao aumento da produtividade em vez de proteção contra a competição não desleal. Significa reconhecer a necessidade de atrair investimentos produtivos externos e, portanto, de oferecer-lhes um ambiente favorável. Isto, por sua vez, implica construir e manter a credibilidade externa; requer compatibilizar as necessidades puramente domésticas com seus efeitos nas expectativas dos investidores estrangeiros.

A essas transformações corresponderam, na maioria de nossos países, reformas profundas na economia. O Estado representou, na maior parte deste século, o papel de principal agente econômico e responsável pelo dinamismo do crescimento. Exerceu funções essenciais não apenas no estabelecimento de metas e na escolha de prioridades, mas também como ativo agente produtivo direto. Não há um só setor da economia, da indústria fabril aos serviços financeiros, em que os Estados latinoamericanos não tenham estado presentes como agentes econômicos diretos e, muitas vezes, como líderes dos respectivos setores.

O Brasil é, nesse sentido, um caso exemplar, pois abrigou o mais bem sucedido Estado desenvolvimentista do antigo Terceiro Mundo, responsável por parte expressiva do investimento produtivo e proprietário de uma vasta rede de empresas de todos os tipos e em todos os setores, inclusive no financeiro. A percepção, hoje consensual, de que o papel antes representado pelo Estado no desenvolvimento perdeu seu dinamismo, tem levado à redefinição de seu papel e ao dismantelamento, mais ou menos rápido e mais ou menos bem sucedido, do gigantesco aparato do setor estatal na economia formado ao longo do século.

Paralelamente ao crescimento da máquina estatal na América Latina e, em parte, refletindo uma lógica análoga, a burocracia estatal foi-se descaracterizando como burocracia, isto é, como corpo de funcionários comprometidos com o interesse público e responsáveis diante da autoridade governamental. Nesse

processo, algumas camadas transformaram-se numa força politizada, incompetente e descomprometida com a função pública, acumulando privilégios injustos com relação aos demais assalariados e incompatíveis com a preservação do equilíbrio orçamentário. Não é por menos que a reforma administrativa está igualmente em curso na maioria dos países latinoamericanos, em resposta ao novo papel do Estado.

A reintegração de Cuba na América Latina significaria para esse país inserir-se nas mudanças que envolvem o sistema político e a economia, bem como a concepção e a organização dos Estados americanos dos diferentes países da região. Na ausência de mudanças no regime político e no seu funcionamento institucional, de transformação da economia e de reforma do Estado, não estaríamos falando de integração, mas de mera justaposição de um corpo estranho. Não é o que queremos e, certamente, não é isso o que Cuba pode esperar.

A respeito das relações bilaterais entre Estados Unidos e Cuba, convém lembrar, inicialmente, o peso relativamente pequeno das questões internacionais nas disputas políticas internas norte-americanas. O que existe, de fato, é um peso desproporcional dos problemas domésticos sobre as decisões e as ações externas do Estados Unidos.

Não se trata do uso doméstico das questões internacionais para empreender ações contra inimigos externos e assim mobilizar apoios políticos ou obter aprovação eleitoral. São tomadas decisões e empreendidas ações com a meta de se atingir objetivos domésticos, independentemente dos interesses externos envolvidos. Mais simplesmente, decisões que visam a dar satisfação a grupos de interesse, a despeito do ônus externo que possam trazer.

O passado recente apresenta exemplos claros da precedência de objetivos domésticos dos Estados Unidos sobre objetivos externos — o que não deixa de surpreender num país que vem exercendo hegemonia global há tantas décadas. A intervenção na Somália, sem nenhuma justificativa política ou militar, foi provocada pela pressão de grupos humanitários; pressões



análogas levaram muito perto de intervenções semelhantes no Sudão e contribuíram em grande parte para a intervenção no Haiti.

Neste último caso, nos Estados Unidos, foram decisivas as pressões tanto dos Estados do sul, alvo preferencial da chegada em massa de refugiados haitianos como, por ironia, os *lobbies* pró-democracia e direitos humanos ligados ao presidente Aristide. Aqui também a segurança externa norteamericana não corria qualquer risco, nem a tragédia do Haiti representava ameaça potencial para a paz mundial. Lembremos, porém, que essa intervenção encontrou forte oposição no conjunto dos países latinoamericanos, que, além de estarem comprometidos com uma solução não militar (via OEA), sempre percebem cada intervenção militar norteamericana no Continente como um precedente a mais para intervenções futuras.

Um exemplo não militar é mais pertinente para nosso tema mais imediato: durante sua primeira campanha presidencial, embora fosse favorável à ratificação dos acordos do NAFTA, Bill Clinton cedeu a fortes pressões das bases democratas, principalmente dos sindicatos, das organizações pró-democracia e direitos humanos e dos ambientalistas, e terminou retificando sua posição, condicionando seu apoio ao NAFTA à rediscussão das cláusulas sociais, ambientais e de regulação migratória. Como as negociações com o México e o Canadá já se encontravam encerradas, tal exigência levou a reabrir as negociações através dos famosos *side agreements*, retardando a ratificação e polarizando o debate interno.

Do mesmo modo que nos casos mencionados, a política americana com relação a Cuba reflete menos condições objetivas de segurança e interesses externos daquele país, do que a vulnerabilidade do Executivo a interesses domésticos ligados aos exilados cubanos, particularmente a seus setores mais radicais. Embora Cuba não mais represente um risco potencial para a segurança dos Estados Unidos, a lei Helms-Burton pretende estabelecer o bloqueio econômico à Ilha até mesmo de outros países, procurando subordinar as diferentes legislações

nacionais. Por isso, tem encontrado oposição quase universal, particularmente entre parceiros relevantes dos Estados Unidos, como a União Européia. A política norteamericana em relação a Cuba é um bom exemplo de decisão em que, do ponto de vista externo, a inexistência de benefícios para os Estados Unidos só é comparável à enormidade dos custos para o país afetado (Cuba).

A evolução dessa política, em função de fatores predominantemente domésticos, é uma incógnita. Enquanto o objetivo doméstico prevalecer, as pressões da comunidade das nações e da opinião pública internacional não serão relevantes para promover mudanças fundamentais na atitude em relação à Cuba.

As transformações domésticas em curso neste país são pouco conhecidas. Isto não é bom, pois reflete uma situação da desimportância diante a opinião pública internacional. Reflete, também, um isolamento que, sem dúvida, decorre também de um auto-isolamento. Hoje se conhece mais a respeito da economia e da política da China do que de Cuba, exatamente porque tudo o que a China não deseja, neste momento, é isolar-se da comunidade internacional.

No entanto, se Cuba estivesse engajada em transformações levemente convergentes com as que vêm ocorrendo no conjunto do Continente, já se saberia. Os resultados seriam visíveis, e os interessados os estariam alardeando.

É verdade que a política americana, simbolizada pela lei Helms-Burton, tem o efeito diabólico das profecias que se auto-realizam, pois Cuba vê-se obrigada a assumir uma atitude defensiva, que tende a «confirmar» a imagem de país politicamente fechado, destoando do resto do Continente, e dominado por uma *nomenklatura* aferrada ao poder. Tal atitude defensiva pode, a longo prazo, cristalizar negativamente as relações de Cuba com o resto da região, sob o peso adverso de suas relações com os Estados Unidos.

Estamos convencidos, porém, que se Cuba deixar de olhar para o Continente como um reflexo de suas relações com os Estados Unidos, encontrará um horizonte amplo de cooperação

e integração. Por exemplo, lembramos o já amplo leque de cooperação e intercâmbio que Brasil e a ilha vêm desenvolvendo ao longo da última década, abrangendo áreas tão importantes como a cultura, a cooperação técnica e científica e o turismo, mostra as possibilidades desse processo.

Mas a reintegração de Cuba depende de decisões que somente ela pode tomar. E dificilmente poderá ser poupada, ao longo do caminho, da maior abertura da economia, da reforma da administração pública e da democratização.



# CONCERTACIÓN POLÍTICA E INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA: ¿ES POSIBLE LA INSERCIÓN DE CUBA?

ALICIA FROHMANN

## Los cambios en América Latina

Al observar las relaciones intralatinoamericanas a fines de los noventa, vemos una compleja trama de relaciones de cooperación tanto en el ámbito económico como en el político. Desde fuera de América Latina —donde los elementos de identidad común de la región resultan mucho más evidentes que desde adentro— la cercanía y el dinamismo de estos vínculos resultan lógicos y normales.

Sin embargo, la cooperación entre los países latinoamericanos, tal como la conocemos a fines de los '90, es un fenómeno bastante reciente, que se desarrolló sólo durante esta última década.

En el campo político, se remonta al Grupo Contadora, al Grupo de Esquipulas y al Grupo de Río, y se consolida en la post Guerra Fría con el proceso de renovación de la Organización de Estados Americanos (OEA). En términos simbólicos, este nuevo dinamismo y fluidez en los intercambios se ve reflejado en la diversidad de espacios de encuentro que se han creado a partir de la Primera Cumbre Presidencial del Grupo de Río en Guadalajara en 1987: a las reuniones anuales del Grupo de Río (jefes de Estado) y de la OEA (cancilleres), se agregaron en los '90 las Cumbres Iberoamericanas y las Cumbres Hemisféricas<sup>1</sup>.

---

1 Esta nueva modalidad de cumbres de la diplomacia hemisférica ha sido denominada «*summitry*» por Richard Feinberg en su libro *Summitry in the Americas*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 1997.

En el ámbito económico, se han alcanzado niveles de integración sin precedentes en la historia de la región. La ALADI se mantuvo como marco de negociación de preferencias arancelarias y subsistió también el Pacto Andino. Pero se desarrollaron nuevas y dinámicas iniciativas de integración como el MERCOSUR, el CARICOM, el Mercado Común Centroamericano, el Grupo de los Tres, una multiplicidad de acuerdos bilaterales, y –a partir de la Cumbre Hemisférica de 1994– existe la perspectiva de la conformación de una zona de libre comercio hemisférica, el ALCA, para el 2005.

Los mecanismos de concertación han jugado un indudable rol político en el desarrollo de las instancias de integración económica que hoy en día encontramos en América Latina, aunque las negociaciones económicas mismas hayan sido abordadas en otros ámbitos.

En el transcurso de las últimas décadas ha habido cambios considerables en lo que entendemos como integración económica en América Latina. En los años '60 y '70, cuando se hablaba de integración, se pensaba en una integración «hacia adentro», en un programa de complementación económica entre países vecinos y relativamente similares, con tendencias bastante autárquicas y proteccionistas, orientado a lograr la sustitución de importaciones a escala ampliada. Este modelo de integración se desgastó junto con el agotamiento del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones. De tanto aplicarse parcialmente, se fue convirtiendo en cosa del pasado, en una virtualidad exhausta. A inicios de los '80 se había transformado en un oscuro objeto de deseo, en otro mito latinoamericano más que no alcanzaría a concretarse.

En los '90, en el contexto de los cambios en el sistema internacional y de los procesos de reestructuración y liberalización de las economías de América Latina, tanto el concepto como la realidad de la integración se han modificado drásticamente. Tenemos hoy en día, una integración «hacia afuera», abierta a la inversión extranjera como fuente de capital, de tecnología y de instancias de colocación de productos exportables.

En esta nueva modalidad de integración, la asignación de recursos depende básicamente de las señales del mercado y de la competitividad, más que de políticas intervencionistas, aunque los Estados y las instancias multilaterales fijen los marcos regulatorios, en estrecha colaboración con los empresarios y, a veces, en consulta con los representantes de los trabajadores.

En la actualidad, prácticamente todos los países de la región se han embarcado en una u otra modalidad de integración (bilateral, subregional, regional o hemisférica). Estas, por lo general, incluyen reducciones de barreras arancelarias y no arancelarias, pero también abordan temas tales como la integración energética, el movimiento de capitales, los servicios, los transportes, las patentes y, eventualmente, los temas laborales y del medio ambiente.

Existe así una diversidad de modalidades de geometría variable que adoptan los procesos de integración (acuerdo marco, acuerdo de complementación económica, acuerdo de libre comercio, unión aduanera, mercado común), los cuales implican también niveles de compromiso e imbricación diferenciados.

Los procesos de integración y de formación de bloques económicos son una característica de la etapa actual de globalización de la economía. Aún es difícil afirmar taxativamente si resultarán complementarios con el proceso de liberalización de la economía internacional, en un marco de creciente multilateralismo —el llamado «regionalismo abierto»— o si, más bien, se impondrán como impulsos defensivos, neoproteccionistas, conducentes a «guerras comerciales» interbloques.

### **Inserción de Cuba**

En este nuevo mosaico de relaciones al interior de América Latina, Cuba ha estado notoriamente ausente por razones tanto políticas como económicas.

Por un lado, en términos políticos, Cuba está prácticamente estancada en la situación de 15 años atrás: no ha habido mayores

cambios políticos internos y es uno de los pocos países del mundo que mantiene una lógica de Guerra Fría en sus relaciones internacionales. A este aislamiento por razones políticas, contribuye de manera decisiva el hostigamiento permanente de Estados Unidos, el cual se manifiesta a través del embargo económico, de la ley Helms-Burton y de los esfuerzos constantes por aislar a Cuba en los foros internacionales.

El régimen político cubano no ha incorporado la democracia representativa, multipartidista, con alternancia en el poder —tal como se define al menos conceptualmente la democracia en los países occidentales. Eso contribuye al ostracismo de Cuba, en la medida que crecientemente la adopción de un régimen político democrático ha pasado a ser una condición necesaria para participar con legitimidad en la comunidad internacional.

Otras dificultades para dar una mayor fluidez a la incorporación de Cuba a las dinámicas de integración latinoamericanas actuales, radican en el campo económico. Cuba continúa teniendo una economía dirigida, aunque el derrumbe de su sistema de alianzas internacionales ha significado un notorio deterioro económico interno, frente al cual el gobierno cubano ha reaccionado implementando algunos cambios en el sentido de una gradual y limitada liberalización del sistema.

Cuba ha seguido los procesos de concertación política e integración económica con mucho interés, planteando siempre la idea de su pertenencia a la región y, también, la necesidad de romper la camisa de fuerza impuesta por la hostilidad de Estados Unidos.

En la actualidad, Cuba tiene una presencia en la Asociación de Estados del Caribe, en el CARICOM, en las reuniones de jefes de Estado de la Cumbre Iberoamericana (de hecho, está previsto que La Habana sea la sede de la Cumbre de 1999), y se está discutiendo su participación en la reunión cumbre de jefes de Estado del Grupo de Río y la Unión Europea que se realizará en 1999.

Por otra parte, Cuba estaría interesada en participar en instancias como el Grupo de Río y la OEA, y posiblemente también



en iniciativas de integración económica como el ALCA y asociaciones regionales o subregionales.

A su vez, el tema de Cuba ha estado presente permanentemente en todos los foros latinoamericanos en los que Cuba no participa. Su ausencia es un tema sensible; de hecho, la postura respecto de los temas de discusión sobre Cuba —democracia, derechos humanos, la ley Helms-Burton— es creadora de identidad política en América Latina.

De todas maneras, ya sea por presencia o por exclusión, el tema de Cuba siempre ocupa un lugar especial en las agendas de los espacios de concertación política e integración económica latinoamericanos.

Una dificultad importante para lograr una mayor incorporación de Cuba a las instancias regionales es que, una y otra vez, las autoridades cubanas han insistido en no aceptar condicionamientos, sin tener en cuenta que los países que integran estos grupos sí han debido aceptarlos, ya sean explícitos o implícitos. En lo político, el condicionamiento central es el respeto de la institucionalidad democrática y de los derechos humanos (véase la Declaración de Santiago de la OEA; las suspensiones de Panamá y Perú del Grupo de Río; la cláusula democrática del MERCOSUR), como bases de legitimidad internacional. En lo económico, la condición principal es la apertura y transparencia del sistema económico y el respeto por las reglas de juego básicas del actual sistema de comercio, monetario y de inversiones internacionales. El sistema cubano actual no pareciera cumplir con estos requisitos.

Es así como, a pesar de la buena voluntad política de varios países de la región, persisten grandes dificultades, dadas las condiciones cubanas actuales, para incorporar a Cuba a los mecanismos de integración. Aun cuando se pudieran superar de alguna manera las dificultades políticas, la única integración económica posible sería sobre la base del comercio dirigido. Este es un tipo de comercio que no se adecua en absoluto a las lógicas económicas vigentes en las economías de mercado de la región y en las nuevas estructuras integracionistas.

Todo apunta a que serán necesarios cambios significativos en el área política y económica en Cuba, para poder avanzar sustantivamente en su integración a los mecanismos regionales existentes.

## LA REINSERCIÓN REGIONAL CUBANA

GABINO FERNÁNDEZ

Aun cuando los mexicanos deberíamos ser, por las razones que ustedes conocen, los mejores especialistas del modelo cubano, no lo somos, porque nos perdemos por muchos motivos en todo este proceso que ha tenido Cuba.

El propio Luis Maira nos abre los ojos en todas las fases que ha tenido la dirigencia de la Revolución Cubana. Pero llama poderosamente la atención lo que ha sucedido en los seis últimos años en lo que Carlos Rafael Rodríguez –para mí uno de los hombres más claros sobre su proceso– llama «los nuevos vientos frescos de la Revolución Cubana». Él hace un análisis reciente sobre las zonas libres que abre Cuba al mundo en esta globalización hoy tan en boga.

Y, efectivamente, creo que en estos últimos seis años sí hay «nuevos vientos frescos» en la dirigencia cubana.

Sin embargo, los mexicanos seguimos poniendo dudas e interrogantes porque no tenemos acceso fácil a todos estos cambios y, aunque sean «vientos frescos», no sabemos hacia dónde van. Nos asombra el hecho de que, frente a la ley Helms-Burton, el gobierno cubano asesta rápidamente una respuesta a lo difícil. Las grandes empresas mexicanas tuvieron que salir rápidamente de Cuba en función de la presión de que, ni siquiera frente a las inversiones que tienen (cementeras o telefónicas, por ejemplo) en Estados Unidos, les iban a permitir entrar. El capital es capital y los empresarios así lo perciben en México, China, Chile y en cualquier parte de Europa.

Por tal motivo, al profundizar en lo que hoy está ocurriendo en Cuba, esto es muy importante. Por ejemplo, el Partido Comunista Chino sugirió las zonas francas al gobierno cubano durante

los últimos 4 ó 5 años, pero sólo ahora se establecen. Un ejemplo que puede ser útil de alguna manera es que cuando China abre sus zonas económicas libres, Taiwán se establece en China con 30.000 empresas con más de 40.000 millones de dólares de inversiones. Ellos piensan que lo anterior daría lugar a que todos estos capitales que andan deambulando por el mundo y se establecen de pronto, pueden llevar a alguna nueva situación o a un enfoque renovado sobre lo que Cuba requiere, es decir desarrollo.

Quiero afirmar antes de entrar en lo que la Comisión de Economías Emergentes del Parlamento Latinoamericano ha hecho, que México sigue todavía en la línea de cómo tenemos que ayudar y apoyar a Cuba. No nos cansamos ni nos vamos a cansar, tenemos razones históricas de por qué hacerlo.

Recientemente en Santa Fe, Nuevo México, durante la reunión interparlamentaria, se realizó la recomendación (ya se han hecho otras 217) de que ALCA tiene que considerar a Cuba en la integración de nuestra América y si esto no ocurre no va a tener utilidad. Nuevamente nuestros vecinos norteamericanos dicen "todo lo haremos sin Cuba y de ahí no salimos". Sin embargo, Cuba sigue insistiendo y a través de lo que nosotros realizamos debemos ver qué hacer para su inserción.

En esta ocasión, daré a conocer una parte de un documento que hemos elaborado a través de estos dos años y que ya está en Cuba, que puede servir como un marco de referencia útil para lo que ellos deban hacer. Quiero aclarar que no obstante que el Parlamento cubano forma parte del PARLATINO, nunca fue posible llevar a los cubanos a alguna reunión.

En este documento seguramente se va a encontrar alguna pequeña ancla en el sentido de por qué hablamos a los cubanos de todo esto, porque pensamos que lo que ha sucedido en los últimos seis años en Cuba es muy importante. Pero habrá que bajar por completo el perfil para que se vean las cosas como se debe y, si Cuba, quiere pueda terminar con los obstáculos que hoy tiene.

El documento plantea, entre otras cosas, que el neoliberalismo

lismo ganó terreno extraordinariamente al promover los procesos de globalización. El redimensionamiento del Estado y sus funciones, la creación de bloques comerciales para enfrentar la guerra por los mercados y una nueva división internacional del trabajo, han generado una disminución de los niveles de vida que afecta a la mayoría de la población de nuestros países pobres.

Particularmente para América Latina en este contexto, los gobiernos del área han orientado sus políticas públicas a tratar de mantener las reformas económicas sin vulnerar la estabilidad política de sus naciones. Al mismo tiempo, impulsan desde diferentes instancias acuerdos que permitan su inserción en las mejores condiciones posibles ante los requerimientos que impone la globalización. Esta última busca ordenar la competencia económica de acuerdo con una mayor liberalización de los mercados nacionales, con una tendencia creciente a la configuración de megamercados supranacionales donde frente a los factores económicos, si bien son determinantes, subyace el establecimiento de un nuevo orden político mundial. Esta quizás es una de las pequeñas anclas que nosotros queremos que perciban nuestros compañeros del Poder Popular de Cuba.

El fin de la bipolaridad este-oeste marca sin lugar a dudas las nuevas reglas de la configuración del nuevo orden económico y político mundial, orientándose ahora las tensiones entre los países no en el terreno de los sistemas económicos socialistas o capitalistas, sino en una lucha por el control de los mercados determinados por la eficiencia, la productividad y la competencia comercial.

Hoy se vislumbran los tres grandes bloques comerciales continentales: América, con lo que ya es sin duda alguna el ALCA —eje central de la política de comercio exterior de los Estados Unidos—, Europa y Asia. En este contexto, en que nuestras economías se enfrentan en una lucha de David contra Goliat, pero sin el final conocido, la inserción en la globalización de economías subdesarrolladas o en vías de desarrollo —las denominadas economías emergentes— constituye una verdadera labor de titanes. Este es el mensaje que tenemos para los cubanos.

Se realizan enormes esfuerzos para la concreción de un acuerdo económico continental. Esto lo estamos viendo en las últimas reuniones, como la recientemente realizada en Nuevo México, donde el camino de Estados Unidos es éste. Aquí cabe una apreciación muy importante sobre el exitoso bloque económico del MERCOSUR. A los Estados Unidos les pareció al principio que MERCOSUR iba a significar una parte importante de lo que ellos venían pretendiendo. Sin embargo, MERCOSUR se constituye en el esfuerzo más destacado en este planeta sobre un bloque comercial, lo que los norteamericanos y ALCA no esperaban.

Otra recomendación importante es que aun cuando se hayan aplicado reformas económicas durante la última década —el redimensionamiento del papel del Estado, la apertura comercial, el control del déficit público a través la disminución de la inversión pública, el control de la inflación y el castigo a los salarios— apenas parece esbozarse el rumbo que habrán de tomar nuestras naciones para su incorporación a los nuevos requerimientos de la era globalizadora. Prueba de ello son los procesos de integración que se vienen impulsando en el área de manera regional, grupal o bilateral, avanzando de manera desigual en los últimos años. Sin embargo, considerar estas experiencias permitirá ir construyendo los puentes necesarios para una integración hemisférica. Recuérdese el proceso más acabado a nivel mundial y el largo camino que ha recorrido la Unión Europea desde 1950.

Dentro los compromisos suscritos que resaltan por su importancia quisiera referirme también a MERCOSUR. Esto es lo que se comenzó a ver en CEPAL, luego en SELA y finalmente en ALADI. El MERCOSUR —firmado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, más los dos miembros asociados Bolivia y Chile— ya sobrepasó los 200 millones de habitantes. Lo acordado por Canadá, Estados Unidos y México, dentro del NAFTA, tiene un mercado potencial de 366 millones de habitantes. Los países miembros del MERCOSUR acordaron eliminar durante la fase de transición los gravámenes y restricciones de cualquier índole

aplicados en su comercio recíproco. Con tal fin, se aplicó un programa progresivo de desgravación lineal y automático al universo arancelario de acuerdo con un programa, el cual en el período de diciembre 1993 a diciembre 1994 dio lugar a un porcentaje de desgravación hasta el 82% y en 1994 totalizó el 100%.

El MERCOSUR y sus aciertos son una lección importante. Se explican al surgir del previo y sostenido temor a operar en una escala económica disfuncional y del concepto de que en la actualidad cada mercado por separado no es suficiente para producir óptimos índices de productividad, lo que naturalmente llevó a los países miembros a buscar escalas mayores de operación de sus mercados donde cada bloque juega con las consecuentes hipótesis de acercamiento o distanciamiento con cada uno de los restantes miembros. Aquí quizás cabe aclarar que en los últimos cuatro meses se ha dado el problema arancelario con el déficit comercial de Brasil y Argentina, Paraguay y también Uruguay. Pero MERCOSUR tiene esta agilidad que antes no tenía la Unión Europea ni los miembros de Asia-Pacífico, para negociar a la velocidad como lo está haciendo en estos momentos. Menem o Sanguinetti en Brasil, negocian rápidamente los obstáculos a este bloque comercial que será un ejemplo y que puede ser lo que empuje en otra parte la incorporación de Venezuela al CARICOM.

Finalmente, NAFTA –además de su natural importancia como conjunto de normas que rige las relaciones económicas entre los dos socios comerciales– para México constituye algo muy destacado. La eliminación gradual de los aranceles y barreras no arancelarias dentro de un plazo de 10 años con algunas excepciones a las que se acordó un máximo de 15, reviste una relevancia enorme, ya que el 84% del flujo comercial de la nación mexicana se orienta hacia los Estados Unidos. Hoy estamos llegando prácticamente a los 92.000 millones de dólares, es decir una suma superior a todo el MERCOSUR. México se convierte en el tercer socio comercial de Estados Unidos.

Nosotros hemos dicho que llevamos años trabajando,

triangulando y comprando para poder mantener lo que ellos tienen. Cuba requiere entender tarde o temprano que los obstáculos no los fijamos nosotros, sino que los pone muchas veces el tiempo y la burocratización a la que a veces se llega.

Un aspecto importante a destacar es que del 16% del comercio que tenía México con Europa, el NAFTA lo baja al 4%. Con América Latina sigue inamovible el porcentaje, un 4% durante más de seis años, del cual Brasil tiene el 70% y el resto Argentina y los otros países.

Quisiera terminar con algo muy importante para nosotros. ¿Hasta dónde podemos llegar realmente eliminando obstáculos para la integración Cuba-América Latina? Pienso que los esfuerzos de México particularmente, sin hablar de otros, han ido bastante más allá de lo que muchos son capaces de imaginar. Hoy, Cuba tiene establecidas relaciones con una docena de países latinoamericanos con los cuales mantiene buenos contactos. Pero estoy seguro que Cuba en su participación e inserción en América Latina tiene que hacer un esfuerzo para ser más abierta. Creo que hay en este momento una generación de cubanos en el poder que puede hacer mucho más de lo que se ha efectuado antes.

Al igual que los expositores que me precedieron quisiera escuchar respuestas y recomendaciones acerca de lo que se puede hacer. En México no estamos cansados y continuaremos haciéndolo; en el Parlamento Latinoamericano lo hemos hecho invariablemente a pesar que no hemos podido traer cubanos a la Comisión de Economías Emergentes para mostrarles todo lo que está pasando en América Latina, pero no somos culpables de ello.

La realidad es que hoy más que nunca debemos procurar que la integración hacia el año 2000 se vea como algo factible. Los «nuevos vientos», de los que habla Carlos Rafael Rodríguez, sí son ciertamente frescos. Espero que sean de fronda y que no cambien.



## **La participación cubana**

|  
|  
|  
|  
|  
|  
|  
|  
|  
|

# INTERNAL OBSTACLES TO CUBA'S REINSERTION IN THE LATIN AMERICAN ECONOMY

ARCHIBALD RITTER

## **Introduction**

A deepening of the process of economic interaction and integration with the Latin American and Caribbean region undoubtedly would be of major benefit for Cuba, generating important economic advantages, as argued elsewhere in this volume. Unfortunately, there are some obstacles within Cuba which obstruct its international integration, which would make a normal process of interaction with the region most difficult, and which are ultimately harmful to Cuba. These obstacles include some dysfunctional policies, some counterproductive institutions and some structural factors. While a few of these perhaps could be modified or corrected without too much problem, others will likely be difficult to change. This means that Cuba's economic interrelations and integration in the region will probably evolve only slowly, or else may in part be blocked unless there are significant policy and institutional reforms.

The objective of this essay is to analyze the central factors which impede and will continue to impede the process of Cuba's interaction and integration in Latin America and the Caribbean specifically, but also in the international system more generally. In this study, problems and impediments are emphasized rather than factors which may stimulate a broadening and deepening of Cuba's interrelations with the Latin American region. Among the positive factors are Cuba's current economic necessity to accelerate the process of integration with the region, significant political will, cultural and linguistic affinities with the region,

and some possible economic complementarities. However, while such integration-promoting factors are important, their positive effects may be overwhelmed or blocked by the negative factors. The focus in this essay on the latter does not imply that the former are unimportant. But dealing with the negative factors is also vital if Cuba is to benefit optimally from a steadily intensifying interaction with the region.

### **Exchange rate policy**

Perhaps the most serious policy problem confronting Cuba in the 1990s has been its exchange rate policy. The official value of the peso has been fixed at par with the U.S. dollar, \$U.S. 1 = \$1 Cu.P., regardless of the underlying balance of payments situation, regardless of genuine domestic inflation rates *vis-à-vis* international rates and regardless of the exchange rate of the U.S. dollar in relation to all other currencies. This represents an approximate continuation of the situation of the 1950s and of the fixing of the exchange rate with the Ruble, which appreciated *vis-à-vis* the \$U.S. in the 1960s and 1970s. Meanwhile, the unofficial exchange rate reached very high levels during the *balseiro* crisis of 1994 (120 to 150 pesos per dollar), declining to 18 per dollar in early 1997, and then rising somewhat to 22 by May and remaining there till December of that year. (The unofficial rate was the black market rate prior to the decriminalization of holding the U.S. dollar in August 1993. After this, it became a quasi-official rate, and the Government became a significant dealer in currency exchange with the opening of the *Cadecas*, or *Casas de Cambio* which buy and sell pesos at the unofficial rate).

Most of the traditional socialist peso economy functions at the official exchange rate of \$U.S. 1 = \$1 Cu.P. This means that imported inputs or final products can be purchased at this rate, i.e. one dollar's worth of imports can be acquired for one old peso. Imports acquired at this rate are obviously very cheap for

Cuban purchasers in terms of old pesos. On the other hand, Cuban exports at this exchange rate are exceedingly expensive for potential foreign purchasers, who must pay \$U.S. 1 for 1 peso worth of Cuban products. For imports into Cuba of intermediate products, capital goods, and products available through the rationing system, the official rate is used, and the imported products are available inexpensively and in pesos to enterprises or consumers. For Cubans to actually acquire dollars for the purchase of imported goods in the state dollar stores, however, the price of one dollar is not one peso, but instead was 22 pesos by December 1997. Microenterprises also must pay 22 pesos for one dollar's worth of imports (plus 140% sales tax) purchased from the dollar stores or from state sales agencies.

The current official exchange rate of \$U.S. 1 = \$1 Cu.P. constitutes an extreme overvaluation of the peso under current balance of payments circumstances and relative structures of Cuban and international prices. At this exchange rate, the Cuban demand for imports of all kinds is, if not infinite, extremely high and undoubtedly a large multiple of the total value of exports of goods and services. On the other hand, the foreign demand for merchandise exports at this exchange rate was \$U.S. 1.9 billion, with tourism constituting perhaps another \$U.S. 1 billion.

Interestingly enough, the previous commercial rate of \$U.S. 0.65 = \$1 Cu.P. was unified at the level of the tourist rate of \$U.S. 1 = \$1 Cu.P. in 1994. This represented a useful partial devaluation of the commercial rate. However, during 1997, the U.S. dollar appreciated by over 10% *vis-à-vis* the rest of the world its main trading partners<sup>1</sup> the Cuban peso has also appreciated as it is tied to the U.S. dollar rather than a bundle of currencies of its trading partners. This means that Cuba's nominal exchange rate appreciated over the year 1997. Moreover,

---

1 *The Economist*, November 29, 1997, p. 113.

the domestic price level has risen a good deal more than the price levels of its trading partners since from 1989 to 1996. According to estimates by CEPAL (Table III-11,) Cuba's GDP deflator rose by 59.6% in this period while informal market prices rose by 455% in this period. This factor has helped generate an appreciation of the real exchange rate. The net result of these forces has been to further increase the value of an exchange rate which was already grossly overvalued. It is difficult to see the wisdom appreciating Cuba's exchange rate in view of the continuing balance of payments crisis.

The consequences of this major exchange rate overvaluation and confusion are damaging to the Cuban economy and its international economic interactions. First of all, with the huge excess demand for imports over exports at the official exchange rate, a bureaucratic system of control over imports is necessitated. As a result, although tariff levels may be low, non-quantitative restrictions on imports are often infinitely high, because what is not specifically permitted by government officials is prohibited (although some state conglomerate firms have some independent rights to importation). This bureaucratic control of imports constitutes a system of non-tariff barriers which can be used at the discretion of the government. The consequences of this commercial policy system are discussed in the next section.

A second consequence of the overvaluation of the old peso is that with permitted imports (at the parity exchange rate and in the peso economy) being artificially and extremely cheap, they possess a large cost advantage in real terms within Cuba over domestically produced products. This then operates as a disincentive to the development of substitute products or to a natural process of import substitution. It should be emphasized that this only is applicable for the products where imports are permitted. For the prohibited products, protectionism is very high if not infinite, as argued below.

In the tourist and dollar parts of the economy, a similar situation also exists. For example, in the dollar stores one sees a variety of soft drinks imported from Mexico, Italy, Venezuela,

Canada and elsewhere under a variety of labels. In one such case, Cuban-label soft drinks, *Tropicola* and *Cachito*, were produced in and exported from New Brunswick, Canada in 1997, and were being sold in the dollar stores at lower prices than the same brands produced in Cuba. Why? Because it was cheaper for the enterprises empowered to import products for the dollar sector to import the soft drinks at the official exchange rate rather than to purchase domestically-produced substitutes when they were also required to buy pesos at the official exchange rate in order to acquire the substitutes. There are many such examples in the dollar sector of the economy, the sale of T-shirts imported from China, or rum imported from Nicaragua being conspicuous cases.

In the peso sector of the economy, this phenomena also operates in a powerful way. When products are imported at the exchange rate of \$U.S. 1 = \$1 "old peso," they are very inexpensive for those empowered to purchase them by the planning authorities. Such low-cost imports then create a disincentive to the substitution of imports with domestic production. Anything imported at this exchange rate -bicycles, textiles, household wares and gadgetry, for example- would be so cheap as to make any domestic producer uncompetitive in the absence of quantitative controls of the relevant import, market guarantees, and other benefits from state subsidization or regulation.

A third impact of the exchange rate policy has been to help block the expansion and diversification of exports. In the last four decades, one of least successful aspects of Cuban economic performance has been the failure to diversify and expand exports. Indeed, the pattern of Cuba's exports has not changed dramatically since 1957. The traditional export products sugar, nickel concentrates and tobacco continued to predominate into the mid-1990s, although the very low sugar harvests in 1994-1996 led to a decline in their relative importance. Exports of nickel concentrates (exported to Canada through the joint venture with Sherritt International) recovered successfully by 1996, reaching a healthy \$U.S. 417 million, or about 21% of total ex-

ports. Pharmaceutical exports accounted for almost \$U.S. 52 million or around 2.6% of total exports by 1996<sup>2</sup> although this was disappointing in view of the very large hard currency investment in the sector and the high expectations for export success. But generally speaking, with the official rate of exchange at parity, the prices of Cuba's actual and potential exports are higher than otherwise in foreign markets. As a result of this –together with the nature of Cuba's system of enterprise– new export products and potentialities have not revealed themselves and in consequence, the pattern of Cuba's exports remains undiversified.

On the other hand, with a devaluation to 3 to 5 pesos to the dollar, many new export possibilities would quickly become apparent and perhaps could be cultivated. However, this would depend also on the capability and agility of Cuban state enterprises and their ability as well to upgrade the quality of many products. This ability has been lacking up until the present. Alternatively, a decision to liberalize small and medium private or cooperative enterprise could unleash long-suppressed entrepreneurial capabilities and export dynamism. Such a decision is beyond the realm of possibility at this time, as the objections –ideological and otherwise– to enterprise liberalization are intense<sup>3</sup>.

A final consequence of the peso-dollar exchange rate at parity, together with other institutional factors is that Cuba's economy is split into two component parts, the traditional socialist peso economy and the internationalized dollar economy, leading to general disfunctionality in economic organization, in the overall structure of incentives, and in people's behaviour<sup>4</sup>.

---

2 United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL), *La economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los noventa*. México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

3 See R. Valdés Vivo, 'Se trata de pirañas', in *Granma*, November 26, 1997.

4 See Section Structural/monetary duality of the Cuban economy.



There are a number of factors which may explain Cuba's determination to maintain the exchange rate parity of the old peso and the U.S. dollar for purposes of international trade. One of these is perhaps a lack of appreciation and possibly comprehension on the part of officialdom of the exchange rate issue. There seem to have been no studies of the issue and it appears to be off-limits at this time. A second factor is of course that because the exchange rate overvaluation is so extreme, because the underlying balance of payments situation is so weak, and because the bureaucratic protectionism so impenetrable at present, to allow the exchange rate to float would lead to a draconian devaluation, probably with substantial overshooting initially. A reasonable rate in the current context of Cuban prices, productivity, and balance of payments could be anywhere from three to seven pesos to the U.S. dollar, implying a 200 to 600% devaluation. Such devaluation would have large impacts on the «old peso» price of imports of foodstuffs, energy, raw materials, etc, which in turn would affect the cost of living. Basically, the absence of a sufficient correction of the exchange rate in the last two decades has led to the current situation of extreme overvaluation, making such a correction now large and disruptive.

Thirdly, the disruptions and problems which could be created by a meaningful devaluation, if other compensatory policy changes were not enacted, appear to have induced a hesitation to devalue. For example, a devaluation would necessitate a corrective increase in the wages and salaries of a large proportion of the population to permit them to purchase the now higher-priced imported foodstuffs. This could spark an intensifying vicious circle of devaluations, price increases, wage and salary increases, and further devaluations as has occurred elsewhere in Latin America. This of course would have to be avoided carefully. There is also a concern that a devaluation could worsen the pattern of income distribution, with some groups suffering real income losses as the prices of their imported consumption items rose, while others involved in producing either goods or

services for export or substitutes for the higher-priced imports would perhaps receive higher incomes. This issue would also require careful management to prevent unacceptable losses for some groups in Cuban society.

To conclude, extreme overvaluation of the peso blocks an expansion and diversification of exports, blocks a normal and rational process of import substitutions, and requires intense forms of bureaucratic protectionism to keep out the huge volume of imports which would be demanded at the current parity exchange rate of the U.S. dollar and the «old peso». Changing the exchange rate regime now, although probably unavoidable ultimately, will be difficult and will have to be carried out with caution.

### **Bureaucratic protectionism**

Cuba's commercial policy is complex, contradictory and paradoxical. It includes elements which are highly protectionist. At the same time, it empowers some conglomerate enterprises, which straddle the peso and the dollar economies, to import products at their discretion virtually duty-free. On the other hand imports of products for sale to citizens in the dollar stores enter duty-free but are then taxed at a high rate. This has an obvious protective impact.

Levels of nominal tariff protection are quite low, ranging from 2.7% to 31.5%, with a weighted average of 9.8% in 1995<sup>5</sup>. This does not mean that commercial policy is liberal, however. In fact, while tariffs are low, the levels of actual protection through the system of bureaucratic controls are highly restrictive and for some products probably infinite.

The component of the trading system which appears to be

---

5 N. Quiñones Chang, «La política arancelaria en Cuba», in *Cuba: investigación económica*, N° 2-3, julio-septiembre, 1996, p. 113.

«open» is that part of the conglomerate enterprise sector which is empowered to import freely, often using the foreign exchange earnings generated from their own export, tourism, or dollar-retailing activities. The chief of these is the massive conglomerate CIMEX which controls chains of dollar stores and through its subsidiary CUBALSE has a monopoly on the provisioning of goods and services (including office and accommodation rental) to the diplomatic and foreign business communities. Such conglomerates have large discretionary powers with respect to the rights to import, and are able to acquire some imports at the dollar/«old peso» parity rate. If they are then able to resell the product or to use it as an input for other products sold for dollars, their profit-making or «rent-seeking» potential is enormous.

Generally speaking, however, imports are controlled or determined by the planning bureaucracy. Individuals, micro-enterprises, cooperatives, state enterprises, or institutions are not permitted to acquire imported inputs at their own volition and at the parity «old peso»/dollar exchange rate or at any other exchange rate. Instead, allocations are determined through the planning apparatus. Those products not specifically permitted for importation and allotted to specific users are prohibited. This means that in effect, the planning bureaucracy controls a large proportion of importation and can exclude those potential imports it wants to exclude. For such products, the level of the non-tariff barrier is so high as to approach infinity.

An additional non-tariff barrier facing those Cubans trying to purchase imported products sold in the dollar stores is the sales tax of 140% over the dollar import price for the products resold for U.S. dollars or the «convertible peso». The principal intent of this tax is to raise revenue in U.S. dollars for the Government. (The dollar store sector is officially labelled as the *Mercado de Recaudación de Divisas* or the market for the capture of foreign exchange). However, the protective impact also is similar to a tariff of 140%, a significant level of protection by any standard.

The consequence of this protective system for Cuba's international interaction is that the Cuban market is not «open» for foreign exporters in the way other countries are. It is not possible for a foreign exporter or for a Cuban importer to simply ship products into Cuba, to pay the tariff, to sell the product for «old pesos», and then to exchange pesos for a foreign currency and to transfer the funds out of the country. Instead, bureaucrats in the planning system make the decision to permit the import. Even if the imported product could have a market, importation would not be possible without the bureaucratic permission. This constitutes an overwhelming obstacle for many potential exporters.

A further consequence of this commercial policy arrangement is that the allocation of foreign exchange and imported inputs is often clearly irrational. Those conglomerate enterprises, which have special rights to import, often purchase imported products which could be produced easily within Cuba. A list of such products would include *malts* from Venezuela; *coca cola* from Mexico; *colas* from Canada and Italy; T-shirts from China, cigarettes from the United States (though indirectly) and a wide variety of foodstuffs such as cookies and biscuits, ice cream products (Walls from Britain), jams, canned meats, all for the tourist sector and the dollar stores. This is made possible and profitable for these enterprises because of the exchange rate regime under which they operate as well as their special importing privileges. On the other hand, while such products are imported, many other products such as some medicines, replacement parts, or capital equipment, all of which may be urgently needed, cannot be imported for lack of foreign exchange or for lack of priority access to that foreign exchange. The sugar sector, for example, earns foreign exchange and is a major cash cow for Cuba. However, its import rights are controlled by the planning authority which allocates insufficient foreign exchange and import rights to the sector for it to function effectively. The results of the exchange rate and protective systems are thus to discriminate against some sectors such as sugar and tobacco,

and in favour of others such as tourism and the conglomerate dollar/peso economy enterprises.

In sum, the absence of a single unified exchange rate, the special import privileges of some conglomerate enterprises and the control over imports by the bureaucracy means that their is neither a level playing field in an open and transparent market for the exports of trading partners, nor is there an economically rational use of very scarce foreign exchange.

### **Structural/monetary duality of the Cuban economy**

The dualistic character of the Cuban economy during the 1990s, in monetary, institutional and structural terms, is well-known and does not require a detailed analysis here<sup>6</sup>. However, this duality –or multiple segmentation– has a number of negative consequences for Cuba's external economic interactions which should be mentioned.

The economic duality of the Cuban economy is caused principally by the exchange rate policy discussed earlier and the decision of the government to try to maintain the socialist distribution system, with rationing and state allocation all at fixed prices. As a result of the fixing of the official exchange rate at \$U.S. 1 = \$1 Cu.P. while the quasi-official rate and black market rate (at mid-1997) was \$U.S. 1 = \$22 Cu.P., the economy is split between traditional socialist planned economy of the «old peso», and the internationalized economy (of tourism, family remittances, dollar stores, etc.) based on the U.S. dollar and the «convertible peso» (or new peso). In the socialist planned economy, the average income in 1995 was 196 «old pesos», or approxi-

---

6 A.R.M. Ritter, «The Dual Currency Bifurcation of Cuba's Economy in the 1990s: Causes, Consequences and Cures», in *CEPAL Review*, December, 1995; and J.M. Sánchez Egozcue, «Cuba: Inflation and Stabilization», Unpublished Paper, October, 1997

mately 10 U.S. dollars or «convertible pesos»<sup>7</sup>. On the other hand, those with dollar incomes from remittances, tourism or foreign travel or those approximately one million persons in strategic sectors receiving convertible pesos or *bonos* as a small salary supplement may receive incomes substantially higher than the average in the traditional socialist economy.

Because of the income and relative price gap between the socialist «old peso» economy and the internationalized dollar-based economy, with its consequent bifurcation of income distribution, the whole structure of incentives has become deformed so that people are anxious if not desperate to earn dollars or to obtain them through every conceivable form of rent-seeking. Therefore, there is a powerful tendency for human and other resources to leave the socialist «old peso» economy and move to the internationalized dollar economy. (For example, doctors drive taxis, self-employed scientists make footwear and run private restaurants, professor leave to work in tourism, all examples of the hemorrhage of people from the old peso economy to the dollar economy).

The response of the government to this economic duality has not been to seek to merge the two parts of the economy by means of fundamental policy reforms, especially exchange rate policy, but instead to manage, restrict and heavily tax the functioning of the internationalized dollar economy. For this purpose, a range of complex and detailed rules and regulations and a system of heavy taxation have been implemented. These affect Cuban citizens in particular but also affect Cuba's international economy interrelations. Among the policies are:

- controls on hiring and payment of employees by foreign partners of joint ventures (discussed below);

- restrictions on foreign partners of joint ventures in their purchases of domestic goods and services and a requirement

---

7 United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL), *op. cit.*

that all be paid for in U.S. dollars, and often acquired through the state monopoly *CUBALSE* at monopolistic prices. (This includes house and office rental, telephone, electricity, and water provisions);

- controls and onerous taxation on all private accommodation rental, (via Decree Law 171, of May 15, 1997);

- restrictions, onerous taxation, and a complex and punitive apparatus of inspection and fines on self-employment or microenterprise (as discussed below);

- prohibition of small and medium private enterprise;

- foreign exchange restrictions and controls such that foreigners cannot acquire dollars at the official «old rate» of one peso to the dollar;

- high taxes (starting at 140%) on products available in the dollar stores where foreigners must make most of their day-to-day purchases.

At the same time, the government has expanded quite quickly the markets for the recapture of foreign exchange, including the *diplo tiendas* or dollar stores, fast food chains such as *Burguie* and *El Rapido*, and chains of convenience stores and street vendors selling imported products for dollars.

As a result of the dualist character of the Cuban economy and of the plethora of detailed regulations designed to suppress its consequences, any foreign trader or investor must operate within an expensive, complex, convoluted and restrictive environment. While some foreign operators in fact enter, survive, and thrive in this environment, there can be no doubt that a large even if unknown number withdraw after investing in initial exploration of potential opportunities in Cuba. It is also probable that the general confusion of the Cuban economy arising from its dualist character and the resultant deformations help to dissuade some potential foreign traders or investors from participating in it, though other factors such as the Helms-Burton Bill and the relatively small size of the national market are also important contributory factors.

Finally, because of the complex currency controls necessi-

tated by the dual monetary system, foreign investors are in fact, even though not in law, prevented from participating in the traditional «old peso» socialist economy due to the fact that they can not expatriate dollars acquired at the parity rate of exchange with the peso earned from domestic operations in the socialist economy. They therefore cannot earn meaningful returns from such investment. The result of this is that foreign investors are restricted in effect to export activities or to foreign exchange earning activities domestically (such as provisioning the tourist sector,) They can not participate in any significant way in domestically oriented activities, even though the latter might be of an import substituting and foreign exchange saving nature. Moreover, they would necessarily have to be able to operate fully in the socialist economy obtaining its very low prices for input purchases if they also had to sell their outputs at the same socialist-economy prices.

### **Foreign investment: regulation and general «ambiente»**

A series of new laws has opened Cuba to direct foreign investment, with significant positive results. However, there continue to be some important limitations which reduce the attractiveness of investing in Cuba.

The foreign investment law of 1995 liberalized the 1982 legislation, permitting investment in any sector except health, education and the military, easing regulatory procedures, creating standard taxation regimes and permitting hard currency repatriation of profits. Similarly, a new mining bill in 1994 liberalized the granting of exploration concessions to foreign interests. Then, in 1996, a further Decree-Law permitted the creation of export processing zones.

These measures have had considerable success so far. A substantial amount of foreign investment, in joint venture arrangements with Cuban state enterprises, has entered Cuba and transformed a number of sectors including tourism, nickel mining and petroleum extraction. The magnitude of the realized



investment by mid-1997 was estimated by CEPAL at \$U.S. 1 billion, out of \$2.1 billion in commitments, with some 260 partnerships established<sup>8</sup>. About 25% of the country had been leased for mineral exploration by foreign enterprises (mainly Canadian) with positive results for McDonald Mines and Joutel which are developing or considering developing new mine-sites.

In theory, the 1995 Law on Foreign Investment would indicate that there are clear and fair «rules of the game» for potential foreign investors so that any enterprise following and acceptable to the rules could participate in the Cuban economy. In practice, however, there are a number of regulations and circumstances which impair the ability of foreign firms to operate in the Cuban economy as well as general uncertainties and conditions which limit foreign investment. The «line ministries» such as the Ministry of Tourism, the Ministry of Basic Industry, or the Ministry of the Food Industry in conjunction with the *Ministerio de Inversión Extranjera y Cooperación (Minvec)* are empowered to determine the acceptability of and negotiate the terms and conditions of any foreign investment, or indeed of all commercial or development assistance projects with foreign enterprises, NGOs, governments, or institutions such as universities and the Council of Ministers must ultimately approve investment proposals. *Minvec* determines acceptability on a case-by-case basis, in a process which is said to be secretive and non-transparent, slow and complex, and which often seems to be capricious. A large but indeterminate number of project proposals die at this stage, some intimidated by the process and others negotiated out of the game.

A second limitation imposed on foreign enterprises in joint ventures is that the joint ventures have limited control over hiring and remuneration of their labour force. Instead, the hiring is performed by an agency of the Government of Cuba, namely ACOREC or the *Agencia Contratadora de Recursos*. The wage

---

8 *Ibid.*

and salary scales are those applying in the rest of the economy. However, foreign firms can refuse to hire employees proposed by ACOREC and can propose their own candidates for employment. Foreign firms are also able to pay salary supplements in convertible pesos or *bonos* in key sectors such as mining or a share of «tips» as in tourism.

The role of the state in the labour markets of the foreign enterprises is understandable in view of Cuba's egalitarian objectives. However, it constrains such enterprises in that two essential areas of enterprise management are not entirely in their hands. This cannot help but impair the effective management of human resources in foreign enterprises.

A further feature of labour force remuneration is that the joint ventures must pay the Cuban government the U.S. dollar equivalent of the wage and salary payments in «old pesos» at the official parity rate of one peso to the dollar. The government then can exchange the dollars acquired for such wage payments in the state *Casas de Cambio (Cadecas)* at a rate of 22 pesos for each dollar thus earning an arbitrage profit (less costs) of 21 pesos for each dollar received from a joint venture. This potential profit of 21 pesos of the 22 acquired per U.S. dollar amounts to an implicit quasi-tax rate of 95.5% on the wage and salary payments in such joint ventures. The government's justification for acquiring foreign exchange from foreign investors in this way is to make the foreign exchange available to the nation and all citizens for purchase of essential imports such as oil, food, medicines, replacement parts, etc.

However, even at the official parity exchange rate, some Cuban labour, especially of more skilled workers and professionals, is still probably quite competitive. The average Cuban monthly income in 1997 was 214 pesos to which labour taxes and social security payments add another 25%<sup>9</sup>. At about U.S.\$

---

9 *Ibid.*

268.00 per month, Cuban labour is probably reasonably competitive with most countries in the region.

There are also a variety of basic existential concerns which foreign enterprises cannot help but sense. One of these is political uncertainty. Cuba's political future is far from clear, despite the recent reassurances of a well-defined and constitutional succession. Many observers feel that Cuba's political system is fundamentally unsustainable. But how a transformation to an authentically pluralistic and multiparty system with freedom of expression and assembly is to occur is not clear to anyone.

Moreover, Cuba's economic system also appears to many observers to be equally unsustainable in the longer term. For example, in the words of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean:

«Like other socialist economies in Eastern Europe, the Cuban development model was already becoming inoperative prior to the 1989 collapse.»<sup>10</sup>

As a result of these perceptions, Cuba is considered to be a high risk country for direct foreign investment. The Economist Intelligence Unit (EIU) Country Risk Summary (1997) for example gives Cuba an overall rating of «D» on a scale in which «A» is the best with the lowest risk while «E» is worst with the highest risk. Cuba was allotted «D»s for political risk, for economic policy risk, and for economic structure risk. For «liquidity risk» it received an «E». Using a scale of 0 for the lowest risk to 100 for the highest, Cuba rated a 73 from the EIU.

Whether the economic and political systems are or are not sustainable need not be determined or debated here. Suffice it to say that if this is of broad concern so that the general risks of investing are high, it serves as a major disincentive to invest. Or, it may simultaneously encourage those who do invest to choose high-profit fast-payback projects.

---

10 *Ibid.*

## Policy towards Cuba's private sector

Between September 1993 and mid-1995, Cuba passed a variety of laws which legalized private sector market-oriented economic activities. Decree Law 141 of 1993 permitted a large number of non-agricultural economic activities for persons working on their «own account» (*cuenta propia*) as small-scale entrepreneurs. Prior to this, in the summer of 1993 the holding of U.S. dollars was decriminalized. This permitted what large numbers of people were already doing, but it also gave a major impetus to the acceleration of the process of «dollarization» of the economy. On June 8, 1995 the establishment of food preparers and vendors in the street and at home, and of «gastronomic services» –the famous *paladares* or private restaurants were legalized. The reestablishment of agricultural markets on September 19, 1994 was also an important step in this liberalization process. Markets for industrial and artisan products were legalized on October 21, 1994 and transportation soon afterwards.

The microenterprise sector and the various market systems which were established between 1993 and 1995 expanded quickly and made valuable contributions to the Cuban economy. Significant employment was generated, perhaps over 8% of total. By mid-1996, about 205,300 microenterprises were registered<sup>11</sup>. They produced goods and services required for everyday existence and which were not being supplied by the state sector. The reestablishment of agricultural markets was also beneficial, increasing food supplies in urban areas, reducing food prices below those of the black market, establishing an integrated national market for foodstuffs, strengthening incentives for food producers to expand supplies, and increasing the use and hence demand for the Cuban peso with a positive impact on its value *vis-à-vis* the U.S. dollar.

---

11 *Granma International*, July, 1996, p. 7.

Unfortunately, by 1997 and 1998 the *cuenta propista* sector was operating in an increasingly hostile environment. The microenterprises faced a critical political leadership and press, restrictions on all fronts, predatory competition from state enterprises, and tax burdens which were exceedingly onerous. Moreover official policy ruled out any possibility of legalizing small and medium sized enterprise.

Cuba's political leadership has been continually critical of the microenterprise sector. The April 4 speech of President Castro was an important indicator of his and in consequence the government's position on the sector. In this speech, Castro was critical of all the reforms which had been implemented since 1993. The only positive comment was the statement that they had been important as a means of generating employment, but he then emphasized that the creation of employment was no longer a problem<sup>12</sup>. A recent statement by Raúl Valdés<sup>13</sup> Vivo director of the Nico López Communist Party School and an important personage in the system, vehemently attacked the idea of providing an opening for small and medium sized enterprise. This orientation continues to be incomprehensible to many observers inside and outside Cuba in view of the fact that foreign private entrepreneurs, including former Cuban citizens now the nationals of other countries, are legally permitted to invest in Cuba while Cuban citizens are barred from all but the *cuenta-propista* sector. Public policy towards the microenterprise sector is harsh. The most tangible role of the state in the day-to-day functioning of the sector is the presence of numerous inspectors of various sorts who wield arbitrary power and can levy fines of up to 1500 pesos (in relation to an average monthly salary of 196 pesos in 1995) as itemized in Decree Law 174<sup>14</sup>. They also constitute an additional corruptible layer in the system.

---

12 *Granma International*, April 23, 1997.

13 *Granma*, November 26, 1997.

14 *Gazeta Oficial*, June, 1997.

A large number of regulations restrict the activities of the microenterprise sector:

- They are prohibited from hiring labour beyond family members.

- With the exception of those microenterprises operating in the dollar economy, they lack access to foreign exchange and imported inputs.

- They lack access to any type of credit from the formal financial institutions.

- Their access to markets is restricted, as they can sell only to individual consumers (with some exceptions).

- Their range of activities is also restricted, as professionals cannot work independently in their own professions. (A wide array of professional and business services are thus prohibited).

- The self-employed producer alone must sell his or her output, or that a seller of a good or service must produce the good or service themselves.

- They are prohibited from undertaking any marketing through the communications media including flyers or service guides.

- Private restaurants faced additional restrictions such as the 12 seat limit on their size, prohibitions from selling such items as beef or *frutos del mar*, and a requirement that all inputs be purchased at the dollar stores or the agricultural markets.

The taxation of the microenterprise sector is also a policy area which is highly restrictive and perhaps punitive. There is no doubt that the sector must pay its share of taxes to support the provision of public services. However, the level of taxation in the sector has escalated rapidly, from very low levels in September 1993 to levels which were very high by mid-1997. The tax on microenterprises is a tax on gross revenues or gross receipts rather than on net receipts or profits allowing deductions from taxable total revenues for the costs of production. Moreover, the state fixes the allowance for costs of inputs at a maximum of 10% of total revenues and then also determines the minimum declarable amount for total revenues for many activities. Microenterprises also must purchase and prove that they

have purchased their inputs in the dollar stores (at prices usually including a 140% tax for imports), or the agricultural markets, or from government suppliers at state-determined prices. For most types of enterprise, these inputs costs cannot help but exceed 10% of total revenues.

The continued absence of a market-oriented private sector will diminish the possibilities of deepening the interrelationship with Latin America. The main reason for this is that the chances of developing new and unpredicted export markets in the region, through a trial and error process in which enterprises explore and promote potential exports of goods and services, can not occur in the absence of such a sector.

### **Information and analysis**

A primordial phenomenon in Cuba's economy and society which damages both its international interactions as well as its internal economic and societal functioning is the general lack of reliable information and the consequent impairment of the quality of economic and social analysis. Such a lack of reliable and fundamental information undoubtedly damages the quality of economic and social decision-making.

The lack of information includes two broad components: first, the superficiality, shortage or absence of important types of statistical information on the economy and society, and second, the control of qualitative economic and social information which is permitted expression through the media.

Up to 1989, the Cuban State Committee on Economic Statistics published a useful and comprehensive statistical document, the *Anuario Estadístico*. This document provided a broad array of social and economic statistical time series. It was a serious and reasonably solid statistical compendium, and compared reasonably well with the statistical documentation of other countries in the region. Apparently a new version of this *Anuario* for 1996 actually exists, but does not circulate outside a very small

circle perhaps at Ministerial or near-Ministerial level. The decision not to publish the document is reported to have been explained to Cuba's Association of Economists by Minister José Luis Rodríguez as being necessary in order to prevent the malicious misuse of such information by hostile persons or the enemies of Cuba. In early 1998, the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL) published their valuable analysis of the Cuban economy. This study included a Statistical Appendix which now constitutes the best collection of statistical materials produced in the decade of the 1990s so far. However, even the CEPAL study was unable to include much of the methodology, definitions and detail which would permit the statistics to be credible, clear and useful.

Two additional factors are relevant in explaining the lack of published statistical information. The general economic crisis of the 1990s has reduced the resources which can be devoted to gathering and publishing statistical information and probably has disrupted the functioning of the National Statistical Office with power shortages, absenteeism, and input shortages of many types. Also, the institutional changes of the 1990s—the establishment of a market sector and self-employment—necessitated some changes in statistical methodologies and measures, such as the switch from the old Soviet system of national accounts to the U.N. System of National Accounts (SNA). These changes then had to be absorbed in the statistical gathering system. The switch to the UN SNA began at least in 1993, however, and certainly can't explain the unwillingness of the Government to present detailed and convincing information in this and other areas as late as 1997.

There are a number of areas where statistical information is particularly weak. For example, estimates of Cuba's unemployment rate have been published: 7.9% in 1995; 6.8% in 1996<sup>15</sup>.

---

15 United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL), *op. cit.*



However, no information on the key definitions of the labour force, employment and unemployment has been made available by the Cuban Government; no information has been published on the methodology of the relevant labour force surveys; and no quantitative detail has been made available on unemployment by region, demographic character, duration, etc. A second example is the estimate of inflation. Overall rates of inflation have been made public: -11% in 1995 and -4% in 1996<sup>16</sup>. Again, however, there has been no information presented on the methodology, the weights for the various components included in the basket of goods and services, or on the «mix» of purchases in that basket from the state rationing system, the agricultural markets, the dollar stores, and the black market. None of the detail of the estimates by sector, by region or by urban and rural areas has been made available. The specific consequence of this lack of supporting information and data is that the official estimates of inflation cannot be considered to be reliable. Indeed the switch of people's purchases from the low price ration system to the higher price agricultural markets and to the very high priced dollar stores in 1995, 1996 and 1997 means that the basic structure of the market basket and its composition used for the construction of the consumer price index were also changing, with a contraction of the low price components and an expansion of the high costs components. This would have pushed the authentic rate of inflation into significant positive levels rather than the published negative rates. (The conventional wisdom of Cubans in the street was that indeed inflation was high and not negative when taking the exchange market basket into account –which they did automatically).

National accounts statistics are also weak or superficially presented. The overall growth rate with breakdowns by sector have been published. But much of the detail on the components

---

16 Carlos Lage, «Informe sobre los resultados económicos de 1996 y el plan económico y social para 1997», December, 1996.

of aggregate demand, on the components of incomes generated, or on estimates of depreciation and net investment, are not available to the Cuban public or economic analysts. This means that there is little detailed information available to anyone outside small circles in the government to gauge the accuracy of the official estimation of the growth rate of the GDP, (placed at 7.8% for 1996). Indeed, the official estimates of GDP growth for the 1990s may have been misleading, overstating the authentic macroeconomic performance for the nation. This is because the GDP measure does not include depreciation, or an estimate of the real deterioration of the capital stock which has been very high in the 1990s due to the collapse of investment generally in the economy, the reduction of maintenance and replacement investment, (which accelerated the normal aging process); the shut-down of a large proportion of the capital stock in manufacturing and consequent acceleration of deterioration; the cannibalization of some machinery and equipment in order to economize on the acquisition of replacement parts; and the halting of some investment projects prior to completion so that the whole investment was fully or partly wasted. (For example, the huge investment in the Cienfuegos nuclear reactor, which is not likely to be completed, added to GDP while under construction, but if it is never used, so that it is in effect 100% written-off, its real contribution to the economy and to estimated GDP over the years will be zero). If accurate estimations of depreciation, (including incomplete projects, cannibalization of some machinery and equipment, accelerated deterioration through worsened maintenance and lack of replacement parts) were utilized in order to generate Net Domestic Product figures, Cuba's estimated growth rate for the 1990s generally and for 1997 as well would be substantially lower than the reported GDP growth rates.

Statistical information on the money supply is also incomplete, in that data for the old pesos is presented only. Neither the «convertible pesos» nor the *bonos* (or script-type money paid to workers in some sectors for the purchase of imported or espe-

cially scarce domestic products) are included in official numbers –or analyses– of the money supply. These are significant omissions because close to one million workers are partially paid with these types of money, so that about 24% of the population of Cuba likely was directly dependent on them (assuming that the dependency ratio for this group is the same as that for Cuba generally). This means that much of the official information and analysis of the reduction of the money supply requires qualification.

In 1997, even information on the sugar harvest was embargoed until the autumn. (A news blackout on sugar cannot be achieved indefinitely because data on exports and by implication the harvest can be pieced together from other sources, namely the import statistics of trading partners). Generally speaking, Cuba's trade data is more available, especially for geographic destination for exports and origin of imports, and debt information has also become more complete, perhaps because it is all available from other sources as well.

The second aspect of this insufficiency of information is the one-sided character of the media in general. The media are controlled by the Party. Their role in society is not to present and interpret information in some sort of neutral way but instead to support the Party in its quest to «build socialism» and keep the Party in power. This means that information and its interpretation are controlled, and that the Party decides what types of information can be divulged and analyzed in the media. Freedom of information and free enquiry into social and economic issues does not exist in the normal Western sense. Essentially, an issue cannot be analyzed until it has been opened for critical discussion by the Party. Certainly no public policy recently enacted by the Government and blessed by the Party can be critically analyzed directly until it has been declared problematic again by the Party. This means that much scholarly analysis or discussion in the media must primarily justify the official line and policy of the Party.

The lack of reliable information has a number of consequences. It means that there is a generalized ignorance both

inside and outside of the country as to how the economy really is functioning and performing. This then reduces the quality of decision-making at all levels and everywhere in the economy. It obstructs and lowers the quality of work on the Cuban economy and society by Cuban analysts in government, research institutes, the Universities and state enterprises. The lack of an accurate picture of the economy then permits officials to fool themselves into concluding that problems don't exist or are being managed successfully, so that further analysis or rethinking is unnecessary, and that everything is proceeding appropriately. The end result is that ineffective policies, low-quality economic management and dysfunctional economic institutions continue, at the ultimate expense of the material levels of living of the Cuban people. Finally, while information management is intended to support the credibility of the government and the Party, it in fact damages it, again both internally and externally.

The consequences of this lack of reliable information are no less damaging for Cuba's international economic relations. The risks for potential foreign investors are increased by this situation –a contributing factor to the low score which Cuba usually receives in various country risk estimations, as noted earlier. Moreover, the increased number of unsatisfactory investment experiences to which this situation contributes has harmful although delayed impacts on other potential investors. In general, the lack of information has been an important factor explaining what appears to be a small share of foreign investment directed towards Cuba *vis-à-vis* other countries in the 1990s, (excepting tourism and nickel where most of the actual foreign investment has gone so far).

The lack of reliable information on the domestic economy is an important general factor helping to explain the persistence of policy pathologies such as the overvalued exchange rate and the system of bureaucratic protectionism which damage Cuba's international economic interrelations. This is because serious analyses which would question these policies –or other counterproductive institutional structures–are essentially off-limits.

## Summary and conclusions

The potential benefits for Cuba of a deepened economic interaction with Latin America are significant and some aspects of Cuban society –such as the qualifications of the Cuban people– are well-prepared for such a process. However, there are a variety of other factors which will continue to block Cuba's effective reinsertion in the regional economy. The objective of this essay has been to analyse those factors internal to the functioning of Cuba's economic system which impede the deepening of Cuba's economic interrelations with the Latin American region.

With respect to the trading relationship, the extreme exchange rate overvaluation, which prices many possible exports out of potential export markets, make it difficult to cultivate new markets in the region for a diversifying range of products. The absence of a range of small and middle sized enterprises, which could explore and develop new export markets through a process of trial and error, also helps block the expansion and diversification of exports. The uneven playing field inherent in the structure of the economy and the exchange rate policy, which favours some enterprises but discriminates against a wide range of potential exporting firms in the old socialist peso economy (such as sugar and tobacco), also militates against the exploration and development of new markets by state enterprises. At the same time, bureaucratic protectionism against imports shields many sectors of the economy from any external competition and inhibits creative improvements in product design and quality and production techniques, so that their exportation potential remains undeveloped.

Cuba has encouraged direct foreign investment in joint venture arrangements with state firms with some success. However, a number of factors limit the potential for direct investment and all that accompanies this, including technological transfer, financial resource transfer, managerial expertise transfer, and marketing *savoir-faire* transfer. The economic confusions resulting from the monetary and structural bifurcation of the economy

complicate the functioning of such enterprises and generally inhibit their entrance into Cuba. The contradictory signals and ideological hostility coming out of the government and the press, regarding the acceptability of private ownership generally, will likely have an even greater inhibiting effect on foreign investment in future. The economic policy uncertainties and the political uncertainties in the medium and longer term will continue to generate low credit ratings for Cuba in future and hinder foreign investment. The rather heavy-handed treatment of foreign enterprises in dealing with state monopoly suppliers is not encouraging. The effective closure of the old socialist peso economy to foreign firms which must earn repatriatable dollars is an obvious obstacle as well. And finally, the lack of good information on the economy has an inhibitory effect on potential investors. All of these factors will continue to limit the interest of Latin American investors in Cuba or will ensure that they enter only if the compensating rate of profit is high. This in turn will continue to slow down any process of export expansion and diversification.

In summary, Cuba will not likely experience much if any acceleration of its deepening in its relationships with Latin America in the near future. Because the causes of the impediments to Cuba's reinsertion are so profoundly rooted in the structure of the economy, the design of economic policy, the character of policy-making in Cuba and ultimately the nature of the political system, one cannot expect a rapid change in the process of integration into the Latin American regional economy over the next few years and until some major systemic changes have occurred in Cuba.

## BIBLIOGRAPHY

- Castro, President F. «Speech of April 4 1997», in *Granma International*, La Habana, Cuba, April 23, 1997.
- Castro, Vice-President R. «Informe del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, 23 de Marzo de 1996», in *Granma*, March 25, 1996.
- Economist Intelligence Unit. *Cuba: Country Risk Summary*. London, 1997.
- Granma Internacional*. Cuba, La Habana, weekly.
- Granma*. Órgano Oficial del Comité Central del Partido Comunista de Cuba. Cuba, La Habana, daily.
- Lage, C. «Informe sobre los resultados económicos de 1996 y el plan económico y social para 1997», December, 1996.
- Quiñones Chang, N. «La política arancelaria en Cuba», in *Cuba: Investigación Económica*, N° 2:3, July-September, 1996.
- República de Cuba. *Gaceta Oficial*, XCV, N° 22, June 30, 1997, Decreto-Ley N° 174.
- Ritter, A.R.M. «The Dual Currency Bifurcation of Cuba's Economy in the 1990s: Causes, Consequences and Cures», in *CEPAL Review*, December, 1995.
- Sánchez Egozcue, J.M. «Cuba: Inflation and Stabilization», Unpublished Paper, October, 1997.
- The Economist*. London, weekly.
- United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL). *La economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los noventa*. México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Valdés Vivo, R. «Se trata de pirañas», in *Granma*, November 26, 1997.





# LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE CUBA: PASADO, PRESENTE Y FUTURO

ROLANDO H. CASTAÑEDA<sup>1</sup>

Cuba está viviendo momentos difíciles. De un lado, debido a la intransigencia norteamericana de las leyes Torricelli y Helms-Burton, rechazadas en todos los foros políticos y económicos internacionales. Del otro, debido a la rigidez e inmovilismo del gobierno cubano para renovarse, apoyando así un continuismo cada vez más costoso para el país en el contexto de una severa crisis del sector externo de su economía, que no adopta medidas serias para utilizar los espacios existentes de insertarse internacionalmente y que responde a las nuevas realidades sociopolíticas con clisés tradicionales.

Quiero aprovechar mi presentación para hacer unas breves reflexiones históricas, referentes al tema de la inserción internacional de Cuba en el último siglo con énfasis en la economía, a fin de poner este trascendente tema en perspectiva.

Parto del supuesto que la inserción internacional es imprescindible para poner a Cuba en sintonía con el dinámico proceso de globalización en marcha y presenta un desafío mayor dadas las reformas trascendentes que hay que adoptar. El país no ha enfrentado aún el proceso modernizador y globalizador en marcha en el mundo contemporáneo, de forma que le permita atender sus urgentes necesidades económicas y sociales. Un elemento clave de esa modernidad es incorporar a todos los ciudadanos al proceso de desarrollo y concertación social.

---

1 Las opiniones aquí expresadas son de su exclusiva responsabilidad y no reflejan sus vínculos institucionales.

## Pasado, 1898-1991

Cuba nunca ha tenido una inserción internacional propiamente como país soberano. Tal vez la inserción internacional más completa de la Isla ocurrió como colonia (siglo XIX), cuando el gobierno español promovió un sistema de libre comercio y amplias relaciones internacionales en su deseo de generar suficientes recursos para autofinanciar al gobierno colonial. El historiador Hugh Thomas consideraba a Cuba la colonia más rica del mundo a mediados del siglo XIX<sup>2</sup>.

Después de la guerra total de independencia entre Cuba y España, en el período 1895-1898, los Estados Unidos intervinieron para «proteger» al pueblo cubano. Sin embargo, los cubanos no participaron en el Tratado de París que puso fin a la guerra y Cuba nació como un país soberano con severas limitaciones. Contrario a los resultados de las gestas libertadoras latinoamericanas, el Tratado de París garantizó las propiedades y la vida de los españoles en Cuba, mientras los libertadores, a algunos de los cuales se les había confiscado los bienes, no recibieron tierras sino una limitada compensación monetaria. Posteriormente, la Enmienda Platt, aprobada antes que la Constitución cubana en 1901, autorizó la intervención de los Estados Unidos en los asuntos cubanos para defender los intereses económicos norteamericanos. Asimismo, el Tratado de Reciprocidad Comercial de 1903 otorgó preferencias tarifarias entre un 25% y 40% a la mayoría de los productos norteamericanos, mientras que el azúcar crudo y otros productos básicos cubanos recibieron preferencias del 20% en los Estados Unidos. Tanto la Enmienda como el Tratado influyeron en que hubiera una gran inversión norteamericana orientada a producir bienes para los Estados Unidos, en un momento en que Cuba había quedado devastada después de la guerra total de independencia.

---

2 Leslie Bethell, ed., *Cuba: A Short History*, Cambridge University Press, 1973, p. 14.

El mercado *boom* azucarero del primer cuarto de siglo, intensificado por la Primera Guerra Mundial, permitió que los cubanos aumentaran significativamente su nivel de vida. Sin embargo, esta expansión fue de tipo monoexportadora y se caracterizó por el desarrollo de grandes centrales azucareras financiadas con capital extranjero, principalmente norteamericano, que eran suplidas por grandes extensiones de tierra (los latifundios), también en manos extranjeras, mayormente norteamericanas. A su vez los latifundios mantenían tierras ociosas para atender oportunamente los ciclos azucareros y requerían mano de obra barata que atraían legal o ilegalmente de las islas vecinas (Haití y Jamaica) o aún de China. La mayoría de la producción azucarera era para el mercado de los Estados Unidos.

La primera gran expansión del azúcar concluyó a mitad de la década de los '20, cuando Cuba tenía niveles de producción de unos 4.8 millones de toneladas, un nivel mayor que en los dos últimos años (1996-1997), y se vio agudizada con la depresión de los años '30. En 1933-1934, guiada por intelectuales y estudiantes universitarios, Cuba intentó un cambio del modelo de desarrollo para limitar los latifundios, diversificar la propiedad y la producción agrícola, y brindar una mejor remuneración y un trato más justo a los trabajadores agrícolas e industriales del azúcar. También se aprobó un nuevo arancel para proteger algunas actividades agrícolas e industriales y diversificar la economía.

Otro *boom* azucarero asociado a la Segunda Guerra Mundial permitió una nueva expansión en el nivel de vida del cubano, pero esta vez mostrando cierto desempleo estructural y estacional. La actividad azucarera no brindaba trabajo para todos ni todo el año. El nivel de producción azucarera alcanzó unos 5.5 millones de toneladas métricas a mediados de los '50 con precios preferenciales y cuotas en el mercado de los Estados Unidos. Así, en opinión del economista Henry Wallich, Cuba entró a la década del '50 siendo un país tropical de altos niveles de ingreso, pero con serios problemas de diversificar su economía, hacer sustentable su desarrollo y con severos problemas distributivos, tanto globalmente como entre las áreas urbanas

y rurales<sup>3</sup>. La amplia y profunda corrupción de los gobernantes en los '50, especialmente del dictador Batista, agudizó esos problemas estructurales –las recesiones de la década (1953-1954 y 1958)– e impidió que Cuba aprovechara adecuadamente las iniciativas para diversificar sosteniblemente su economía.

El gobierno revolucionario, que se inició en 1959, realizó un intento a principios de la década de los '60 para librarse del modelo central-latifundio-tierras ociosas, pero lo diseñó mal y lo aplicó en un contexto interno y externo poco propicio. Después del breve fracaso diversificador, Cuba reafirmó su especialización azucarera con grandes unidades agrícolas e industriales, esta vez estatales, orientadas a la Unión Soviética y al bloque socialista, facilitada por precios preferenciales de la Unión Soviética. Además, Cuba tuvo «otro» *boom* azucarero en el período 1970-1989 y logró niveles promedios de producción de unos 8 millones de toneladas métricas en los años '80, lo cual permitió nuevamente otro período de progreso en los niveles de vida, pero con las limitaciones políticas y de las libertades individuales de un Estado marxista-leninista.

En resumen, en el siglo XX hasta principios de la década de los '90, Cuba tuvo una deficiente inserción internacional sin cambios significativos en el patrón de crecimiento y en su estructura económica caracterizada por una extrema dependencia de un producto primario (el azúcar). Asimismo, con una extrema asociación a un mercado basada en precios preferenciales y cuotas (primero al americano y después al soviético), cuya importancia en el comercio exterior del país fue dominante. La extremada dependencia del azúcar subsidiada en los períodos capitalista y socialista, generalmente cercana a un 80% de las exportaciones de bienes, estableció una profunda y compleja enfermedad holandesa que ha dificultado una adecuada inserción internacional. Dicha enfermedad dio los incentivos incorrectos

---

3 Henry Wallich, *Monetary Problems of an Export Economy*, Cambridge, Mass., 1950, cap. 1.

contrarios a la diversificación económica y al desarrollo de otras actividades competitivas internacionalmente, mientras creaba una complacencia sin fundamentos sólidos en los niveles de vida logrados. Adicionalmente, el socialismo extremo acentuó el manejo burocrático e ineficiente, el exceso de personal, la baja calidad de los bienes y servicios de apoyo, y los esfuerzos serios de tecnificación y modernización de la producción azucarera. Los rendimientos industriales del azúcar cayeron de niveles cercanos de 14% a niveles inferiores de 11% en los '80, más bajos de los que se habían logrado en los años '20.

### **Presente, 1991-1997**

Después de la desaparición del bloque socialista, y especialmente de la Unión Soviética, Cuba ha tenido dos grandes dificultades para insertarse internacionalmente. De un lado, las presiones de los Estados Unidos para limitar el comercio y las inversiones de terceros países, primero con la ley Torricelli de octubre de 1992 y después con la ley Helms-Burton de marzo de 1996, que están basadas en la consideración que el aislamiento y las presiones económicas eliminarían al gobierno socialista. Sin embargo, tienen el efecto contrario o perverso de otorgar legitimidad internacional y, especialmente interna, a un nacionalismo extremo y disfrazar que los problemas económicos del país se deben a la irracionalidad e ineficiencia de su sistema económico y a una férrea dictadura política. Además, todos sabemos que fueron consideraciones internas electorales en los Estados Unidos, y no los intereses de su política exterior, las que determinaron esas políticas.

De otro lado, el gobierno socialista ha mantenido un fundamentalismo económico que le impide insertarse adecuadamente en los mercados internacionales. No utiliza prácticas generalmente aceptadas de comercio ni de inversión y de contratación laboral. Tampoco incentiva y descentraliza suficientemente las actividades económicas en los individuos o sus asociaciones, ni

adopta un marco de políticas macroeconómicas adecuadas, lo que impide que surjan o se consoliden actividades competitivas internacionalmente y se adopten decisiones apropiadas y oportunas. Asimismo, al gobierno, que ha confrontado una severa crisis por cambios internacionales, acentuada por erróneas políticas económicas, le es difícil adoptar las transformaciones estructurales en la economía que son necesarias desde inicios de la república.

El llamado al V Congreso del Partido Comunista es una ratificación del fracasado socialismo extremo a nivel mundial basado en consideraciones históricas del siglo XIX y principios del siglo XX, sin una formulación correspondiente, que es difícil de sostener satisfactoriamente. Además, reconoce lo difícil de la situación interna, algo diferente de lo que indica en sus informes económicos internacionales: «Llegaron los días difíciles actuales en que predominan las carencias materiales, se produce una indeseada diferenciación social y aumentan las ilegalidades... La lista de los problemas es enorme. Las limitaciones en alimentación, vestido, calzado, medios de higiene y medicamentos; los apagones y la carencia de combustible doméstico; las graves dificultades en transporte, vivienda y servicios comunales, han puesto a prueba la voluntad heroica de nuestro pueblo, que resiste con abnegación y estoicismo esas penurias»<sup>4</sup>.

Contrario a algunas apreciaciones, la intransigencia del gobierno comenzó varios años antes que las leyes Torricelli y Helms-Burton. Ya en el IV Congreso del Partido Comunista, celebrado en octubre de 1991, el gobierno cubano rechazó categóricamente las solicitudes de apertura de las bases, que pedían que se reintrodujeran muchas de las medidas liberalizadoras que se habían adoptado y habían estado vigentes entre 1975 y 1985 y que el Proceso de Rectificación de Errores y Tendencias

---

4 Proyecto «El partido de la unidad, la democracia y los derechos humanos que defendemos», documento oficial para el V Congreso del Partido Comunista de Cuba.

Negativas de 1986 había frustrado, eliminándolas drásticamente, durante el III Congreso del Partido Comunista. Si bien se readoptaron algunas de estas medidas en 1993 y 1994, como bien ha señalado Archibald Ritter, las mismas son limitadas y reguladas, distando mucho de las que estuvieron vigentes en 1975-1985, o incluso hasta 1968 cuando el gobierno eliminó todas las pequeñas y medianas empresas privadas en la industria y los servicios. También distan mucho de las medidas de liberalización económica dentro del socialismo, adoptadas por China desde 1976 y por Vietman desde 1989, en áreas tales como: la agricultura, el trabajo por cuenta propia, la pequeña y mediana empresa, la inversión extranjera, la gestión macroeconómica, la apertura en los mercados de divisas y financieros, el rol de los expatriados, etc.

La inserción internacional en los mercados competitivos y globalizados de hoy día depende de desarrollar productos, tecnologías, procesos, instituciones y organizaciones descentralizados que alienten la iniciativa, el trabajo energético y el espíritu empresarial de los ciudadanos individualmente o en asociaciones, que le permitan al país competir apropiadamente en los mercados internacionales. Por consiguiente, no es con exclusiones, regulaciones y trabas a ellos, ni dando preferencias excesivas al inversionista extranjero ni limitando los derechos de los trabajadores nacionales que Cuba puede insertarse internacionalmente y mantener los logros sociales de la revolución. Los cubanos no somos tontos, estas realidades no representan los intereses de la mayoría. Esto no favorece a la población, la perjudica.

Hoy Cuba es muy dependiente de las remesas del exterior. Tal como señalara un distinguido economista de la CEPAL, la masa de ingresos monetarios recibida por los cubanos por su trabajo es menor que la masa de ingresos monetarios recibida de remesas de los emigrados o residentes en el exterior. Así, hay unos 5 millones de cubanos en la fuerza laboral que reciben un ingreso promedio mensual de 200 pesos, lo que equivale a un total de 12.000 millones de pesos al año. En cambio, los ingresos por las remesas del exterior son de unos U.S.\$ 600

millones anualmente, que al cambio en el mercado libre equivalen a ingresos de 13.200 millones de pesos al año.

Adicionalmente, no se puede considerar que se están manteniendo los logros sociales de la revolución con escuelas sin libros, ni lápices ni oportunidades posteriores de empleo; o con salud sin medicinas, ni agua potable ni alcantarillado; o con seguridad social con pensiones insuficientes; o con la prostitución generalizada y la criminalidad asociadas a los bajos ingresos. Asimismo, los niveles de alimentación deficientes por la crisis económica, pueden afectar a las generaciones futuras. En un país de mercado pequeño como Cuba, sólo los recursos que provengan de una apropiada inserción internacional pueden dar ingresos suficientes a los ciudadanos y una base sólida a los gastos sociales, como en el pasado lo dieron los ingresos artificialmente altos del azúcar.

Algunos cubanos consideramos que el principal obstáculo a la inserción internacional de Cuba radica en los efectos no tanto del aislamiento de las políticas y medidas de los Estados Unidos sino en las medidas del gobierno cubano, las cuales en vez de superar esta situación, la refuerzan y acentúan. Cuba podría superar los efectos de las leyes Torricelli y Helms-Burton si decidiera insertarse internacionalmente y tomara las acciones correspondientes al respecto. El dilema no es entre un dogmatismo neoliberal y el socialismo extremo sin incentivos materiales ni mecanismos de mercado. Esta falsa disyuntiva fue claramente rechazada en la Constitución Política de Cuba de 1940 que fue elaborada con la participación de todos los grupos nacionales. Asimismo, esa Constitución reflejaba una posición similar a la que actualmente tienen la mayoría de los electores de países tan diversos como Chile, Estados Unidos, el Reino Unido y Francia, y otros muchos países europeos.

Cuba tiene que hacer frente a la inserción internacional, firme en sus valores nacionales y tradiciones y culturales, pero con flexibilidad y renovación ante las nuevas realidades internacionales, tanto azucareras como de sistemas de organización productiva, social y comercial. Desafortunadamente, el gobierno



cubano no tiene aún un programa de inserción internacional explícito y creíble para encararla, más bien insiste en el oscurantismo, la intolerancia y la represión.

## **Futuro**

La inserción internacional ofrece una serie de oportunidades para nuestros ciudadanos, pero se necesita un gran esfuerzo nacional que implica cambios significativos para superar tendencias históricas profundas y complejas y que no continuemos atados a ellas. Debemos ser amos y no siervos de las inflexibilidades y distorsiones de las mismas, siendo activos y no reactivos en desarrollar las políticas e instituciones modernas adecuadas. Adicionalmente, necesitamos que la comunidad latinoamericana facilite nuestros esfuerzos, que no los frustre, que nos tienda la mano en estos momentos tan difíciles y complejos para unirnos al proceso de integración en marcha mucho más amplio, de tipo geopolítico que el de las simples relaciones comerciales. La integración económica hoy en día en América Latina, al menos en MERCOSUR y esperamos que en ALCA, es más que un proceso de sólo mayores niveles de comercio más libre. Se trata de cómo enfrentar en forma más completa la dinámica globalización en marcha.

Espero que el consenso de los intelectuales latinoamericanos y de los cubanos expatriados en este seminario en contra del aislamiento internacional de Cuba y de las fuerzas internas que no entienden o no quieren entender las inevitables transformaciones y modernizaciones que conlleva la globalización y la interdependencia, nos encamine a facilitar la plena inserción internacional del país en el futuro próximo. Esta inserción es la única forma de ofrecer empleo, ingresos suficientes y servicios sociales sustentablemente a todos los cubanos, los grandes objetivos socioeconómicos de Cuba de las revoluciones de los años '30 y de los '50.



# LA REINSERCIÓN DE LA ECONOMÍA CUBANA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL Y LA PARTICIPACIÓN DE CUBA EN LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

MAURICIO DE MIRANDA

En los últimos años, Cuba ha sufrido, por segunda vez, un proceso de reorientación obligada de sus relaciones económicas externas. La primera, entre los años 1960-61, cuando los Estados Unidos rompieron sus relaciones comerciales y diplomáticas con Cuba e impusieron un embargo económico a la Isla, y la segunda, a partir de 1989-1990, cuando se produce el desmantelamiento del sistema socialista de economía mundial y, sobre todo, luego de la desaparición de la Unión Soviética.

En 1958, los Estados Unidos representaban el 68% de todo el intercambio comercial de Cuba; Europa Occidental, el 15%; América Latina y Canadá el 9%; y el resto de mundo, sólo el 8%. Sin embargo, en 1965, el 78% de todo el comercio exterior de Cuba se realizaba con los entonces países socialistas, entre los que se destacaban de forma prioritaria, en un inicio, la Unión Soviética; China; Alemania Oriental y Checoslovaquia; Europa Occidental concentraba el 18%; Canadá y América Latina sólo el 2% y el resto de mundo el 3%<sup>1</sup>. Por razones políticas, Cuba tuvo que desarrollar sus relaciones económicas externas con países lejanos de escasa vocación comercial, con economías menos abiertas, y por tanto, menos dependientes del comercio exterior, que la economía cubana. Ello implicó una forma de inserción económica, condicionada por la política exterior y no por la propia lógica de la economía.

---

1 Comité Estatal de Estadísticas, *Series cronológicas de comercio exterior*, 1986. Citado por Miguel Alejandro Figueras, *Aspectos estructurales de la economía cubana*. La Habana, Editorial Ciencias Sociales, 1984, p. 142.

El ingreso de Cuba al CAME en 1972 reforzó los vínculos económicos con los países socialistas europeos, hacia donde se dirigió el grueso de las exportaciones cubanas de productos tradicionales, como el azúcar y los minerales, especialmente el níquel. Durante casi 20 años, Cuba recibió un trato preferencial por parte de sus socios socialistas, especialmente de la Unión Soviética, quien suplió con créditos los crecientes desbalances comerciales de la Isla; y mediante el sistema de indexación de sus precios de exportación a los precios de importación evitó el deterioro significativo de los términos de intercambio. Estos «precios políticos» desligaron a la economía cubana de la dura realidad del mercado internacional y le evitaron sufrir los violentos golpes recibidos por otros países exportadores de productos primarios, específicamente azucareros, en los mercados internacionales.

La desaparición del socialismo como sistema de economía mundial eliminó las razones políticas del trato preferencial a Cuba, y dejó sin sentido el desarrollo de este tipo de relaciones en las que algunos países asumían costos excesivos debido a la necesidad política de subsidiar de alguna forma la ineficaz economía de su socio caribeño, bastión del socialismo en el hemisferio occidental y a sólo 90 millas de la principal potencia del capitalismo.

Sin embargo, la inserción de Cuba en la economía socialista mundial, si bien le permitió subsistir el bloqueo externo de los Estados Unidos, no condujo a un cambio significativo de la estructura de su comercio exterior, lo cual comprometió seriamente su desarrollo. Desde el punto de vista de su estructura mercantil, los ingresos por exportaciones han mantenido su alta dependencia del azúcar, que en 1958 representaba el 80.6% del total y en 1989 representaba el 76% del total, a precios constantes de 1958; y el 80% a precios corrientes de 1989<sup>2</sup>.

---

2 Comité Estatal de Estadísticas, *Anuario estadístico de Cuba*, 1989, p. 260. Citado por José Luis Rodríguez en «La economía cubana y los desafíos de un mundo cambiante», ponencia presentada al IV Congreso de la Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe, Quito, Ecuador,

Históricamente, desde fines de los años '40 y hasta 1958, la balanza comercial de Cuba presentaba significativos superávits<sup>3</sup>, mientras entre 1959-1989 se acumuló un desbalance comercial de 21.588,3 millones de pesos, que fueron absorbidos en más de un 70% por créditos otorgados por los entonces países socialistas, especialmente por la Unión Soviética<sup>4</sup>.

La composición mercantil de las importaciones presenta en el período 1958-1989 notables cambios. El peso específico de los bienes de consumo en el total pasó de 39.1% en 1958 a 10.4% en 1989; los bienes intermedios pasaron de 34.1% a 66.2%, y el de bienes de capital de 26.8% a 22.8%, respectivamente<sup>5</sup>. Ello se explica esencialmente por el énfasis puesto en el proceso de industrialización, al tiempo que ilustra el descuido de la política económica cubana por la satisfacción de necesidades de consumo, las cuales hubieran contribuido a dinamizar el mercado interno.

Por otra parte, Cuba, con el apoyo de los países socialistas desarrolló ciertas industrias con tecnologías obsoletas, según los patrones internacionales, como es el caso de la industria niquelífera (paralizada en los primeros años de la revolución por el abandono de los técnicos que operaban las plantas de la antigua provincia de Oriente), y la industria de componentes y ensamblaje de equipos electrónicos, desarrollada con la asistencia técnica de la Unión Soviética, pero con un considerable retraso tecnológico respecto a otros países del mundo.

Cuando triunfó la Revolución Cubana, toda la tecnología de la entonces muy reducida industria cubana era de procedencia

---

27-29 de noviembre de 1991, mimeo; y MINCEX, *Resumen estadístico de comercio exterior 1988-1989*; y Comité Estatal de Estadísticas, *Serie estadísticas de comercio exterior*, 1986. Citados por Miguel A. Figueras, *op. cit.*, p. 152.

3 Ver *Enciclopedia ESPASA*, suplementos anuales 1949-1959.

4 Ver José Luis Rodríguez, *op. cit.*, p. 3.

5 Comité Estatal de estadísticas de Cuba, *Anuario estadístico de Cuba*, 1989, p. 261. Citado por José Luis Rodríguez, *op. cit.*, p. 4.

norteamericana. La interrupción de los suministros de repuestos obligó al gobierno cubano, propietario de la casi totalidad de los medios de producción, a reconvertir gran parte de esa industria a tecnología soviética o de Europa Oriental.

Además, el bloqueo norteamericano significó el cierre de un mercado natural para Cuba, desde el punto de vista geográfico y desde el punto de vista de la complementariedad de sus economías. Todo ello se vio agravado por las presiones políticas que efectuaron los diversos gobiernos norteamericanos que provocaron etapas de virtual aislamiento de Cuba del contexto latinoamericano; a lo cual, Cuba respondió con una errónea política de «exportación de la Revolución» y de soporte político y militar a movimientos guerrilleros de dudosa claridad ideológica, que significaron el rechazo de varios gobiernos latinoamericanos hacia al régimen político imperante en Cuba.

Todo esto implicó que durante tres décadas Cuba se mantuviera aislada de su espacio geopolítico, cultural y económico natural. Sin embargo, el cambio del contexto externo de las relaciones económicas y políticas de Cuba ha conducido a un cambio de sus prioridades en las relaciones externas. El llamado «internacionalismo socialista» en las relaciones económicas ha dejado de existir, e incluso China –país con el que se han estrechado las relaciones económicas y políticas, especialmente importantes para el país caribeño– ha dejado en claro que sus relaciones con Cuba no tendrán ningún carácter concesional.

### **Las relaciones económicas internacionales de Cuba en la década de los '90**

En la década de los '90, se puede caracterizar las relaciones económicas internacionales de Cuba de la manera siguiente: 1) descenso generalizado de las exportaciones y las importaciones, debido a la crisis económica del país; 2) nueva orientación geográfica del comercio exterior, más diversificado ahora, en el que el peso específico mayor corresponde a la Unión Europea,

por una parte, y a América Latina y Canadá, por otra; 3) cambios significativos en las normas legales que regulan el comercio exterior y las inversiones extranjeras.

En 1993, último año de franca caída del Producto Interno Bruto (PIB) de Cuba, la economía cubana había tocado fondo aparentemente, quedando en un nivel del 65.2% del valor global del PIB en 1989, es decir, la reducción acumulada era de 34.8%. Posteriormente, el PIB de 1994 y 1995 mostró un crecimiento demasiado pequeño (0.7% y 2.5%, respectivamente) para tener efectos significativos sobre la situación económica general del país. En 1996, la economía cubana muestra signos de iniciar su recuperación con un crecimiento del PIB de 7.8%, sin embargo, las autoridades cubanas reconocieron públicamente que ese crecimiento ha sido energéticamente ineficiente, porque implicó un crecimiento de 8% en el uso de combustible, en términos de volumen, que en términos de valor fue de 24% más<sup>6</sup>.

---

6 Los datos son tomados de Oficina Nacional de Estadísticas, *La economía cubana en 1994*, junio de 1995. Las cifras de 1995 y 1996 corresponden a las informaciones suministradas por *Granma* durante los Períodos Ordinarios de Sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular. *Granma*, 26 de diciembre de 1996, p. 4.

## CUADRO 1

PRODUCTO INTERNO BRUTO DE CUBA  
(a precios constantes de 1981)

Año	PIB (millones de pesos)	Tasa de variación porcentual respecto al año anterior	Tasa de variación porcentual respecto a 1989
1989	19 585.5	+0.7	.....
1990	19 008.3	-2.9	-2.9
1991	16 975.8	-10.7	-13.3
1992	15 009.9	-11.6	-23.4
1993	12 776.7	-14.9	-34.8
1994	12 868.3	+0.7	-34.3
1995*	13 189.7	+2.5	-32.7
1996*	14 218.5	+7.8	-24.9

\*Las cifras de 1995 y 1996 son cálculos del autor sobre la base de cifras oficiales sobre la tasa de crecimiento de 1995 y 1996, dadas a conocer en los respectivos períodos de sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular.

Fuente: Oficina Nacional de Estadística, *La economía cubana en 1994*, junio de 1995.

Por otra parte, creció el volumen de financiamiento a corto plazo, que a un alto costo, debido a que no proviene de fondos multilaterales sino del mercado de capitales, alimenta el crecimiento de la deuda externa. Estas mayores necesidades de financiamiento han sido reconocidas por el gobierno, debido al crecimiento de la economía; a la desfavorable coyuntura interna-



cional; y al deterioro de la relación de intercambio, que en 1996 alcanzó un 21.3%<sup>7</sup>.

En términos generales, el comercio exterior ha sufrido los rigores de la crisis de la economía cubana entre 1989 y 1995. En 1996, se recuperaron las exportaciones en un 33% y las importaciones en un 33.3%<sup>8</sup>, gracias al crecimiento económico. En 1995, las exportaciones cubanas eran un 28.5% de las de 1989, y las importaciones estaban en un 32.3% de su nivel en 1989<sup>9</sup>. Esta situación ha constituido un círculo vicioso para la economía cubana, debido a que el decrecimiento económico ha sido un factor determinante en la contracción de su intercambio mercantil con el resto del mundo en las nuevas condiciones y, al mismo tiempo, esa contracción afecta seriamente la capacidad de crecimiento de la economía en general, debido al alto nivel de dependencia externa de la economía cubana.

---

7 Ver José Luis Rodríguez, «Informe sobre los resultados económicos de 1996 y el plan económico y social para 1997», *Granma*, 26 de diciembre de 1996.

8 *Ibid.*

9 Cálculos del autor, con base a las fuentes estadísticas citadas.

## CUADRO 2

COMERCIO EXTERIOR DE CUBA, 1988-94  
(millones de pesos)\*

Año	Exportaciones	Importaciones	Intercambio Total	Saldo Comercial
1988	5518.3	7579.8	13098.1	-2061.5
1989	5399.2	8139.7	13537.9	-2740.5
1990	5415.0	7416.6	12831.9	-2001.6
1991	2961.5	4149.0	7110.5	-1187.5
1992 (1)	1619.8	2236.0	3855.8	-616.2
1993 (2)	1136.9	2037.6	3174.5	-900.7
1994 (3)	1314.2	1956.1	3270.3	-641.9
1995 (4)	1539.0	2625.0	4164.0	-1086.0

\* De acuerdo a la tasa de cambio oficial, 1 U.S.\$= 1 Peso Cubano.

(1) Cifras estimadas por Hiram Marquetti y Omar Everlery Pérez, en «Cuba: transformaciones en el comercio exterior 1990-94», *Boletín Especial para la CEPAL*, 5 de enero de 1995, BEEC-01.

(2) Cálculos realizados a partir de Oficina Nacional de Estadísticas, *La Economía Cubana en 1994*, *op. cit.*, p. 6.

(3) *Ibid.*, p. 6.

(4) FMI, *Directions of Trade Statistics*, 1996.

Fuentes: Comité Estatal de Estadísticas, *Anuario estadístico de Cuba 1989*; MINCEX, *Resumen estadístico de 1989 y 1990*; C. Lage, *Granma*, 30 de octubre de 1993; F. Castro, *Granma*, 28 de julio de 1993; C. Lage, Intervención en la inauguración de la XII Feria Internacional de La Habana, Periódico *Trabajadores*, 31 de octubre de 1994 (citadas por Hiram Marquetti y Omar Everlery Pérez, en «Cuba: transformaciones en el comercio exterior 1990-94», *op. cit.*); Oficina Nacional de Estadísticas, *La economía cubana en 1994*, *op. cit.*

El nuevo contexto que determina las relaciones económicas exteriores de Cuba condiciona la reinserción de este país en el sistema de relaciones económicas internacionales en una situación sumamente desventajosa. En medio de la contracción generalizada del comercio internacional de Cuba, se ha elevado sustancialmente el peso de la Unión Europea y de Canadá como socios comerciales de Cuba.

## CUADRO 3

EXPORTACIONES DE CUBA A PAÍSES  
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (millones de dólares)

Países	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
América Latina y Caribe	101	170	101	61	39	135	114
Argentina	1	1	1	2	2	43	2
Brasil	26	90	25	14	9	50	33
Colombia	0	0	0	3	3	3	20
Venezuela	26	8	18	20	4	5	5
México	21	53	44	8	7	12	6
CARICOM	5	6	7	7	7	9	15

Fuente: FMI, *Directions of Trade Statistics*, 1996.

## CUADRO 4

IMPORTACIONES CUBANAS PROCEDENTES  
DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (millones de dólares)

Países	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
América Latina y Caribe	1114	1066	891	361	509	466	720
Argentina	206	180	109	69	79	53	70
Brasil	84	93	72	19	21	28	47
Colombia	29	22	22	16	22	39	19
Venezuela	571	511	478	87	132	100	112
México	119	114	115	129	207	191	391
CARICOM	2	2	2	2	3	3	4

Fuente: FMI, *Directions of Trade Statistics*, 1996.

En 1989, la Unión Europea recibía el 8% de las exportaciones cubanas, mientras Canadá y América Latina y el Caribe recibían sólo el 3% de las mismas. La Unión Soviética, sin embargo, recibía cerca del 70% de las exportaciones cubanas y China sólo el 3%. En 1995, la proporción de la Unión Europea dentro de las exportaciones cubanas ascendió al 27%, Canadá al 15%, y América Latina y el Caribe, al 7%. Rusia fue el destino del 12% de las exportaciones y China del 13%<sup>10</sup>.

En 1989, la Unión Soviética proveía el 59% de las importaciones cubanas y el resto de Europa Oriental, el 5%; en la Unión

---

10 *Ibid.*

Europea se originaba sólo el 5% de las importaciones; en América Latina el 14%; y en Canadá sólo un 2%. Sin embargo, en 1995, América Latina suministraba el 27% de las importaciones cubanas; la Unión Europea un 16%; Canadá un 7%; y Rusia ha descendido a sólo un 10%<sup>11</sup>.

Por otra parte, se observa que sólo en el caso de Canadá se produce un incremento significativo del intercambio mercantil. Las exportaciones pasaron de 53 millones de dólares en 1989 a 234 millones de dólares en 1995. Mientras tanto, las importaciones crecieron de 143 millones de dólares a 194 millones de dólares<sup>12</sup>.

En el caso de la Unión Europea no se observa un cambio significativo en las exportaciones; que pasaron de 420 millones de dólares a 427 millones de dólares, mientras las importaciones tuvieron un ligero incremento de 418 millones de dólares a 426 millones de dólares<sup>13</sup>.

En el caso de América Latina, cuyo peso específico en las exportaciones cubanas se duplicó en el período 1989-95, estas tuvieron sólo un ligero incremento de 104 millones de dólares a 114 millones de dólares. Mientras en las importaciones, donde el peso específico correspondiente a América Latina se elevó considerablemente, hasta convertirse en el principal socio comercial como grupo regional, en realidad se produjo un descenso de éstas de 1.114 millones de dólares en 1989 a 720 millones en 1995<sup>14</sup>.

Las exportaciones mantienen una estructura altamente concentrada en rubros tradicionales, tales como el azúcar y el níquel. Se destaca el hecho de que en ambos rubros se han producido incrementos en volumen que, en alguna medida, contrarrestan las tendencias negativas en los precios internacionales de estos productos. En 1994, los productos de la industria azucarera

---

11 *Ibid.*

12 FMI, *Directions of Trade Statistics*, 1996.

13 *Ibid.*

14 *Ibid.*

representaban aún el 58% del total de exportaciones, seguido de los productos de la minería con un 15%; mientras tanto, los productos de la pesca, con un 7%; tabaco, con un 6% y otros productos agrícolas, con un 3%; representaban espacios marginales dentro de las exportaciones del país. El 11% restante comprendía otros productos, entre los que se incluyen ron: acero, chatarra, cemento y productos químico farmacéuticos<sup>15</sup>. Estos últimos, se han ido desarrollando con cierto dinamismo en los últimos años, gracias a los avances en la investigación biomédica, pero enfrentan la dura competencia de las grandes empresas transnacionales de dicho sector.

La estructura de las importaciones refuerza su alta concentración en los bienes intermedios que en 1989 representaban el 67% de las importaciones y en 1994 constituían el 78%. Por otra parte, los bienes de capital pasaron de un 23% de las exportaciones a un 18% y los bienes de consumo de un 10% a un 4%<sup>16</sup>.

Con vistas a la reinserción de la economía cubana, se ha observado un reordenamiento funcional en el comercio exterior, basado en una cierta descentralización de su actividad, permitiéndose a ciertas empresas trabajar en función de un autoabastecimiento de divisas. Para 1996, más de 280 empresas estaban facultadas para efectuar operaciones de exportación o importación; habían registradas más de 650 representaciones comerciales de empresas extranjeras; 140 entidades estaban trabajando en almacenes en consignación; y 260 asociaciones económicas lo hacían con capital extranjero<sup>17</sup>.

Por otra parte, dentro de las medidas de recuperación económica desplegadas por el gobierno cubano, un lugar central lo ocupa el fomento a la inversión extranjera. La Ley de

---

15 CONAS, *Inversiones y Negocios, 1995-96*, La Habana, 1996.

16 *Ibid.*

17 Omar Everleny Pérez, «El comercio exterior y la inversión extranjera en la economía cubana en 1996», en CEEC, «La economía cubana en 1996: resultados; problemas y perspectivas», memoria-taller, Universidad de La Habana, 1996.

Inversiones Extranjeras (Ley 77 de 1995) otorga grandes libertades al inversionista extranjero en cuanto a repatriación de utilidades y sólo restringe el campo de actividad de las mismas en los sectores de la educación, la salud y la defensa.

En tal sentido, se han firmado acuerdos de protección a la inversión extranjera que permitan a los inversionistas contrarrestar los efectos de la ley Helms-Burton y la inseguridad debida a los cambios posibles de orientación de la política respecto a la inversión. Hasta diciembre de 1996, se habían firmado acuerdos de protección a la inversión extranjera con 19 países, la mayor parte de Europa y América Latina. Entre estos últimos, se destacan Colombia, Bolivia, Argentina y Chile. Actualmente, en las asociaciones económicas con capital extranjero continua siendo importante la presencia de capitales procedentes de España, Canadá, Italia, México y Francia<sup>18</sup>.

Sin embargo, en 1995 las inversiones directas a largo plazo alcanzaron sólo la modesta suma de 24.2 millones de dólares<sup>19</sup>, lo cual indica que la inmensa flexibilidad de la ley es aún insuficiente para garantizar flujos significativos de capital productivo, lo cual se debe a razones de múltiple naturaleza.

Ciertamente, Cuba posee una serie de características que constituye un fuerte estímulo a la inversión extranjera, tales como: el alto nivel de calificación de su fuerza de trabajo, gracias al alto nivel educacional de la población económicamente activa; la existencia de una infraestructura física aceptable; así como la relativa tranquilidad social, lograda por fuertes controles políticos.

Sin embargo, también presenta una serie de obstáculos que deben ser tenidos en cuenta, tales como: la persistencia e incluso el recrudescimiento de las leyes de embargo decretadas por el gobierno de los Estados Unidos; la inexperiencia e ineficiencia del sector público cubano, excesivamente centralizado que dilata y dificulta el proceso de toma de decisiones; la existencia de

---

18 CONAS, *op. cit.*, p. 19.

19 Banco Nacional de Cuba, *Informe económico*, 1995.

una dualidad económica caracterizada por dos sectores económicos: uno emergente, hacia el que se dirige la inversión extranjera y otro estancado; en el que predomina la propiedad estatal, débilmente conectados entre sí, lo cual conduce en la práctica a la virtual marginación del segundo; la persistencia de desequilibrios macroeconómicos fundamentales, como el déficit presupuestal, que a pesar de haberse reducido aún es relativamente preocupante; y la inflación, que jamás se ha reconocido, ni medido oficialmente, pero que es patente en los mercados libres. Finalmente, la fuerte carga ideológica con la que se matizan las medidas de política económica, así como la existencia de experiencias precedentes, hace que subsistan temores por parte de los inversionistas potenciales sobre la irreversibilidad de las medidas de apertura al capital extranjero.

Para fomentar la inversión extranjera, se promulgó en 1996 la Ley de Zonas Francas y Parques Industriales, la cual podría estimular el desarrollo de producciones con destino a las exportaciones.

Por otra parte, la situación financiera externa de Cuba continúa siendo sumamente comprometida. En 1989 la deuda externa total en moneda libremente convertible alcanzaba los 6.165,2 millones de dólares<sup>20</sup>. En 1994 la deuda se había incrementado a 9.082,8 millones de dólares; en 1995 a 10.504 millones y en 1996 se calculaba en cerca de 12.000 millones de dólares<sup>21</sup>. La relación deuda-PIB se ha incrementado, de un 34% en 1990 a 50.5% en 1996. Mientras tanto, la relación deuda-exportaciones de bienes y servicios, aun cuando ha disminuido en los últimos años, continúa siendo excesivamente alta, pues ha pasado de 446 % a 334.5 %<sup>22</sup>. A esto debe añadirse que Cuba mantiene pagos pendientes del servicio de su deuda externa, desde que a

---

20 Giselle Guerra y Omar Everleny Pérez, cds., *Cuba. Ventajas para la inversión*, ADAR Communications, 1994.

21 Julio Carranza, «Las finanzas externas y los límites del crecimiento. Cuba 1996», en CEEC, «La economía cubana en 1996: resultados; problemas y perspectivas», *op. cit.*

22 *Ibid.*



mediados de la década de los '80 suspendió el pago de los mismos ante la incapacidad para hacerles frente. En esta situación, Cuba, a diferencia de otros países en situación similar, ha carecido de un programa negociado para refinanciar su deuda y han estado fuera de su alcance las alternativas de reducción de deuda tales como el Plan Brady.

Las finanzas externas constituyen uno de los más fuertes obstáculos en la senda de la reinsertión de la economía cubana en la economía mundial. En los pasados tres decenios ha sido común que los procesos de crecimiento económico y muchos proyectos de desarrollo social se hayan logrado con el incremento de las tensiones financieras externas. En los últimos años se mantiene esta tendencia, lo cual puede ser muy peligroso en el mediano plazo para la estabilidad macroeconómica. Ello, por otra parte, aleja las posibilidades de acceso a las fuentes de crédito internacionales.

### **La integración latinoamericana y las posibilidades de Cuba**

En este contexto, la integración de la economía cubana en los mecanismos existentes en América Latina no parece ser una alternativa de gran fuerza para asegurar la reinsertión de su economía en la mundial.

Ciertamente, pueden haber oportunidades mutuas de mayor intercambio comercial y de participación de capitales latinoamericanos en la reconstrucción de la economía cubana, tal y como se observa en el establecimiento de Acuerdos de Alcance Parcial con países de ALADI, y en la participación latinoamericana en las asociaciones económicas con capital extranjero en Cuba.

En términos comerciales, la estructura de las exportaciones cubanas está altamente concentrada en productos primarios, algunos de los cuales son producidos y exportados también por varios países latinoamericanos. En tal sentido, se dificulta la necesaria complementariedad de las economías que debe caracterizar a los procesos integracionistas.

Los procesos de integración económica internacional necesitan de una serie de condiciones mínimas para ser efectivos. Se requiere la combinación de economías complementarias que aseguren corrientes comerciales crecientes y de mutuo beneficio; la compatibilidad de las políticas económicas que permita una coordinación adecuada de las mismas; y una voluntad política decidida en favor de la integración. Hasta el momento, la mayor parte de los esquemas de integración de América Latina carece de un cumplimiento estricto de estas condiciones.

Las posibilidades exportadoras de Cuba hacia América Latina podrían estar basadas en la producción de equipos médicos, vacunas y otros productos químico-farmacéuticos, los cuales encontrarían, además, fuertes competidores en similares producidos en Estados Unidos, Alemania y Suiza, así como los que se producen en algunos países latinoamericanos bajo licencia de las grandes transnacionales. De igual forma, el ron cubano y el tabaco podrían ser productos que encontrarían colocación en la región, dada su fama mundial. Sin embargo, los actuales niveles de producción son insuficientes para dirigir acciones contundentes hacia estos mercados. Por otra parte, Cuba posee capacidades subutilizadas de refinación de petróleo que podrían ser empleadas por ciertos países productores de crudo en la región; sin embargo, dificultades tecnológicas han dilatado el logro de acuerdos con gobiernos latinoamericanos en este sentido.

Cuba, por otra parte, podría beneficiarse de los niveles de desarrollo alcanzados en algunos de estos países en las industrias textil, cuero, equipos electrodomésticos y de transporte, necesarios para la industria y para la satisfacción de las necesidades de consumo de la población; así como del petróleo que producen varios países de la región. Sin embargo, este tipo de comercio sólo contribuiría a una inserción deficiente de Cuba en la economía latinoamericana, debido al bajo nivel de desarrollo relativo de Cuba en las ramas punteras del desarrollo científico y técnico en la actualidad.

Difícilmente pueda Cuba avanzar en la integración más profunda con otros países latinoamericanos, tales como zonas

de libre comercio y uniones aduaneras. En primer lugar, porque la estructura del sistema económico cubano, excesivamente estatizado no permitiría la flexibilidad que requieren estos esquemas en lo que a mercado interno se refiere. La existencia de un mercado interno virtualmente deformado en Cuba sería una restricción importante en estos desarrollos. Es por ello, que en las actuales circunstancias sólo los esquemas de preferencias arancelarias en los marcos de la ALADI o acuerdos bilaterales de ese carácter con otros esquemas subregionales o países individuales parecen ser posibles.

Por otra parte, la integración a través de inversiones podría encontrar dificultades en la situación específica de los países de la región que mantienen un retraso tecnológico relativo frente a los países desarrollados y las naciones asiáticas de reciente industrialización. Además, una de las razones que ha fundamentado los actuales procesos de apertura económica en América Latina se ha basado en las necesidades de recursos financieros frescos y tecnologías avanzadas, de los cuales carece la región.

El valor de la fuerza de trabajo es en Cuba, en términos reales, más bajo que en algunos países latinoamericanos, lo cual podría ser estimulante para los inversionistas, pero al mismo tiempo es profundamente peligroso, pues significaría la posibilidad de transferir valor desde el país, a partir de la explotación de la fuerza de trabajo cubana por parte del capital extranjero. A diferencia de otros países (los asiáticos, por ejemplo) —en los que la baja tasa real de salarios fue uno de los incentivos fundamentales a la inversión extranjera, que a su vez se dirigió a sectores orientados a las exportaciones y en donde el modelo de acumulación de economía de mercado permitió un crecimiento del mercado interno, y por tanto del nivel de vida de la población— en el caso de Cuba los excesivos controles sobre el desarrollo del mercado interno producen un freno al mismo y evitan un cambio de tendencia en el nivel de los salarios. Hoy en día, sin embargo, la nueva teoría del comercio internacional demuestra que las ventajas competitivas no dependen tanto del bajo costo de los recursos como de la productividad de los

factores y la calidad de la producción y los servicios asociados a la misma, es decir a la capacidad de crear ventaja competitiva.

La promoción de la inversión extranjera y las medidas encaminadas a fomentar las exportaciones, sin lugar a dudas pueden convertirse en pivotes de un crecimiento sostenido futuro de la economía como precondition de desarrollo. Sin embargo, deben combinarse con una profunda reforma de los mecanismos económicos, que pongan fin a la dualidad de sistemas económicos, monetario y de remuneración que existen en la actualidad. Ello hace incomprensible y no permite el funcionamiento adecuado de la economía. En esta reforma se debe combinar la capacidad de planeación estratégica que puede desplegar el Estado con la iniciativa empresarial individual, a la cual debe permitírsele un pleno desarrollo, en pie de igualdad con el capital privado extranjero. Y para ello debe funcionar un mercado interno plenamente integrado al mercado internacional, con niveles de precio determinados por la oferta y la demanda que guarden relación con los precios mundiales y una tasa de cambio debidamente fundamentada, que cumpla adecuadamente con las funciones de este indicador en economías abiertas. Ello implicará que para que el mercado funcione adecuadamente será necesario liberar salarios, regulando únicamente el salario mínimo, con el fin de evitar situaciones de expoliación.

Por otra parte, la realidad de los procesos de integración latinoamericana no apunta hacia un fortalecimiento irreversible en los últimos años. Después de su impulso inicial al comienzo de los años '90, la integración subregional o incluso regional ha cedido espacios a esquemas bilaterales altamente flexibles que permiten a los diversos socios tener la libertad suficiente para negociar acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y otros países industrializados. México y Chile son apenas muestras iniciales de lo que representa un objetivo prioritario para muchos países latinoamericanos, quizá con la excepción señalada de Brasil: la negociación de un tratado de libre comercio con Norteamérica.

La llamada Comunidad Andina está viviendo hoy una severa

crisis económica y política que ha provocado un freno a la integración subregional, agravada ahora con la tentativa peruana de abandonar el Grupo, y con las sucesivas reversas producidas por los gobiernos colombiano, venezolano y ecuatoriano en materias cambiaria y arancelaria. No ha podido avanzar la reforma institucional de la Comunidad, y los problemas internos de los países miembros han prevalecido sobre los objetivos de la integración.

El Mercado Común del Sur, aparentemente está interesado en consolidar su esquema integracionista, de hecho el más avanzado de la región. Hoy en día constituye un polo de atracción en América del Sur, pero subsisten trabas internas al desarrollo de la integración, tales como una serie de excepciones en el arancel externo común y en el programa de liberalización comercial mutuo.

El Mercado Común Centroamericano y la Comunidad del Caribe carecen de las condiciones necesarias para adelantar una integración plena de sus economías en las que no se advierten los necesarios grados de complementariedad económica.

Las dificultades que frenan el desarrollo actual de los procesos de integración subregional conducen a que ninguno de estos esquemas constituya, en la práctica, un estímulo suficiente a Cuba para incorporarse de una forma más activa a los esquemas de integración. Por ello, en el corto y quizá mediano plazo, es de esperar que la mayor integración de Cuba con América Latina y el Caribe se produzca a través de negociaciones bilaterales en los marcos de ALADI o a partir de la armonización gradual de políticas comerciales en los marcos de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

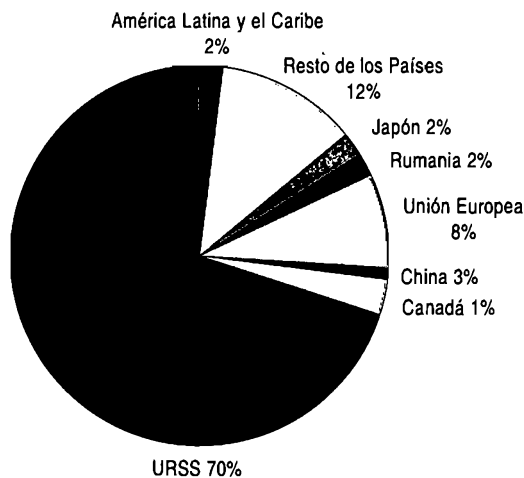
De todas formas, la reincorporación plena de Cuba a los mecanismos de concertación política y económica de América Latina y el Caribe resulta una urgencia geopolítica. América Latina puede jugar un papel más activo que el que hasta ahora ha desempeñado en promover un diálogo constructivo entre Cuba y Estados Unidos, que ponga fin a una hostilidad histórica de dudosos dividendos para cualquiera de las partes. Todo parece

indicar que la iniciativa no será lanzada por ninguna de las partes y ahí es donde pueden desempeñar un papel decisivo los países de América Latina y el Caribe, a través de sus organizaciones representativas en las que Cuba debe volver a ocupar su escaño.

La reinserción de Cuba en el sistema de relaciones políticas y económicas internacionales, con independencia de cuál sea su gobierno futuro, pasa necesariamente por la superación de la hostilidad con los Estados Unidos. El gobierno y el Congreso de este país deben tener en cuenta que instrumentos como la ley Torricelli o la ley Helms-Burton carecen de efectividad real para obtener su objetivo propuesto. Estados Unidos debería comenzar a tratar sus relaciones con Cuba como un problema de política exterior y no como lo que actualmente es, un problema de política interna. En cambio, el gobierno cubano debe estar dispuesto a permitir en el país profundas reformas económicas y políticas, que garanticen el ejercicio pleno de las libertades de los individuos y de la sociedad en su conjunto. Ello podría implicar cambios en las relaciones de poder que son signos y necesidades de los nuevos tiempos.

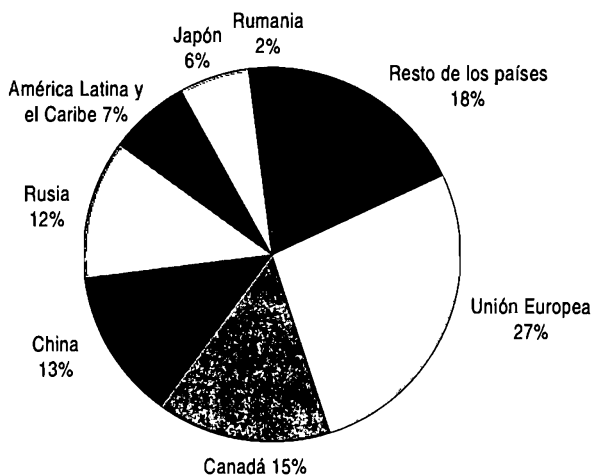
Las trabas ideológicas que hoy frenan el establecimiento de una reforma profunda del sistema económico deben ceder espacio a las leyes económicas con toda su racionalidad en un marco político que ponga fin a la discriminación del pensamiento diferente. La democracia que Cuba necesita para reinsertarse plenamente en sus escenarios geopolíticos naturales no es, sin embargo, la que se practica cotidianamente en la mayor parte de América Latina. No es la democracia del clientelismo ni del caudillismo, ni de la corrupción administrativa ni de la rapiña de los bienes públicos; sino de la participación de todo el pueblo, a través del control político al gobierno con un esquema civilizado de oposición que todavía debe florecer en nuestra América. El ejercicio de la soberanía no tiene por qué reñirse con el fomento de todas las libertades individuales en el respeto a la libertad ajena.

ESTRUCTURA GEOGRÁFICA DE LAS EXPORTACIONES DE CUBA EN 1989



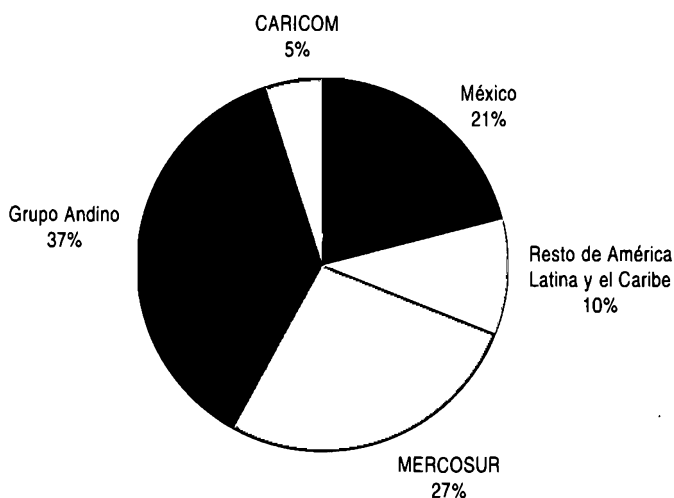
Fuente: FMI, *Directions of Trade Statistics*, 1996

ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE CUBA EN 1995

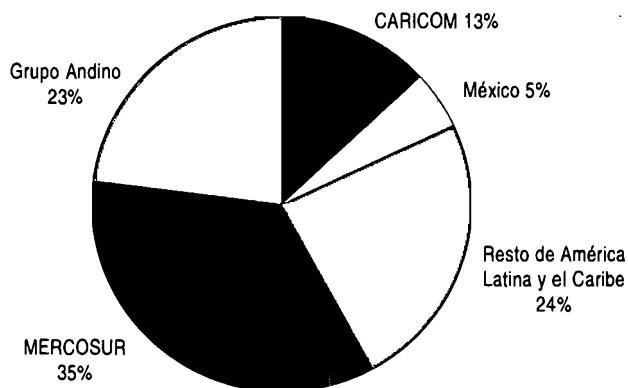


Fuente: FMI, *Directions of Trade Statistics*, 1996

ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE CUBA HACIA  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN 1989

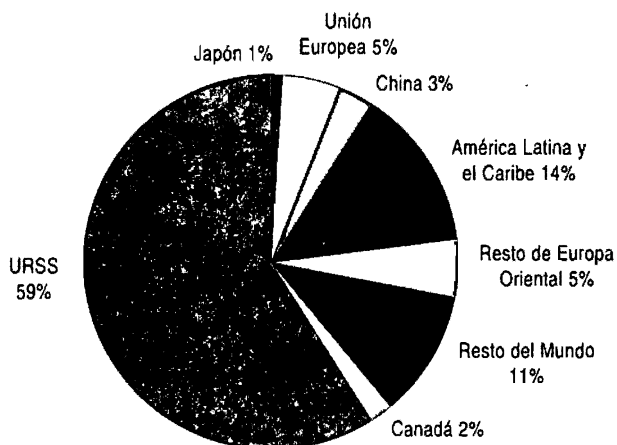


ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE CUBA HACIA  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN 1995



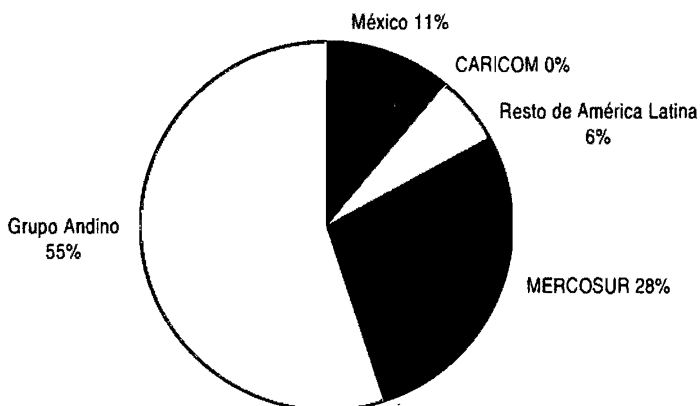


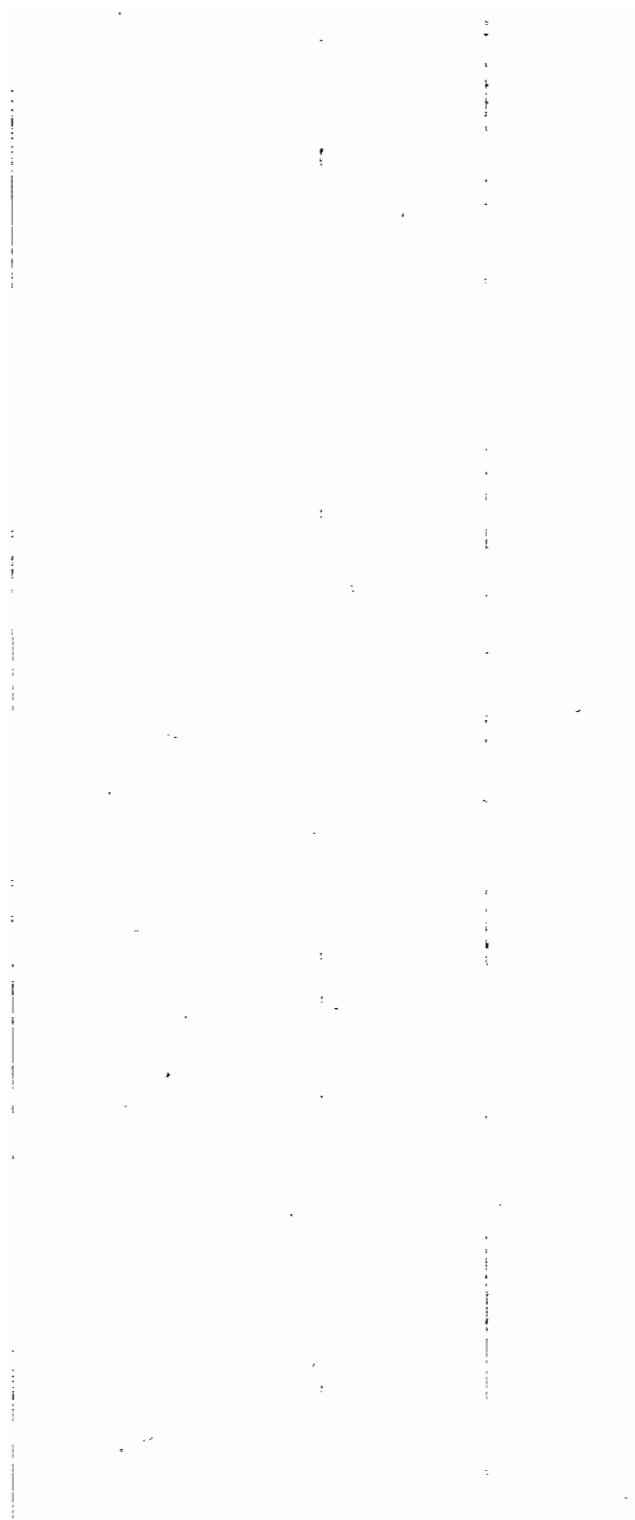
ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES DE CUBA EN 1989



Fuente: FMI, *Directions of Trade Statistics*, 1996

ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES DE CUBA  
PROCEDENTES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN 1989





## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Nacional de Cuba. *Informe económico*, 1995.
- Carranza, Julio. «Las finanzas externas y los límites del crecimiento», en CEEC. «La economía cubana en 1996: resultados; problemas y perspectivas», memoria-taller, Universidad de La Habana, 1996.
- CEPAL. *Evolución económica durante 1994*. LC/MEX/R.524, 23 de mayo de 1995.
- . *Evolución económica durante 1995*.
- . *La inversión extranjera en Cuba: aspectos recientes*. LC/MEX/R.513, 25 de abril de 1995.
- . *Evolución y perspectivas del comercio y las inversiones intrarregionales*. LC/R.1623, 5 de febrero de 1996.
- Consultores Asociados. *Cuba. Inversiones y negocios*. La Habana, 1994.
- Consultores Asociados. *Cuba. Inversiones y negocios, 1995-96*. La Habana, 1996.
- De Miranda, Mauricio. «Cuba ante el reto de los cambios», en *Universitas Xaveriana*, N° 11, Cali, Colombia, julio-diciembre de 1993.
- . «La reforma económica en Cuba: contradicciones y alternativas», ponencia presentada en la Reunión Anual del Instituto de Estudios Cubanos, Miami, 1996.
- Figueras, Miguel A. *Aspectos estructurales de la economía cubana*. La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1994.
- FMI. *Directions of Trade Statistics*, 1996.
- Guerra, Giselle y Omar Pérez Everleny Pérez, eds. *Cuba. Ventajas para la inversión*. ADAR Communications, 1994.
- Marquetti, Hiram y Omar Everleny Pérez. «Cambios en el comercio exterior (1990-94)», en *Panorama económico latinoamericano*, La Habana, Prensa Latina, febrero de 1995.

- Marquetti, Hiram y Omar Everleny Pérez. «Cuba: transformaciones en el comercio exterior», en Boletín Especial para la CEPAL, 5 de enero de 1995, BEEC-01.
- Oficina Nacional de Estadísticas. *La economía cubana en 1994*, junio de 1995.
- Panorama económico latinoamericano*. La Habana, Prensa Latina, marzo 1995.
- Pérez, Omar Everleny. «El comercio exterior y la inversión extranjera en la economía cubana en 1996», en CEEC, «La economía cubana en 1996: resultados; problemas y perspectivas», memoria-taller, Universidad de La Habana, 1996.
- Rodríguez, José Luis. «La economía cubana y los desafíos de un mundo cambiante», ponencia presentada al IV Congreso de la Asociación de Economistas de América Latina y el Caribe, Quito, Ecuador, 1991, mimeo.
- . «Informe sobre los resultados económicos de 1996 y el plan económico y social para 1997», en *Granma*, 26 de diciembre de 1996.
- Triana, Juan. «El desempeño de la economía cubana en 1996», en CEEC, «La economía cubana en 1996: resultados problemas y perspectivas», memoria-taller, Universidad de La Habana, 1996.

# APUNTES SOBRE LAS RELACIONES ECONÓMICAS DE CUBA CON AMÉRICA LATINA

JUAN MANUEL VILLASUSO

Los últimos años han sido testigos del fortalecimiento de los procesos de integración en América Latina y el Caribe. Nuevos esquemas subregionales, como el NAFTA y el MERCOSUR, han surgido con agendas novedosas, al tiempo que esfuerzos con más larga trayectoria como el Mercado Común Centroamericano, el CARICOM y el Pacto Andino, buscan remozarse reorientando sus concepciones proteccionistas hacia nuevos horizontes de apertura comercial y financiera. Una iniciativa hemisférica, el ALCA, nacida en la Cumbre de Miami en 1994, va permeando en los países, imponiendo acciones de cara al 2005. El mundo unipolar de los '90 busca concretarse en Latinoamérica por medio de la integración económica.

Cuba permanece alejada de esta dinámica integracionista. A pesar de los cambios ocurridos en la Isla a partir de 1990, provocados por el derrumbe de las economías socialistas y en particular de la Unión Soviética, y cuyas consecuencias apuntan hacia una relativa liberalización de los mercados y una fuerte apuesta a la inversión extranjera y las exportaciones, lo cierto es que el gobierno de Castro no ha logrado vincularse de manera sólida y permanente con las otras economías de la región. El aislamiento comercial sigue siendo un rasgo distintivo de la economía cubana.

Estos apuntes sobre las relaciones económicas de Cuba con América Latina tienen como propósito reflexionar sobre las posibilidades, conceptuales y reales, que tiene el gobierno cubano de vincularse, directa o indirectamente, a los procesos de integración actualmente en marcha en el continente. También

intentan examinar las oportunidades y obstáculos que pueden existir entre los países del área y Cuba para estrechar sus relaciones económicas, comerciales y financieras.

### **América Latina: de la integración económica a la unificación ideológica**

Los procesos de integración gestados entre los años '50 y los '60 en América Latina tuvieron una lógica eminentemente económica. Su fundamento fue la ampliación de mercados con el fin de crear espacios comerciales que permitieran incrementar las escalas de planta y alcanzar mayores niveles de eficiencia y productividad. El concepto de «industria infantil» contribuyó a justificar el arancel externo común de carácter proteccionista. El desarrollo de un sector industrial emergente, orientado a la sustitución de importaciones, y la presencia protagónica del Estado, redondearon el marco teórico.

Esos procesos integracionistas no tuvieron otra pretensión que contribuir al crecimiento económico y elevar el producto per cápita de las naciones participantes. Las obligaciones que los países asumieron eran en lo fundamental de índole fiscal, comercial y cambiaria. La incorporación en esos esquemas comunitarios no exigía adoptar compromisos de naturaleza ideológica ni introducir cambios importantes en la dimensión institucional. La aprobación legislativa de tratados y convenios muy poco afectaba el ordenamiento político interno. Algunos autores incluso sostenían que países con regímenes diferentes –democracia/dictadura, mercado/planificación central– podían participar en una misma iniciativa de unión aduanera o de mercado común sin mayores dificultades.

Estas fórmulas de integración, acotadas en lo económico, se fueron debilitando junto con el modelo de sustitución de importaciones y finalmente sucumbieron con la crisis de la deuda externa y el auge de una visión del desarrollo basada en la apertura y la promoción de las exportaciones. A pesar de ello,

la mayoría de las instituciones de integración creadas en esta primera fase comunitaria ha logrado sobrevivir, aunque su orfandad y falta de orientación y contenido se hicieron evidentes en la década de los '80. Hoy día se hacen esfuerzos por definir nuevos horizontes.

Los años '90 han visto nacer una nueva concepción integracionista en el continente americano. Es la integración con trasfondo ideológico. Se sustenta tanto en una visión específica de lo económico como en un enfoque particular de lo político. En lo económico, sus parámetros son la globalización y la apertura comercial, sus argumentos se centran en la productividad y la eficiencia, sus motivaciones se encuentran en el libre mercado y la competencia. En lo político, se privilegia la libertad sobre otros valores sociales y se le concede a la democracia formal y a los procesos electorales la condición de requisito *sine qua non*. Esta visión ideologizada encuentra respaldo en el llamado «Consenso de Washington» y adquiere efectividad en las directrices de los organismos financieros internacionales.

El acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), constituye, en términos económicos e institucionales, el esfuerzo integracionista de mayor envergadura de los últimos años, y sigue las orientaciones antes apuntadas. Para los tres países que suscribieron el NAFTA, este es la consecuencia lógica de una dinámica comercial y financiera que tiene largas raíces históricas. Canadá y México representan dos de los tres principales socios comerciales de los Estados Unidos (Japón es el tercero); al tiempo que éste constituye para México y Canadá el principal mercado hacia el cual canalizan su producción exportable y desde el cual atraen inversión extranjera. En lo político los tres países proclaman, con mayor o menor verosimilitud, el credo de la democracia representativa.

No obstante lo anterior, la materialización del triángulo norteamericano no sólo exigió minuciosos análisis de ganancias y pérdidas en torno a bienes y recursos, y de sofisticados modelos para estimar los flujos de capital, sino que también demandó nuevos esquemas institucionales y normas jurídicas que

homologaran y compatibilizaran principios y valores. El respeto a la propiedad privada y la creación de un mercado de tierras, una más amplia aceptación de los derechos de propiedad intelectual, una política macroeconómica neutral y la menor intervención del Estado en los distintos mercados, son ejemplos de este cimiento «ideológico» presente en la conformación del NAFTA. La aceptación del conjunto de «condiciones» fue indispensable para la formalización del acuerdo.

### **Cuba: del CAME al Período Especial**

Los grandes cambios que se produjeron en el sistema económico y político mundial a fines de los años '80 tuvieron para Cuba consecuencias muy profundas en dos sentidos. En primer lugar, con la disolución del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), la Isla perdió abastecimientos vitales, mercados y fuentes de créditos, así como cooperación para el desarrollo y ayuda militar. Por otro lado, la presión de los Estados Unidos sobre Cuba aumentó considerablemente: la ley Torricelli primero (1992) y la ley Helms-Burton después (1996), intensificaron el embargo impuesto a Cuba desde principios de los años '60.

Estas dos circunstancias provocaron y profundizaron una crisis económica de enormes magnitudes. El PIB disminuyó en un 10.7% en 1991, 11.6% en 1992 y 14.9% en 1993; y las exportaciones se vieron severamente afectadas, reduciendo la capacidad importadora de bienes e insumos esenciales tanto para la producción como el consumo en cerca de un 80%. El déficit energético deterioró aún más el precario sistema de transporte y causó pérdidas considerables en la producción agrícola y manufacturera<sup>1</sup>.

---

1 Dietmar Dirmoser, «¿Nuevo socialismo o capitalismo incipiente? Las reformas económicas en Cuba», en *Desarrollo y Cooperación*, N° 6, noviembre-diciembre 1996, p. 22.



El gobierno cubano respondió a este *shock* externo con un plan de emergencia. En el IV Congreso del Partido Comunista Cubano, en octubre de 1991, fueron creadas las premisas formales para la nueva política: «se permitió la transferencia de propiedad estatal en el sector externo de la economía, se dieron garantías a los inversionistas extranjeros, se abolió el monopolio del Estado en el comercio exterior, y se permitió al Estado autorizar la creación de empresas financieramente autónomas»<sup>2</sup>. Poco después la Asamblea Nacional, tomando en cuenta las resoluciones del Congreso, introdujo reformas constitucionales que permitieron transformaciones más radicales.

Esas nuevas medidas fueron tomadas entre 1993 y 1994. Algunas se dieron como reacción a la crisis, otras tienen carácter más estructural. Entre estas últimas destaca la entrega de tierras estatales a cooperativas, la legalización de empresas familiares, la creación de un sistema impositivo, la liberalización de la tenencia de divisas, el saneamiento de las finanzas públicas (vía reducción de subvenciones a empresas estatales deficitarias) y los esfuerzos por disminuir la inflación.

En el Informe sobre la «situación política y social y las tareas del Partido», presentado en marzo de 1996 por Raúl Castro (en nombre del Buró Político) al Plenario del Comité Central del Partido Comunista Cubano, se caracterizan los años 1993 y 1994 como «los más agudos del Período Especial, tanto desde el punto de vista económico y social como por los frustrados intentos de la contrarrevolución interna», y califica el año 1995 como «el inicio de un repunte económico apreciable que promueve la calma general y un mejor ánimo entre la población».

A pesar de esta valoración positiva sobre el futuro, lo cierto es que la economía cubana ha continuado, durante 1996 y los primeros meses de 1997, adoleciendo de serios problemas. La inversión extranjera y los *joint ventures* han proporcionado capi-

---

2 *Ibid.*, p. 23.

tal, créditos, tecnología y mercados, pero no han sido suficientes para dinamizar la economía cubana. La ampliación de mercados y el aumento de las exportaciones sigue siendo un imperativo que no se ha cumplido. Dietmar Dirmoser, Director de la Fundación Friedrich Ebert para el Caribe, señala que «el motivo por el cual Cuba desea atraer inversiones externas no tiene tanto que ver con la balanza de pagos, sino con la manifiesta voluntad de modernizar las estructuras productivas internas y las posibilidades que abren para la integración de Cuba en el mercado mundial»<sup>3</sup>.

Este imperativo de la economía cubana de integrarse en los mercados internacionales, para lo cual ha hecho y seguramente tendría que continuar haciendo transformaciones sustanciales con el fin de incrementar sus niveles de productividad y competitividad, contrasta con la negativa del gobierno de La Habana por introducir reformas en el ámbito político. El citado informe de Raúl Castro es contundente al señalar «la necesidad de enmendar las ‘corrientes negativas’ aparecidas en ambientes académicos, investigativo o prensa, y que se definen como tales en cuanto abandonan posiciones clasistas y patrióticas para adoptar otras neutras, facilitando así la legitimidad y difusión de ideas a favor de una ‘necesaria transición’. Se hace así el juego a la presión interna y externa para la realización de reformas en el plano económico y político que desnaturalicen el carácter socialista del proyecto cubano, haciéndolo aceptable internacionalmente».

---

3 Dietmar Dirmoser, «El largo lagarto se transforma. Las reformas económicas en Cuba», en *Desarrollo y Cooperación*, N° 1, enero-febrero 1997, p. 27.

## **Los Estados Unidos: nuevo liderazgo en un mundo unipolar**

El papel de los Estados Unidos en el escenario mundial es cada día mayor. La primacía militar asumida desde la Guerra del Golfo y el evidente protagonismo que ejerce en el Grupo de los Siete le otorgan un liderazgo indiscutible. En América Latina este mayor predominio de los Estados Unidos se manifiesta de múltiples maneras: en la definición de la lucha contra las drogas, en la promoción de la democracia electoral-representativa, en el fomento de la libre empresa y en el abatimiento de las barreras comerciales y financieras. La creación de una zona de libre comercio que cobije a todos los países del hemisferio (excepto Cuba socialista) es un meta propuesta por Washington para el año 2005 y ha sido refrendada por todos los gobiernos latinoamericanos y caribeños.

Desde el punto de vista económico, los Estados Unidos siempre han tenido una enorme gravitación para las naciones del continente. Hoy día, sin embargo, esa gravitación se ha magnificado como resultado de los procesos de democratización regional, la desaparición de la bipolaridad ideológica y la conformación de bloques comerciales en el marco de la globalización.

El liderazgo estadounidense, que se consolida en la década de los '90, se sustenta en tres ejes de política para América Latina: democratización, mercados libres y cooperación. La Secretaria de Estado norteamericana ha señalado que: «El progreso en nuestra región no es un juego de suma cero. Como naciones, empresas y personas, todos hemos apostado al establecimiento y cumplimiento de un sistema de reglas que permitan a nuestra comunidad hemisférica un crecimiento más pacífico, próspero, estable y libre. Ese es el sustrato filosófico del NAFTA y nuestro objetivo de un Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) en el año 2005. En el corazón de nuestros esfuerzos de colaboración con nuestros socios de América Latina y el Caribe, se encuentra la construcción de instituciones democráticas

duraderas y la promoción del respeto a los derechos humanos. También es un elemento central de nuestra cooperación la lucha contra el tráfico de drogas, el contrabando de armas, la corrupción y la delincuencia<sup>4</sup>.

Desde la óptica estadounidense, el régimen cubano constituye un anacronismo. Así lo manifiesta Jeffrey Davidow, Secretario Asistente para Asuntos Interamericanos:

«Cuba es la que ha perdido contacto con la realidad. Nuestra política hacia la Isla es consistente con nuestros esfuerzos hemisféricos respecto a la democracia, el libre mercado y la cooperación en asuntos transnacionales. Es la implacable hostilidad de Cuba hacia los conceptos de democracia y libertad lo que hace que nuestras relaciones con el gobierno cubano sean tan diferentes de las relaciones que mantenemos con las otras naciones del hemisferio. El gobierno cubano se opone activamente a las aspiraciones democráticas del pueblo. No se permiten elecciones libres, se encarcela a los que claman por libertades esenciales y se impide el desarrollo de instituciones y empresas independientes».

«En el ámbito económico, algunos han ensalzado las llamadas 'reformas' que han permitido el desarrollo de un pequeño sector de autoempleo. Sin embargo, Cuba aún no reconoce el derecho fundamental a la propiedad privada y enfrenta los conceptos de 'utilidades y ganancias'. No permite a ningún individuo emplear trabajadores ajenos a su familia y no acepta que una persona trate de mejorar su nivel de vida laborando para un patrono privado. No existen sindicatos libres y no hay legislación efectiva para garantizar el cumplimiento de los contratos. El resto del hemisferio apoya el libre flujo de inversiones, el derecho para organizar y pertenecer a un sindicato y la existencia de un marco

---

4 Madeleine K. Albright, U.S. Secretary of State, Welcoming remarks to the Council of the Americas, Washington, D.C., 28 de abril de 1997.

jurídico que haga respetar los derechos de todos. El gobierno cubano no participa de estos principios.»<sup>5</sup>

La influencia del pensamiento oficial de los Estados Unidos a nivel mundial y regional es incuestionable. En mayor o menor grado, es un pensamiento al que se suman las principales potencias del mundo desarrollado. Por convicción o conveniencia, también muchos gobiernos y sectores de los países latinoamericanos hacen eco de ese pensamiento. Es por ello que se habla de un mundo unipolar y algunos piensan que se ha llegado al fin de la Historia. Las consecuencias específicas de esta realidad se expresan en el voto de adhesión que hacen los gobiernos hemisféricos a los valores democráticos, el libre comercio y la guerra contra las drogas.

### **La visión cubana: reafirmar para sobrevivir**

Es axioma aceptado que tanto las relaciones económicas entre países como los procesos de integración responden a consideraciones políticas y están expuestos a los vaivenes internos de las naciones participantes. La utilización interesada de la dinámica del esfuerzo comercial-integracionista con fines económicos y políticos domésticos reviste una particular importancia y debe ser tomado muy en cuenta para comprender la dirección y velocidad de dichos procesos.

En lo que respecta a la relación entre la política interna y las iniciativas de intercambio comercial e integración, pareciera que en la mayoría de los casos se cumple el añejo principio de que las agendas domésticas son más importantes que las internacionales, y que estas últimas se subordinan y moldean de acuerdo a los intereses, vicisitudes y coyunturas de la política nacional. Muchos son los ejemplos que ilustran esta subordina-

---

5 Jeffrey Davidow, Assistant Secretary for Inter-American Affairs, Remarks to the American Enterprise Institute and Friedrich Hayek University, Washington, D.C., 28 de julio de 1997.

ción de lo externo a lo interno: el inicio o suspensión de relaciones diplomáticas y comerciales, las ayudas económicas y los bloqueos, la firma de convenios internacionales, las alianzas y las crisis económicas y militares, y hasta las guerras, son en muchos casos respuestas en lo externo a campañas electorales, demandas de grupos de presión, o fórmulas de los gobiernos para recuperar popularidad o simplemente para sobrevivir.

Cuba no es una excepción a estos postulados de la ciencia política. El gobierno cubano de Fidel Castro intenta sobrevivir. Sus acciones están orientadas por el instinto de conservación. Las decisiones económicas, tanto en lo interno como en lo externo, se subordinan a esta pulsión elemental y básica. La supervivencia es el objetivo primario que explica cualquier acción u omisión.

La experiencia reciente ha mostrado que los regímenes totalitarios que hacen concesiones en lo político tienen un alto índice de mortalidad. La *perestroika* no fue la causa del derrumbe soviético; fue la apertura política, el *glassnot*, el que produjo presiones incontrolables dentro del sistema. El proceso chino para insertarse internacionalmente y para tratar de superar las ineficiencias económicas ha sido, hasta ahora, mucho más exitoso que el camino seguido por las naciones socialistas de Europa del Este. Los años '90 en Cuba parecen reflejar su identificación con la ruta trazada por los herederos de Mao Tse Tung.

Las afirmaciones de Luis Suárez Salazar en 1992 parecen mantener su vigencia un lustro después: «Es real que la adversa situación externa y las dificultades internas han obligado al socialismo cubano a introducir fórmulas inicialmente no previstas (como la asociación con el capital privado extranjero) en su proyecto de transformación social, pero estas fórmulas no cuestionan, en lo esencial, la organización socialista de la sociedad cubana, ni modifican la soberanía nacional en el manejo de los sectores estratégicos de la economía del país»<sup>6</sup>.

---

6 Luis Suárez Salazar, «La crisis cubana», en *Revista Nueva Sociedad*, N° 121, septiembre-octubre 1992, p. 166.

La lucha frontal delineada por el Partido Comunista Cubano contra el denominado «carril dos» de la estrategia anticubana parece ser una evidencia clara de la forma en que el gobierno de la Isla visualiza su propio futuro. En lo político, plantea reafirmar el compromiso con el socialismo, sostener una definición de democracia basada en los intereses de la clase proletaria y rechazar la creación de otros partidos que, en su criterio, no representarían los intereses del pueblo. En lo económico, propone incrementar las exportaciones, hacer alianzas estratégicas para incursionar en nuevos mercados, estimular la inversión extranjera en actividades productivas con el doble propósito de obtener divisas y mejorar el nivel tecnológico y la productividad<sup>7</sup>.

### **La visión latinoamericana: Cuba, un mercado «interesante»**

Los procesos de integración en América Latina marchan de prisa. Los cronogramas son ajustados. Los países se han comprometido con metas específicas tanto en los espacios subregionales como en la dimensión continental. Hay poco tiempo y mucho por hacer. Las reglas del juego están dadas y hay que llevarlas a la práctica. Este parece ser el discurso unificado de los gobiernos y los sectores empresariales después de la Cumbre de Miami en 1994 y las posteriores reuniones de ministros y presidentes.

Cada iniciativa de integración tiene sus propias metas, pero todas ellas aceptan que el objetivo final es la integración hemisférica, la cual se logrará como resultado de una compleja homologación de los distintos esfuerzos asociativos actualmente en marcha. Esta etapa final «integradora de las integraciones» se hará conforme a las reglas previamente establecidas, tanto en lo

---

7 Estos objetivos económicos conducen a dar prioridad a las relaciones con los países europeos y a las nuevas repúblicas de la desaparecida Unión Soviética antes que a América Latina.

económico como en lo político. La presencia de los Estados Unidos como socio preferencial es una garantía y una advertencia de que así será. Aquéllos que no se acoplen a los criterios de asociación no podrán estar presentes.

Es por ello que la participación de una Cuba socialista comprometida con su régimen por razones de supervivencia de la clase política, con una infraestructura económica deteriorada y alejada de los principios de propiedad privada y libre empresa y con serios desequilibrios macroeconómicos de carácter estructural, resulta impensable en cualquiera de los esfuerzos comunitarios<sup>8</sup>. Tampoco Cuba parece tener mayor interés en incorporarse a estos esquemas en marcha. El costo que tendría que pagar, en caso de que pudiera hacerlo, sería demasiado elevado.

No obstante lo anterior, hay que tener en cuenta la opinión de sectores empresariales latinoamericanos que consideran a Cuba como un mercado «atractivo» para hacer negocios. Tanto en materia comercial como en el campo de las inversiones, la Cuba de hoy ofrece oportunidades para los que estén dispuestos a asumir un cierto nivel de riesgo. Es por ello que en algunos países latinoamericanos se escuchan voces que proponen aumentar las relaciones comerciales con Cuba<sup>9</sup>.

Este enfoque, que surge de intereses particulares y que pretende el aprovechamiento de las complementariedades económicas, pareciera ser del agrado de las autoridades cubanas. Mayor comercio y mayores inversiones sin necesidad de asumir otros compromisos. Es en la construcción de estas complemen-

---

8 La Asociación de Estados del Caribe, a la cual pertenece Cuba, es un caso particular, ya que no representa un auténtico mercado común, sino más bien un foro de discusión en el que el factor de unión reside en el «miedo a ser olvidados mientras se están conformando los grandes bloques económicos».

9 La tipología de actores desarrollada por Mónica Hirst para el MERCOSUR podría ser útil para analizar los grupos que promueven en los distintos países esta mayor vinculación económica con Cuba. Ver Mónica Hirst, «La dimensión política del MERCOSUR: actores, politización e ideología», en *Nueva Sociedad*, N° 146, noviembre-diciembre 1996, p. 30.



tariedades que, de acuerdo con Luis Suárez Salazar, se concentran los esfuerzos del gobierno cubano. «En el desarrollo de la biotecnología aplicada a la industria farmacéutica y a la agricultura, en la producción de equipos médicos de alta calidad, en el aprovechamiento de las potencialidades de la industria turística, en la búsqueda de nuevas fuentes de energía renovable, en la diversificación de la industria azucarera... y en la reestructuración geográfica del comercio exterior cubano, se encuentran los verdaderos desafíos que hoy tiene la sociedad cubana para reimpulsar su proyecto de desarrollo»<sup>10</sup>.

Esta línea de acción, de mutua conveniencia para el gobierno de Castro y para algunos empresarios latinoamericanos, confronta diversos obstáculos, el más serio de los cuales es la política estadounidense que busca cerrar cualquier brecha por la cual la economía cubana pueda oxigenarse. Las leyes Torricelli y Helms-Burton son la evidencia más clara de esta intencionalidad. La labor del Subsecretario para América Latina, Stuart Eizenstat, por lograr un consenso regional en cuanto a medidas concretas para «provocar un cambio hacia la democracia y la prosperidad en Cuba», son otra expresión de la voluntad norteamericana por evitar el fortalecimiento de los lazos económicos de América Latina con Cuba. El documento presentado por el Presidente Clinton el 28 de enero de 1997, denominado «Apoyo para una transición democrática en Cuba», es una tercera señal de la que se infiere el interés de los Estados Unidos por acelerar la etapa de «transición» en la Isla y el respaldo que solicita para ello de los gobiernos democráticos.

Estos claros mensajes de la nación líder del mundo unipolar no pasan desapercibidos para los dirigentes latinoamericanos, que comparten las directrices del Consenso de Washington y se han comprometido con el ALCA. Cuba puede ser un mercado interesante para algunos empresarios, puede incluso ser motivo de reflexión en cuanto a los límites de la soberanía y la autode-

---

10 Luis Suárez Salazar, *op.cit.*, p. 172.

terminación, pero no es, en lo concreto, un punto relevante en la agenda económica de la región. Algunos negocios podrán hacerse con Cuba, pero todo parece indicar que en las actuales circunstancias el comercio y las inversiones latinoamericanas no se verán incrementados sustancialmente.

### **A modo de conclusión**

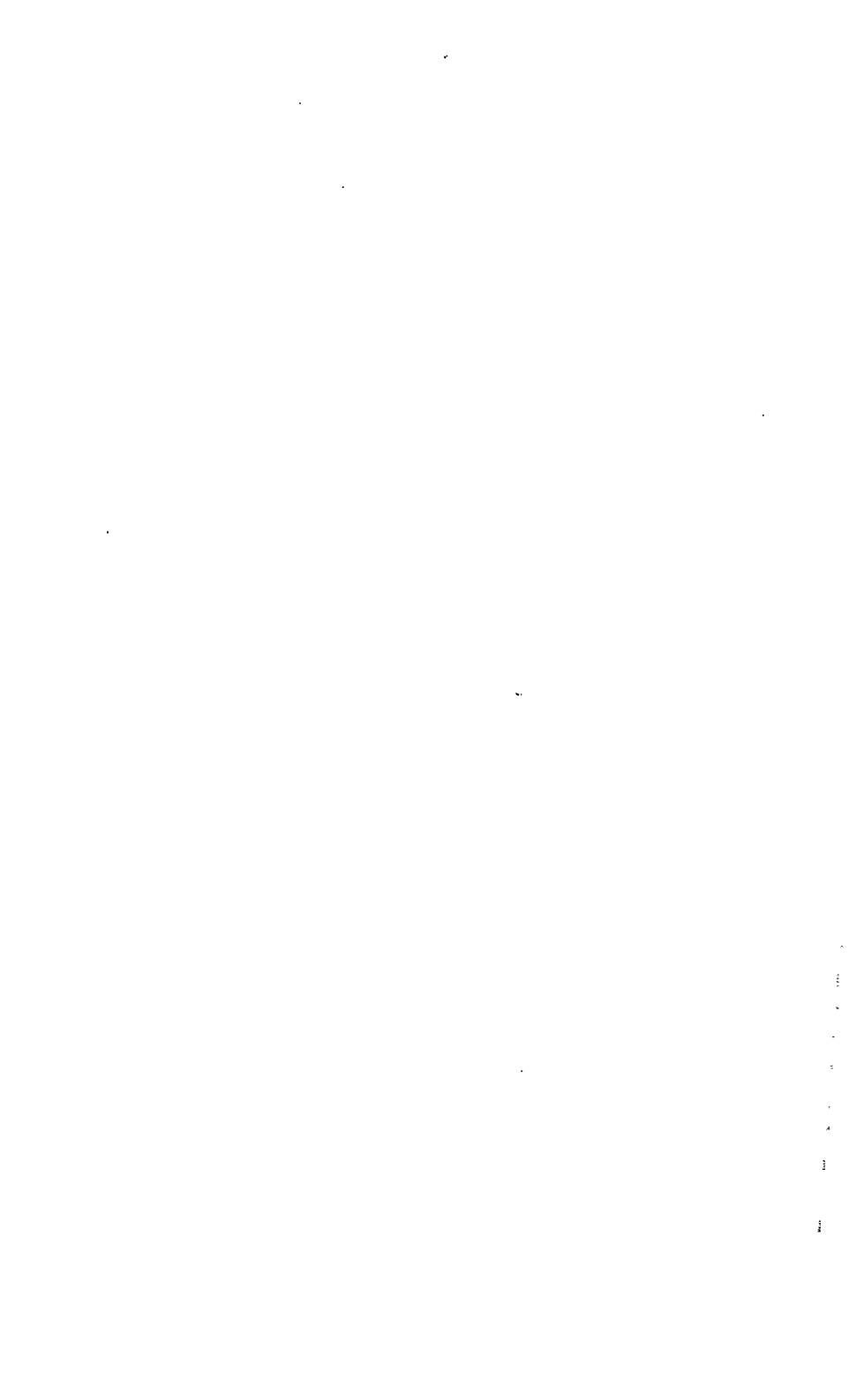
La evolución futura de la economía cubana presagia un estancamiento secular o, en el mejor de los casos, un lento crecimiento. Todo parece indicar que el ritmo de las inversiones difícilmente se incrementará, tomando en cuenta que las actividades más atractivas y las de menor riesgo ya han sido abordadas por el capital extranjero. Las posibilidades del aparato productivo de revitalizarse tecnológicamente sin el apoyo internacional parecen lejanas. Esto significa que los niveles de productividad y competitividad difícilmente podrán incrementarse, dificultándose así una mayor inserción comercial. En consecuencia, la falta de divisas posiblemente continuará siendo el «talón de Aquiles» del sector económico.

Las posibilidades reales de una mayor vinculación comercial y financiera de Cuba con los países latinoamericanos no se visualiza fácilmente. Los esquemas de integración tienen un trasfondo ideologizado, una orientación concreta y una dinámica vertiginosa. La democracia, la propiedad privada y el libre comercio son pilares fundamentales para participar, directa o indirectamente, en los procesos de intercambio económico de finales de siglo. Cuba no acepta, por razones conceptuales y de supervivencia política, esos dictados del «mundo capitalista». Bajo esas circunstancias su exclusión no es de extrañar.

Adicionalmente, las medidas promovidas por los Estados Unidos, también por razones ideológicas y por intereses políticos internos, intentan debilitar al gobierno de La Habana agravando la crisis económica. Las presiones sobre los países latinoamericanos con el fin de acelerar la llamada «transición

democrática en Cuba» son evidentes. Las respuestas de los gobiernos de la región, con mayor o menor intensidad, se amoldan a los planteamientos de Washington y evitan estrechar los lazos comerciales y financieros con el gobierno de Castro.

Es difícil predecir lo que sucederá en los próximos años, no obstante, todo parece indicar que Cuba continuará viviendo un semiaislamiento económico que entorpecerá su desarrollo. Los países de la región no tienen la motivación para abrirle las puertas a la Isla y seguramente no están dispuestos a correr el riesgo de una reprimenda norteamericana si lo hicieran. Tampoco la dirigencia cubana está en disposición de arriesgar el poder con el propósito de mejorar las condiciones de la economía nacional. Así las cosas, las relaciones económicas de Cuba con América Latina no parecen enrumbarse hacia nuevos horizontes, sino más bien mantenerse con el bajo perfil que las ha caracterizado en las últimas décadas.



# CUBA E O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO ECONÔMICA DA AMÉRICA LATINA

MARIA CRISTINA CACCIAMALI  
PAULO HENRIQUE MARTINEZ

## **O processo de integração econômica da América Latina**

Os processos regionais de integração econômica tomaram grande impulso com o fim da bipolaridade que orientou a lógica da segurança nacional/regional/hemisférica característica do período da Guerra Fria. Os atuais processos de integração econômica estão marcados pelo crescimento e a intensificação do comércio internacional e a competição entre blocos econômicos, concebidos como a forma mais eficiente e segura de participação na economia mundial. Na América Latina, os efeitos produzidos pelo redimensionamento dos espaços econômicos tem conduzido à formulação de um novo padrão de desenvolvimento econômico e social, orientado pela lógica da cooperação entre os países e da abertura das economias nacionais, sobretudo nas relações de comércio.

A integração dos mercados latino-americanos tem encontrado resistências na esfera política, expressas nas dificuldades da consolidação de uma «vontade continental» para esta proposta. O desafio a ser enfrentado pelos países latino-americanos reside na necessidade de adequar as situações nacionais às condições do atual padrão econômico mundial, compatibilizando estratégias de desenvolvimento com o crescimento do comércio em escala mundial, uma vez que este impõe o reordenamento das atividades econômicas. As dificuldades se multiplicam diante das tentativas de implementação de um projeto autônomo de funcionamento da economia e a busca de um modelo social

próprio, tal como proclamado por Cuba. Neste caso, um terceiro fator deve ser também considerado. Trata-se do isolamento resultante da exclusão do país da comunidade de estados latino-americanos, da Organização dos Estados Americanos (OEA), em particular, e do bloqueio econômico ininterrupto, movido pelos Estados Unidos há mais de três décadas. É certo, também, que os interesses do regime político cubano reorientaram o país para outros espaços institucionais, na esfera internacional. Em busca de compensações, Cuba aproximou-se do bloco soviético e da conjunto de países do «terceiro mundo» e os «não-alinhados».

As políticas macroeconômicas de internacionalização da economia decorrem, principalmente, da incorporação crescente de novas tecnologias e formas organizacionais nas empresas, que buscam projetar os ganhos de eficiência em escala planetária. Já os processos regionais de integração econômica constituem-se como estratégia para ampliação dos mercados internos e instrumentos de ganho para as economias de escala. O incremento da produtividade, das relações comerciais e da competitividade entre os países constitui a fórmula para alcançar a integração, mediante a abertura econômica. Daí resulta o interesse em atrair e agregar outras economias nacionais, presente nos distintos blocos regionais, pois quanto mais economias puderem se complementar, tanto maiores serão os ganhos de escala. Neste sentido, as negociações para a entrada do Chile, Bolívia e Venezuela no Mercosul constituem o exemplo mais recente, nítido e próximo, no caso latino-americano. Em última instância, os processos de integração econômica, em geral, e na América latina, em particular, tem como objetivo aumentar a produtividade da região em um cenário de economia aberta e de competitividade intensiva.

## **A experiência do Mercosul: uma estratégia de sucesso conservadora**

Os reflexos dessa contraposição global/regional, na América Latina, tem sua tradução mais expressiva no delineamento de uma estratégia única e complementar com a criação do Mercosul. Este tem como principal objetivo realizar a inserção dos países membros, em condições mais favoráveis, no cenário descrito anteriormente, valendo-se da fórmula de integração através da abertura das economias<sup>1</sup>. A experiência do Mercosul tem sido pautada pela constituição de um mercado regional integrado, alimentado pelo dinamismo de um sistema de eficiência e racionalidade econômica que envolve políticas macroeconômicas de redução de taxas e tarifas, estabelecimento de uma tarifa aduaneira única, privatização de empresas de produção e serviços dos respectivos países, desregulamentação dos mercados e redução dos custos sociais, livre circulação de bens, capitais, serviços e pessoas, entre outras medidas.

A viabilidade do Mercosul, até o presente momento, tem sido assegurada por uma conduta extremamente conservadora, onde o apego às realidades específicas e a preservação dos interesses envolvidos prevalecem como diretriz fundamental. As negociações mantêm intocadas as características políticas dos países membros, como Executivos fortes, manutenção das políticas nacionais, exclusão dos trabalhadores e suas entidades de representação, não incorporação de novos atores sociais e econômicos, acordos predominantemente bilaterais, inexistência de órgãos supranacionais e, não raramente, prazos e agendas são ajustados às conveniências políticas nacionais e aos mandatos eletivos.

Na esfera econômica, tem prevalecido as *joint-ventures* entre pequenas e médias empresas, os investimentos regionais, metas

---

1 Juan Alberto Fuentes, «El regionalismo abierto y la integración económica», en *Revista de la CEPAL*, N° 53, 1994, pp. 81-89.

de saldo da balança comercial, reconcentração do capital, atração de empresas multinacionais e renovação dos relacionamentos com as já instaladas, agora sob condições de novos e maiores favorecimentos. Estes resultados decorrem da aplicação de políticas macroeconômicas pautadas pela fórmula da integração aberta.

### **Obstáculos e possibilidades para a inserção de Cuba**

Cuba tem demonstrado disposição, movida por suas necessidades internas, para integrar-se à economia internacional, mesmo sob as regras do momento atual, pautado pela competitividade. O dilema atual dos dirigentes cubanos reside no equacionamento de evitar um colapso total da economia cubana e participar nos projetos de integração regional latino-americana. Obtida uma fórmula que contemple os interesses políticos do governo e atenda às necessidades econômicas concretas, abre-se o caminho para a realização de um programa que conduza o país à reinserção na comunidade internacional. A manutenção do atual regime político tem sido apresentada como causa determinante do isolamento econômico da ilha. Contudo, esta afirmação possui, predominantemente, um caráter político, ideológico e diplomático, ditada antes pelas relações exteriores Estados Unidos-Cuba, do que pela viabilidade das relações empresariais, comerciais e econômicas<sup>2</sup>.

A economia nacional retomou os índices de crescimento econômico em 1994, alcançando a cifra de 2,5%, já em 1995<sup>3</sup>. Em 1997, as previsões são de que o crescimento da economia alcance de 4% a 5%. A reestruturação diante da nova realidade

---

2 Neste sentido, é esclarecedor a renovação do *status* da China como parceiro econômico favorecido dos Estados Unidos, em junho de 1997.

3 «Cuba se abre paso», *Plan económico y social. Presupuesto del Estado: 1996*, La Habana, Editora Política, 1996, p. 1.



internacional, com a reconversão de Cuba ao mercado mundial e latino americano, em particular, parece promissora<sup>4</sup>. A observação do quadro político e econômico contemporâneo, caracterizado pela quebra e retomada das atividades e iniciativas governamentais, permite apontar algumas variáveis que, sem dúvida alguma, estarão presentes na reinserção do país à economia mundial.

### Obstáculos

O argumento da eficiência econômica colide frontalmente com as conquistas da revolução<sup>5</sup>. O governo cubano já deixou claro que não pretende trocar ou ceder direitos sociais por investimentos, empréstimos, oportunidades comerciais, apoio político e internacional. Esta postura tem como meta política o repúdio ao bloqueio econômico norte-americano, que atrela benefícios econômicos a concessões políticas do regime cubano e o não comprometimento das bases de sustentação deste último. Por outro lado, Cuba não tem participação em órgãos internacionais de porte, como o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional, por pressão norte-americana, e o requisito «democracia» ainda está presente nas cláusulas do Mercosul e da OEA, por exemplo.

A experiência econômica adquirida com a participação de Cuba no bloco soviético, também realça os riscos de uma economia pequena e extremamente dependente do mercado exterior. A estrutura produtiva sempre esteve voltada, fundamentalmente, para a complementação das economias do extinto bloco soviético, guardando a marca da obsolescência. A reinserção de

---

4 Convém lembrar que, nas década de 1970-1980, cerca de um terço do PIB cubano estava composto por aportes de insumos e recursos oriundos da União Soviética.

5 «Cuba se abre paso», *op. cit.*, p. 45.

Cuba na economia internacional requer, portanto, a adaptação do país às regras e padrões de competitividade dos mercados ocidentais, bem como a ampliação e normatização dos mecanismos de uma economia de mercado.

Obstáculos de vulto são também a profunda necessidade e dependência de divisas externas, visto que o consumo interno é atendido através de importações, e o círculo restrito de parceiros comerciais.

### **Possibilidades**

O país vive o período de menor isolamento político, pois a aprovação da lei Helms-Burton, pelo congresso norte-americano, unificou a solidariedade da União Européia (quinze países membros) e alguns países latino-americanos. Há interesse e disposição dos dirigentes cubanos em promover a reintegração de Cuba nos fóruns mundiais. Contudo, não aceitam submeter o país a cláusulas impositivas sobre os rumos de sua política interna, posicionamentos ideológicos e opções diplomáticas do regime vigente, resguardando a soberania do estado cubano. Existe ressonância e sensibilidade na comunidade internacional, particularmente na América Latina, para acolher o país.

A situação calamitosa em que se encontra a infra-estrutura do país abre possibilidades e estimula investimentos e parcerias, principalmente nas áreas de transportes e comunicações. Cuba participa em segmentos do comércio internacional com alguns poucos produtos, como açúcar, pesca e tabaco, produção esta que assegura ao país condições de competitividade mundial. O turismo tem se consolidado enquanto atividade rentável, proporcionando um fluxo crescente na entrada de divisas, capitais e investimentos. O número de turistas que visitaram a ilha dobrou nos últimos cinco anos e os estrangeiros constituem a segunda fonte de divisas do regime cubano, perdendo somente para o açúcar.

O pragmatismo político cubano constitui-se em um

importante avalista das ações e medidas voltadas para a reaproximação de Cuba com a América Latina. Ele foi o principal responsável e condutor da rápida adaptação do país ao mundo pós-Guerra Fria, devendo orientar os passos e as diretrizes de sua reinserção na economia mundial.

## **Conclusões**

A constituição de um espaço econômico planetário requer de seus agentes a mobilização de alguns mecanismos operacionais. Na América Latina, um vigoroso discurso liberal propugna pela eliminação de obstáculos ao comércio mundial, em busca da eficiência econômica. As atenções dos Estados Unidos estão voltadas para a dissolução de núcleos regionais consolidados, ou em via de consolidação, dotados de um mínimo de autonomia que lhes assegure uma identidade própria. Sentimentos nacionalistas, que podem ser materializados em medidas de protecionismo econômico, também destacam a relatividade da globalização e, portanto, não são tolerados. Toda e qualquer manifestação que restrinja o livre-comércio representa uma ameaça à otimização de benefícios e de uma agenda para redução de custos. A reforma do Estado, privatizações, liberdade de organização política e limitação dos direitos sociais, são os principais itens da agenda internacional que, no caso cubano, constituem fonte de tensões diplomáticas e políticas. Até mesmo os processos regionais de integração econômica adquirem feições obstaculizadoras, quando observados a partir dos círculos mais abrangentes do comércio mundial. O debate sobre o lugar e o papel desempenhado pelo Mercosul, quando da última rodada de negociações da ALCA, em maio desse ano, em Belo Horizonte/Brasil, foi bastante ilustrativo dessas tensões.

É dentro desse quadro mais geral que a situação de Cuba deve ser examinada, pois constitui-se em um entrave ao processo de integração econômica em andamento na América Latina, um pólo de instabilidade no interior do modelo global. Por essa

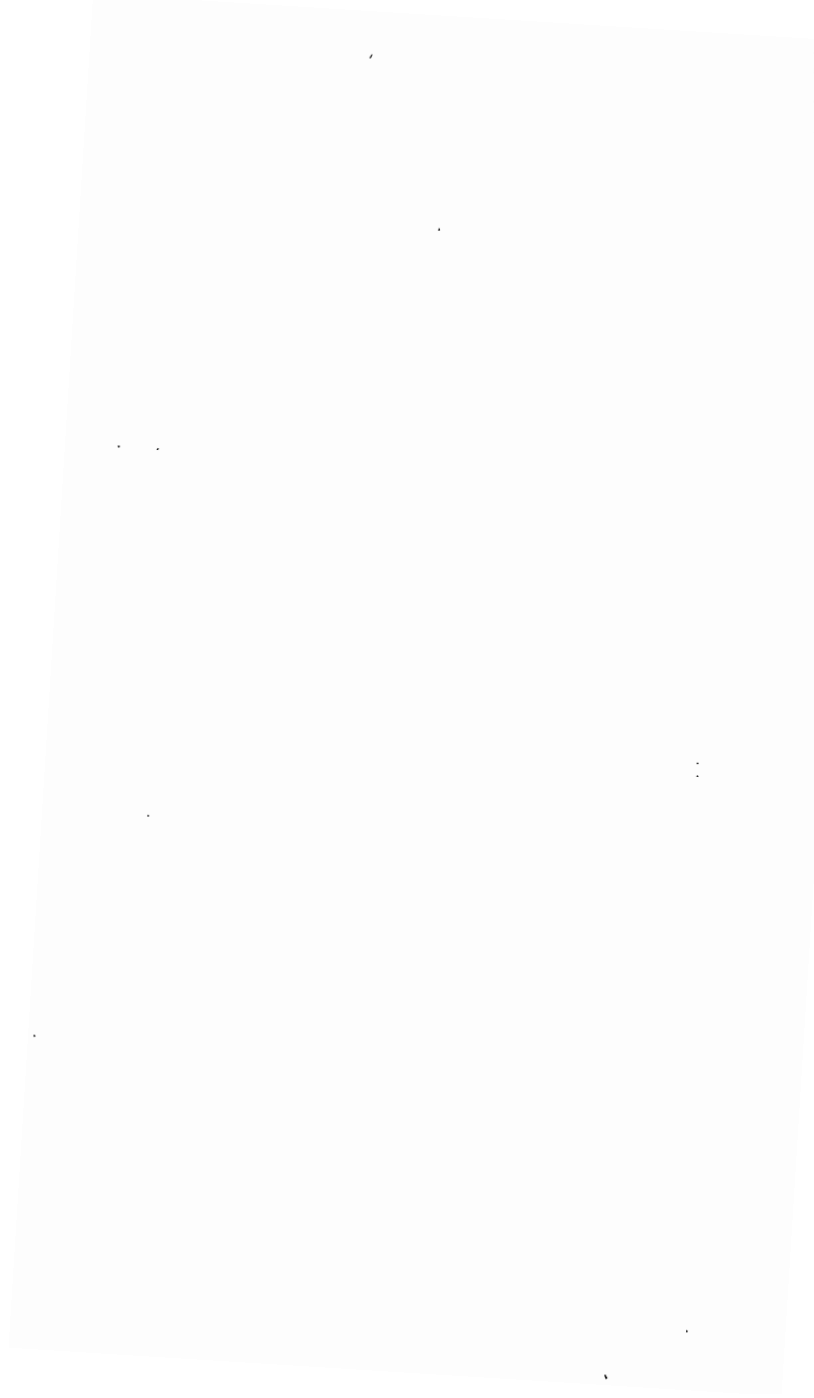
ótica pode-se compreender as sucessivas críticas, condenações e hostilidades ao regime cubano. Torna-se nítida a dimensão e o significado do endurecimento do bloqueio econômico norte-americano, as pressões da Espanha, e de seu primeiro-ministro Aznar, por uma democratização do regime, a ousadia crescente das ações dos cubanos exilados em Miami e a própria lei Helms-Burton.

## BIBLIOGRAFÍA

- Arroyo, Mônica. «O Mercosul além da integração comercial». São Paulo, PROLAM/USP, 1997. Dissertação de Mestrado em Integração da América Latina, mimeo.
- «Cuba se abre paso». *Plan económico y social. Presupuesto del Estado: 1996*. La Habana, Editora Política, 1996.
- Font, Mauricio A. «Friendly prodding and other sources of change in Cuba». *Social Research*, N° 63 (2), 1996, pp. 573-602.
- Fuentes, Juan Alberto. «El regionalismo abierto y la integración económica», en *Revista de la CEPAL*, N° 53, 1994, pp. 81-89.
- Hobsbawm, Eric J. *Era dos extremos. O breve século XX (1914-1991)*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995. Tradução de Marcos Santarrita.
- Langoni, Carlos G, coord. *Os novos blocos econômicos: desafios e oportunidades*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1993.
- Machado, Darío. «La conyuntura sociopolítica actual de la sociedad cubana», *Contracorriente*, N° 3, La Habana, 1996, pp. 42-58.
- Oppenheimer, Andrés. *La hora final de Castro*. Bogotá/Colombia, Javier Vergara Editor, 1992. Tradução de Aníbal Leal.
- V Pleno del Comité Central del Partido Comunista Cubano*. La Habana, Editora Política, 1996.
- Velloso, João P. R. & Luciano Martins, coords. *A nova ordem mundial em questão*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1994, 2ª ed.



TERCERA PARTE:  
DEMOCRATIZACIÓN





## **El proceso político**



# LA TRANSICIÓN CUBANA A LA LUZ DE LAS EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS<sup>1</sup>

ENRIQUE CORREA

Una primera afirmación que es preciso reconocer a esta altura de nuestros procesos en América Latina es que la transición democrática en nuestro subcontinente, la extensión creciente de reformas económicas estructurales en la subregión y la reinscripción o la inserción internacional de América Latina son fenómenos inseparables o, dicho de otro modo, son capítulos de una misma historia. La instalación de regímenes normalmente democráticos en América Latina y el desarrollo de reformas económicas son fenómenos que se dan a la vez.

Otro punto que me parece importante destacar es que el surgimiento de regímenes democráticos en América Latina no constituye un punto de llegada sino un punto de partida para el desarrollo estable de la vida democrática entre nosotros. Creo que no es ajustado sostener que esta proliferación política democrática que vivimos en América Latina se pueda identificar con la existencia de una situación democrática consolidada. Apenas podemos afirmar que en nuestro subcontinente o subregión están

---

1 Tenía la confianza que íbamos a tener aquí interlocutores cubanos venidos desde Cuba, porque habría sido muy interesante dialogar sobre algunas de estos temas que dicen relación con transición y reformas económicas. Estas notas hubieran tenido un interés mayor si hubieran sido materia de un diálogo con ellos, ya que para los asistentes muchas de las cosas que manifiesto pueden parecer obvias y habrían sido más útiles como material de diálogo con nuestros colegas de la Isla. Siento mucho que no hayan podido venir y espero que haya ocurrido por causas muy justificadas, porque al fin y al cabo es nuestra principal universidad la convocante.

ausentes los autoritarismos militares, en buena parte como efecto de la nueva situación internacional de la post Guerra Fría. Pero no podemos asegurar que tengamos regímenes políticos democráticos consolidados en América Latina, porque las nuevas democracias se ven desafiadas por problemas políticos y sociales.

Un problema político que enfrentan nuestras democracias en su propio régimen institucional es el acentuado presidencialismo imperante en nuestros países lo que demuestra síntomas de desajuste, sin atreverme a hablar de crisis. La tendencia, por ejemplo, a provocar la reelección de presidentes en el ejercicio de sus mandatos mediante reformas constitucionales *ad hoc* y, por otro lado, la recurrencia a la destitución de presidentes, demuestran que algo ocurre con el régimen presidencial, al margen de las preferencias u oposiciones que uno tenga por uno u otro presidente. La obligación a recurrir al mecanismo de reelección mediante reformas *ad hoc*, por un lado, o a la destitución mediante sistemas muy complicados como ocurrió en Ecuador, por otro, son demostrativos que algo debe ser modificado o anda mal en el sistema acentuadamente presidencialista en nuestro continente.

Nuestras democracias se enfrentan además a problemas sociales porque tienen que resolver los problemas de crecimiento, modernización y equidad social que no supieron solucionar las democracias anteriores a estas crisis de los '70 y de los '80. Yo por lo menos prevengo de una cierta idealización de los regímenes democráticos anteriores a estas crisis, porque nuestras democracias actuales son las que tienen que buscar aquello que no fuimos capaces de resolver anteriormente.

También creo que las democracias en transición se ven enfrentadas a la corrupción, distorsionada y agravada por el narcotráfico.

Otro elemento importante que me interesaba mucho haber conversado con lo colegas cubanos de la Isla, es que no hay que dejarse llevar por la ilusión de creer que el fin de los autoritarismos militares y el resurgimiento de las democracias de los '90 es un simple retorno a la situación de los '60. El modo

de concebir la política y en particular el de comprender la relación de la política con la economía prevaleciente en los '60 ha muerto y constituye un asunto del pasado. Ahora las democracias se desarrollan en un escenario inimaginable anteriormente, que fue sin duda el momento de mayor esplendor del prestigio de la Revolución y del régimen cubano. La democracia ahora se desarrolla en un nuevo escenario que está dominado por un mundo globalizado y por economías de mercado, por un lado, y por una cultura política que favorece el pacto y el consenso, excluyendo la confrontación y delimitando el ámbito de las diferencias, por otro.

Se discute mucho respecto del significado de la globalización para América Latina; estoy entre los que piensan que es ella es más una oportunidad que una amenaza. En medio de las incertidumbres que caracterizan a la vida moderna, tenemos la posibilidad de llevar a cabo una tarea de desarrollo que no estábamos en condiciones de hacerlo hace 20 ó 30 años atrás.

Las democracias sólo se consolidarán y se legitimarán si aprovechan con éxito esa oportunidad. Por ello afirmé al comienzo que democratización, apertura y reformas económicas son caras de una misma moneda. Podemos aseverar con mucha certeza acerca de Chile y con una convicción más genérica respecto de América Latina, que vivimos un doble proceso de transición entrelazado: un tránsito del autoritarismo a la democracia y un camino a la modernidad.

Hay mucha discusión también, respecto del tema del rol del Estado y esto porque pienso que efectivamente el viejo Estado bajo el que todos nosotros crecimos –patrimonialista, distribuidor de rentas monopólicas o de privilegios gremiales estamentarios– no es capaz de sostener la democracia moderna. Por tanto, el éxito de esta democracia está asociado a un nuevo concepto del Estado. Va muriendo el Estado empresario y gradualmente pierde vigencia como el único proveedor directo de servicios. Su papel de garante y representante del interés general está ahora asociado a su capacidad de generar consensos, a la calidad del diseño y de la evaluación de las políticas públicas, a su

eficacia profesional en la administración de los bienes públicos, y a la fuerza del papel regulador de los mercados para que estos funcionen como corresponde.

El tema de la legitimidad del régimen político y de la gobernabilidad depende mucho de la construcción de acuerdos consensuales o mayoritarios, más que de la victoria de mayorías sobre la minoría. Y estos acuerdos consensuales o mayoritarios deben realizarse para políticas de Estado encaminadas a reformas económicas, políticas y sociales.

Dos dimensiones muy importantes de estas políticas de Estado son, por un lado, la construcción de nuevos tipos de relaciones entre gobierno y oposición —en las que se distinguen con vigor las políticas puramente gubernamentales que son los terrenos de disputa, de competencia y de polémica— y la construcción de políticas de Estado que sean compartidas por el gobierno y la oposición. Y la otra dimensión de estos acuerdos es lo que pudiéramos llamar la realización de coaliciones societales no puramente de acuerdos políticos, entendidas como la percepción social que todos los sectores tienen de los beneficios que les reporta el modelo o, a lo menos, de los daños que produciría su reemplazo radical. Vale decir, las coaliciones societales en torno a políticas de Estado, encaminadas a reformas económicas, se construyen en la medida en que todos los sectores sustantivos de la sociedad perciban que es mejor vivir con esta política económica y en el marco de este modelo que su sustitución total revolucionaria o rupturista.

Por lo tanto, la combinación de crecimiento, estabilidad política y expectativas razonables de equidad son los requisitos de legitimidad que aseguran gobernabilidad y competitividad —entendida obviamente no sólo como competitividad de los productos de cada país, sino como el ingreso a los mercados del país en cuanto tal y desarrollando su calidad sistémica.

Estas condiciones generales para América Latina constituyeron en su momento las bases de la transición chilena. Dos puntos fueron claves para asegurar esa transición. Por un lado, el giro estratégico de la oposición de entonces hacia una salida política

y, por tanto, el abandono de una estrategia confrontacional. En rigor nunca en Chile fueron mayoría los sectores opositores que estaban por una salida armada; pero cuando digo salida confrontacional me estoy refiriendo incluso a la salida por la vía de la desobediencia civil, de las protestas masivas. El momento en que la oposición hace un giro hacia una salida estratégica, que es el plebiscito, es clave para abrir paso a una transición.

Otro punto fundamental para hacer posible la transición chilena fue la convicción de que el modelo económico no sería estable mientras no ganara legitimidad política mediante un régimen democrático.

En el caso chileno se requería resolver una esquizofrenia. Por una parte, la consideración general positiva de la política económica en curso entre 1984 y 1990. Pero por otra, el rechazo casi universal al régimen político autoritario. Si el gobierno militar se hubiera negado a la apertura habría puesto en riesgo el modelo. Si la oposición de entonces se hubiera propuesto un cambio radical del modelo no habría llegado al gobierno. En mi opinión, esas son las condiciones del éxito que hicieron posible la transición en Chile, nos guste o no nos guste.

Creo que la agenda cubana contiene los mismos puntos, agregando un tercero que es grave, propio y peculiar: el bloqueo o embargo económico. Aquí había pensado en puntos para el debate con los amigos cubanos ausentes.

Creo que es posible afirmar que el bloqueo o embargo es una política profundamente impopular y por varias décadas además contradictoria con las normas y con la cultura del libre comercio. El comercio con Cuba y la inversión latinoamericana allí son las mejores y más viables formas de integración actuales de Cuba a América Latina.

Las reformas económicas son bien recibidas, pero son percibidas como más limitadas que las de otros países que, teniendo en cuenta las diferencias, se pueden asimilar a la experiencia cubana. No son comparables las reformas económicas chinas o vietnamitas y las cubanas. Tomando el caso chino, en este país las reformas se ven estables y consolidadas. En Cuba

todo parece depender de la voluntad política. El avance y los retrocesos de las reformas no han adquirido una vida independiente de la voluntad política del gobierno.

En cuanto a las reformas políticas, son sin duda el punto más agudo y más complejo en cualquier análisis de la situación cubana. Así como es posible afirmar que el bloqueo es una política profundamente impopular, resulta cada vez más incomprensible la inexistencia de reformas políticas en Cuba para lo que podríamos llamar percepción media del político y el analista latinoamericano.

Surgen, entonces, preguntas: ¿Cuánto podrá expandirse el comercio y la inversión en Cuba con reformas tan limitadas? Y otra más complicada todavía, ¿cuánto podrá subsistir el camino de las reformas económicas sin reformas políticas? La experiencia chilena, con todas las diferencias, demuestra que reformas económicas sin reformas políticas no eran estables. Creo que, *mutatis mutandi*, es una lección o hecho aplicable a Cuba.

¿Cuánto tiempo podrá subsistir lo que pudiéramos llamar el modelo de aceptación protocolar de Cuba? Cuba es hoy día aceptada protocolarmente en la Cumbre Iberoamericana, ya que naturalmente Fidel Castro es un Jefe de Estado y es tratado como tal. En la experiencia de Chile se hizo un gran esfuerzo por despolitizar la visita, para que precisamente tuviera el tratamiento de Jefe de Estado como correspondía con un país con el que tenemos relaciones normales. Pero, ¿cuánto tiempo podrá seguir durando esta aceptación protocolar?

¿Qué va a ocurrir cuando empecemos a conversar en serio del ALCA, por ejemplo, en la Cumbre de Santiago? Actualmente, efectivamente Cuba puede beneficiarse de la diversificación de procesos de integración, pero que la economía y la política terminan juntándose finalmente también resulta evidente y, desde ese punto de vista, tengo la impresión que el tiempo se acorta. No estoy hablando de ningún cambio inminente, más bien tengo la impresión que la situación actual en Cuba podría permanecer en el largo plazo, pero el tiempo se reduce para evoluciones positivas.



Las reformas económicas unidas a los procesos de apertura económica –las reformas estructurales internas están vinculadas también a procesos de apertura económica sustantivos– generan efectivamente climas culturales y políticos nuevos. Ese clima cultural y político contribuyó a que en Chile hubiera democracia nuevamente. Yo no sé si podrá funcionar por un período largo y estable. Puede funcionar por algún tiempo un modelo que abre la economía y que mantiene cerrado el país. Pero, por otro lado, la duda es cómo se puede manejar la heterogeneidad cada vez mayor de sectores sociales que produce una reforma económica o el tránsito de un régimen centralizado a uno de economía más libre, sin que estos nuevos sectores que se constituyen en torno a esas reformas económicas no tengan expresión política.

Creo que no son comparables el caso chino con el cubano. Por ejemplo, no es el mismo rol el que juega China en el mundo comparado con el de Cuba. Y todavía más concretamente que eso, no es comprensible una política en Asia sin considerar a China; al contrario es concebible una política en América Latina en materia económica que no tome en cuenta a Cuba o lo haga muy subordinadamente.

Desde ese punto de vista, las reformas van constituyendo un imperativo que es cada vez mayor para una reinserción efectiva de Cuba en el continente.



## CAMBIOS EN CUBA: NI TRANSICIÓN NI DEMOCRATIZACIÓN

ENRIQUE BALOYRA

Como los cubanos isleños no asistieron a este encuentro, les voy a enviar algunos «avisos comerciales» que hubiéramos pasado en caso de estar ellos aquí. Es una lástima que no estén y me parece que dada la ausencia de un incidente diplomático entre Chile y Cuba tenemos que asumir que, como decía Enrique Correa, la reflexión de la élite cubana es que ya que no están dispuestos a abrirse en lo político van a demorarse en lo económico también.

Quisiera hacer tres afirmaciones, sustentarlas y después simplemente plantear algunas alternativas que pueden escapar a la visión de Cuba desde un lugar tan distante aunque muy enterado de la temática cubana por factores históricos que todos conocemos.

En Cuba hay cambios; yo creo que eso es obvio. Pero estas transformaciones no suman una transición, ni mucho menos apuntan a una democratización.

Yo llevo estudiando las transiciones desde 1979; he escrito algo sobre las de Brasil, Chile, Argentina, El Salvador (que fue la más enredada de todas, pero terminó con un *happy story* que nadie podía creer). Para mí las transiciones no son períodos de tiempo históricos muy prolongados, sino que son discontinuidades. Son interrupciones en que por haber tenido una presencia sostenida en el tiempo, se crea un proceso que produce una discontinuidad estructural.

Mirando este proceso en el tiempo se puede comparar el caso cubano con otros ejemplos: 1) las reformas leninistas de los años '50 y '60 en el centro de Europa; 2) las transiciones latinoamericanas y mediterráneas; 3) el colapso leninista; 4) las falsas liberalizaciones que se han visto en algunos lugares; 5)

movilizaciones violentas que han quitado una dictadura para poner otra; 6) transformaciones incompletas; 7) liberalizaciones que llevaron a una transición; y 8) el papel de la presión exterior en toda la temática de estos cambios.

En primer lugar, si se mira la criticalidad de los intentos de reformar el leninismo en los años '50 y '60, hay un factor que se pierde en el tiempo y en procesos similares de 30 años después, que es la amenaza de intervención soviética. Los que entendemos la dinámica de los «regímenes de socialismo clásico», vemos que estos también presentaban contradicciones y que tenían necesidad de reproducirse en el tiempo. Las élites partidistas del este europeo también encontraban contradicciones que a veces les era difícil resolver, como por ejemplo, todo el fenómeno de la desestalinización de sus países. ¿Qué produce un quiebre del consenso? Encontramos en varios casos una bifurcación de criterio y de activismo, en la cual un grupo dirige el partido y otro está dirigiendo el gobierno. Si eso incidía en el ánimo y la voluntad popular y producía movilizaciones, hubo cambios de régimen en Hungría en 1956 y en Checoslovaquia en 1968. En ambos casos hubo una restauración a través de una intervención soviética. De manera que desde ese momento, nosotros sabemos que los regímenes leninistas se pueden fracturar, tener un quiebre del consenso y llegar a plantear o explicitar ese rompimiento con consecuencias serias de índole estructural.

Con respecto a las transiciones latinoamericanas en que se debe hablar de regímenes militares y en las mediterráneas de tradicionales y militares, en ambos casos son regímenes que para salir adelante de una crisis tienen que prometer una liberalización. Y, como parte de esa liberalización, tienen que asegurar un proceso de elecciones y de cambios que se les va de las manos. Y esto sucede en casos en que las promesas de liberalización y de cambios habían sido precedidas por protestas o por activación, o en los cuales desde palacio (este es el caso más típicamente de España y quizás hasta cierto punto el brasilero) se promete una liberalización y hay un espíritu o un intento genuino de cambio.

Los colapsos leninistas más recientes no son explicables si no se alude al sistema internacional y a la política de Gorbachev, el *new thinking*, etc. Simple y sencillamente él retrotrae la doctrina Breshniev y le dice a distintos partidos comunistas «esto es asunto de ustedes muchachos, si ustedes tienen contradicciones ustedes deben arreglárselas, porque aquí no van a venir tanques soviéticos a sacar las castañas del fuego». Dadas esas condiciones iniciales, las transiciones en esos regímenes leninistas contemporáneos vinieron dadas porque nuevamente se fractura y se divide el consenso en los partidos comunistas. Estos últimos se desmoralizan porque de buenas a primeras se activa la sociedad civil y se empieza a retarlos. Hasta cierto punto la capacidad de represión se ha agotado o se ha desvinculado de un apoyo soviético (en el caso germano oriental), y no hay una voluntad de seguir reprimiendo para siempre. De esta manera, no se puede parar la movilización simplemente porque son renuentes al cambio y a prometer cualquier liberalización; son confrontados (como en los casos más dramáticos de Rumania y de menor manera Checoslovaquia) por una movilización popular que igualmente los retan y para la cual no tienen respuesta.

Si seguimos la obra de Huntington sobre la tercera oleada y de una manera ya más global sin diferenciar genéricamente por tipo de régimen sino echando todo en un mismo saco, vemos que ha habido falsas liberalizaciones que simplemente han servido para reequilibrar a algunos regímenes. Hemos visto algunos casos en los cuales se produjo un proceso de apertura que se detiene de buenas a primeras. Por ejemplo, el caso de Argelia que no está aún resuelto, en el cual se dice «una persona un voto», pero una sola vez y ganan los musulmanes fundamentalistas. Las élites secularizadas militares que han gobernado ese país durante tanto tiempo dicen «no, esto no era lo que teníamos en mente» y paran el proceso. Aquí hay una cuestión que es vital: es la contradicción estratégica esencial de los procesos de transición en un sentido genérico, es decir, cómo diferenciar en el tiempo y en el contexto entre una liberalización y una tran-

sición o proceso de cambios genuinos. Las dictaduras entregan cambios para salvarse y los brasileros a eso le decían «gato-pardismo», es decir simplemente «te doy un poquito por aquí y por allá, pero me quedo en el poder; y una pequeña lección y un pequeño cambio, pero soy yo el que sigue». Algunas apreciaciones sobre el caso mexicano pueden evocar una interpretación similar. Sin embargo, la prueba está en echar a andar el proceso y en darse cuenta de que puede llegar un momento en que ese proceso no es contenible ni manejable ni sujeto a agenda, no es administrable y se escapa de las manos. A mí me parece que los cubanos han cometido muchos errores económicos pero, desde su punto de vista, cometen pocos errores políticos. Ellos saben que no se puede cambiar un «poco», sino que si así se hace se cambia mucho. Entonces eso es lo que les preocupa a ellos y lo que les lleva a poner los frenos al proceso en este momento.

Cuando hablamos de movilizaciones violentas estamos pensando en el caso de Irán, donde quitaron una dictadura para instalar otra. Aunque esa otra ha evolucionado de forma muy interesante y hay trabajos recientes que sugieren que contiene ciertos elementos autóctonos dentro de la cultura islámica, no solamente la religiosa sino la legal, que le permitiría encontrar un camino propio de democratización.

También hay transformaciones incompletas que han ocurrido sin movilización y sin presión desde el exterior.

Igualmente, hay casos de transición en los cuales hay una promesa de liberalización por parte de un régimen, que es aceptada por una oposición que insiste y se mantiene vigente hasta hacerle pagar las últimas consecuencias o a través de una derrota electoral. Y hay, por otra parte, activaciones y movilizaciones simultáneas —y cuando digo activación me refiero a élites y cuando hablo de movilización me refiero a masas— apoyadas por presión exterior que también han sido casos efectivos de transición.

A partir de 1985, se puede tener una lectura del caso cubano que nos indique que ese proceso se parece o se homologa a algunos aspectos de estos escenarios diversos que he descrito,

con matices de unos y otros. Pero no ha habido una transición, como todos sabemos, e incluso se pudiera cuestionar si ha habido criticalidad. Es decir, hay que ver si los procesos coyunturales –que nosotros observamos desde afuera– constituyeron o no crisis para el régimen: la falta de consenso del IV Congreso del Partido en 1985 que hay que prorrogarlo a 1986 y Fidel lanza unilateralmente la Política de Rectificación a espaldas del Partido; el proceso Ochoa; los balseros; y las protestas del verano de 1994.

No están los cubanos de la Isla aquí y, por lo tanto, no podemos tener el testimonio más fidedigno desde adentro para señalar si ellos los interpretaron y vieron como una crisis. A mí me parece que quizás los sucesos de 1994 fueron los que más se aproximaron a una crisis, aunque indudablemente el proceso Ochoa también tiene que haberse acercado.

Lo que cabe preguntar, entonces, es que si los cambios que se han producido no son una transición y se han hecho para reequilibrar al régimen. Ya Enrique Correa anticipó una de mis preguntas, en el sentido de decir que se han hecho cambios económicos que todavía –como ha demostrado Marifeli Pérez-Stable en escritos recientes– no han llevado o retrotraído al régimen en el balance entre público y privado a nivel de 1968.

Hay personas de La Habana que iban a asistir a esta reunión y que estaban muy molestas porque no se realizaron los cambios con respecto a la pequeña y mediana propiedad. Eso se ha estado esperando en Cuba desde hace tiempo y ha decepcionado bastante a los «reformistas de *closet*» en Cuba, que esperaban que se hicieran estos cambios.

De esta manera, podemos decir que el régimen ha podido desarticular estos retos coyunturales. Además, no ha respondido ni a presiones –ya sea en la forma de Torriceli y Helms-Burton– ni a persuasión –ya sea en la forma de oferta de la Plataforma Democrática, el Comité Cubano por la Democracia, el Cambio Cubano, la Comunidad Europea, o cualquier otro. Es decir, no responde ni a la presión ni a la persuasión.

A mí me parece que hay que entender que las transiciones

y los momentos de cambio no son lineales: más de lo mismo puede resultar en distinto. Además son procesos iterativos, no es una crisis sino que es una serie de crisis, que va horadando, deteriorando, desgastando, y que lleva de por sí un déficit en la capacidad de respuesta que es acumulativo.

El hecho de que se hayan conjugado estos retos hasta el momento, no quiere decir que el régimen cubano tenga respuesta a todos los escenarios de crisis posible. Inclusive hemos notado en los últimos seis meses este endurecimiento político en el interior. No me refiero al diálogo con la Iglesia –que es otra dimensión un poco internacional–, sino al tratamiento de los disidentes, de los grupos internos e incluso de la gente reformista dentro del partido y de las reformas económicas que se han parado nuevamente.

Ellos no parecen entender que la elasticidad del tiempo no es infinita. Es decir, uno tiene oportunidades. En este sentido, se habló aquí anteriormente que el costo de inserción de Cuba en un proceso de integración iba a ser mucho más alto ahora que dentro de 15 años.

De su capacidad de desarticular retos, ellos parecen deducir la conclusión de que pueden dictar unilateralmente no sólo el ritmo de cambio sino también el momento de cambio. Entonces, los «reformistas de *closet*» están esperando que Fidel se muera, porque nadie quiere tener este lío freudiano de haber matado al «viejo» en un sentido figurativo no literal. O sea «es un dictador, tiene muchas contradicciones pero es el mejor político que hemos producido» y nadie quiere cargar con la cuenta o culpa histórica del pecado original de haberlo desarticulado políticamente, sea un individuo o una clase, un sector o una institución de la sociedad.

De esta manera, hay que recordarles varias cosas:

-Helms-Burton está codificada, requiere mayoría de ambas cámaras del Congreso de Estados Unidos y probablemente va a estar ahí hasta que muera Fidel Castro.

-La válvula migratoria masiva está cerrada por tratado con Estados Unidos. Y fuera de respuesta militar, en su repertorio



de respuesta ese país no tiene capacidad de responder a una crisis migratoria a no ser poniendo y repatriando a los cubanos nuevamente a Guantánamo o en territorio cubano directamente. De manera que esa es una crisis extremadamente peligrosa.

Se ha militarizado la economía en el sentido de que, por ejemplo, en la agricultura la participación del Ejército Juvenil del Trabajo es tremenda. Entonces, han resuelto el problema de la supervivencia y de garantizar la comida a la gente. Pero no han resuelto el problema del crecimiento económico, de la diversificación y de crear nueva riqueza, porque ellos igualan la creación de nueva riqueza con la re inserción del capitalismo. Inclusive rehúsan entender que habían mercados antes de que hubiera capitalismo y no hacen esa diferencia básica.

Hubo un momento en el cual hay una respuesta muy iracunda por parte de una población. Pero no es durante el período más profundo de crisis, sino que mientras ocurre una recuperación cuando se puede tener la visión de la posibilidad de un retroceso por culpa de políticas oficiales de cerrazón. De manera que actualmente ellos están jugando con fuego.

Por una parte, todos sabemos que Helms-Burton es un despropósito y que, simultáneamente, ningún embargo ha cambiado a un gobierno en alguna parte del mundo. Por último, por lo menos en cuanto a medicina y alimentos, no hay justificación moral para algo como esta ley o el embargo.

No obstante, ellos no acaban de entender que hay una dinámica interna en Cuba que no tienen completamente dominada y que puede crearles una situación de crisis que termine muy mal y con consecuencias muy serias.



## ¿ES NECESARIA Y POSIBLE UNA AGENDA PARA LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA CUBANA?

MARIFELI PÉREZ-STABLE

La importantísima pregunta que encabeza este ensayo se tropieza con un obstáculo muy serio: se concibió por los organizadores del seminario «Integración económica y democratización: América Latina y Cuba», realizado en Santiago de Chile el 26 y 27 de mayo de 1997; la respuesta de esta autora se pensó en Nueva York; se discutió detenidamente en el seno del mencionado seminario; y los lectores de esta publicación serán en su mayoría latinoamericanos no oriundos de Cuba. Evidentemente los cubanos que viven en la Isla son la clave de la pregunta y de sus respuestas (no hay por qué pensar que sólo habrá una agenda posible y necesaria). Son ellos —desde los actuales gobernantes hasta los más simples ciudadanos de a pie— los que se verán eventualmente implicados en la articulación de (o en la resistencia a) una transición hacia la democracia en Cuba. La experiencia de estas transiciones en Europa y en América Latina nos indica que el rejuego de los factores internos es, sin duda, crucial en el desenlace de los regímenes autoritarios. No obstante, desde el exterior, cubanos y no cubanos podemos deliberar al respecto, conscientes, claro está, de nuestro papel secundario frente al protagonismo que, en justicia, le pertenece a la Isla.

Sí, es necesaria y posible una agenda para la transición democrática cubana. Acto seguido de dar esta respuesta, sin embargo, nos surge una infinidad de interrogantes: ¿cómo? ¿quiénes? ¿cuándo? ¿dónde? para empezar. De nuevo, las experiencias de las dos últimas décadas señalan tres actores principales: 1) las élites gubernamentales; 2) las élites de la oposición; y 3) los movimientos sociales. La interacción de los mismos, general-

mente pacífica, conduce a la transformación del régimen político mediante negociaciones y pactos, en los cuales los *hardliners* del gobierno y de la oposición son marginados por los moderados de ambos bandos y mediante los cuales los movimientos populares se encauzan y controlan en el marco de un nuevo orden constitucional. Una agenda política e intelectual, por lo tanto, requeriría que evaluáramos las posibilidades que la tan necesaria transición hacia la democracia en Cuba se produzca en un futuro cercano.

Según los escenarios conocidos, esa transición es una posibilidad muy distante, fundamentalmente porque la crisis política que, sin duda, azota al régimen cubano es sólo latente y no manifiesta. Es decir, los gobernantes cubanos no reconocen públicamente que enfrentan una crisis política; al contrario la niegan rotundamente y se han conducido en el poder con un profundo desprecio a la idea de compartirlo. Si bien intelectualmente me parece evidente que se trata de un enraizado círculo vicioso (cuyos orígenes y trayectoria detallaré más adelante), políticamente este acto de negación (este *denial*) les ha salido muy bien: pese a las expectativas (realmente, no muy bien fundadas) de muchos observadores en los primeros tiempos después de 1989, Fidel Castro y el Partido Comunista de Cuba no sólo siguen en el poder, sino que, hoy por hoy, la predicción más sensata es que ahí continuarán hasta que el comandante pase a mejor vida. La estabilidad política en Cuba es, pues, un obstáculo gravísimo en la formulación de una agenda hacia la democracia. Con esto no quiero decir que sería preferible el desorden y el caos, sino simplemente, que mientras los gobernantes cubanos puedan seguir gobernando de la forma que hasta ahora lo han hecho y mientras el pueblo cubano no los fuerce a reconsiderar su estrategia, no hay por qué pensar que Fidel Castro y los comunistas cubanos van a cambiar las reglas del juego político. ¿Cuáles son algunos de los factores que favorecen el *status quo* en la Isla? A mi juicio, son cinco los principales.

El primero es el nacionalismo. Aunque actualmente las generaciones más jóvenes bien pueden estar hartas de la retórica

patriótica, las raíces populares y la trayectoria nacionalista de la Revolución Cubana gestaron una identificación simbiótica entre la patria, la revolución y el liderazgo de Fidel Castro, identificación que aún retiene una cierta legitimidad ante un número significativo de cubanos y que como consecuencia es un soporte importante del poder. Es preciso resaltar que la empecinada política de los Estados Unidos no hace más que reforzar esa simbiosis y que, a su vez, es bastante probable que la jefatura cubana necesite esa política a fin de mantenerla viva. El trágico incidente de las avionetas en febrero de 1996 y la aprobación unas semanas después de la infame ley Helms-Burton subrayan la enfermiza «co-dependencia» entre los gobernantes cubanos y los Estados Unidos. El presidente Clinton así lo reconoció en la edición del 1º de marzo de 1997 del semanario británico, *The Economist*, cuando le describió al periodista la relación entre Estados Unidos y Cuba en términos de una pelea en familia.

El segundo factor es el carácter de las élites, específicamente, la habilidad de mantenerse unidas y de renovarse bajo el liderazgo de Fidel Castro. Aunque ha habido y siguen habiendo facciones en el gobierno cubano, los conflictos internos han tenido hasta ahora poca repercusión. Que el gobierno haya evitado una escisión bajo las condiciones extremadamente inhóspitas de los años '90, y además haya promovido una importante y eficaz rotación de las élites, son indicios significativos de adaptación política. Desde 1989, los dirigentes cubanos han enfrentado con éxito el desafío de la rotación y la unidad, en al menos cinco ocasiones. Primero, en 1989, cuando los juicios por narcotráfico del general Arnaldo Ochoa, el Coronel Antonio de la Guardia y otros doce oficiales, sacudieron las fuerzas armadas y sobre todo el Ministerio del Interior (MININT). Hubo a continuación un relevo importante en el Ministerio del Interior y en menor grado en las Fuerzas Armadas Revolucionarias. Segundo, la consecuencia más significativa del Congreso del Partido Comunista Cubano en 1991 fue la renovación del Comité Central. Más de dos tercios de los miembros fueron elegidos por primera vez o ascendieron a la condición de miembro pleno;

por otro lado, el Comité Central de 1991 era más representativo de los ciudadanos de a pie (en oposición a los cuadros políticos), de las generaciones menores de cincuenta años, de los ciudadanos con una educación universitaria, y de las provincias, que los comités centrales anteriores. Tercero, el perfil de la Asamblea Nacional del Poder Popular reflejó una tendencia parecida. Cuarto, entre 1994 y 1995, el Partido Comunista Cubano reemplazó a sus secretarios en diez de las catorce provincias con cuadros más jóvenes y de mayor nivel educacional. Por último, en 1995, el Consejo de Estado anunció un importante reajuste del gabinete en el que siete individuos más jóvenes, presumiblemente más abiertos a reformas, ocuparon los ministerios económicos. Esta rotación también ocurrió a niveles más bajos en el Partido Comunista Cubano, en los ministerios, en las organizaciones de masas y en el Poder Popular. Claro está la máxima dirigencia no se somete a ninguna rotación. Fidel Castro lo afirmó en el congreso del Partido Comunista Cubano en 1991: «Somos los únicos y no hay alternativa».

El tercer factor que favorece el *status quo* es la dinámica de apoyo, quietud y oposición a nivel popular. En sus inicios, la Revolución Cubana suscitó un apoyo popular extraordinario en torno a las banderas de la soberanía nacional y la justicia social. Desde el comienzo, la Revolución no dejó a sus opositores otra alternativa que la cárcel, la muerte, el exilio o el silencio, parecía entonces, a la mayoría de la población, menos apremiante que la promesa de una «Cuba para los cubanos». Al rechazar la democracia representativa, la jefatura cubana combinó el modelo del partido único con la autoridad imponente de Fidel Castro y con el masivo apoyo popular, y estableció una base nueva para gobernar. El desafío para los dirigentes estribó en la recanalización de la extraordinaria efervescencia de la revolución en instituciones capaces de afrontar las preocupaciones de la vida cotidiana.

Durante los preparativos del Congreso del Partido Comunista Cubano de 1991, los gobernantes cubanos hicieron un escueto reconocimiento de un fallo crucial en el sistema político. Aunque

se declaró que las asambleas previas al congreso habían otorgado un apoyo unánime «al Partido, la Revolución y el compañero Fidel», también se subrayó la necesidad de superar los escollos nocivos de «la doble moral» y «el afán de unanimidad». El sistema político carece, sin embargo, de instituciones y garantías que permitan superar dichos escollos. La política cubana es «absolutista»: es decir, no permite ninguna concesión en cuanto a la visión de la patria consagrada por la revolución. La expresión de intereses individuales o sectoriales es considerada contraria a los intereses nacionales; la aceptación de la primacía del liderazgo de Fidel Castro es un imperativo inviolable. Por consiguiente, sólo las «masas», no los «ciudadanos», son compatibles con la política absolutista. Para superar la duplicidad y el conformismo, el sistema político tendría que promover una política de integración que apoyara la diversidad en la sociedad cubana y que respetara los derechos de los ciudadanos, incluyendo los de la oposición.

De hecho, este es el punto central de la crisis política. En sus orígenes, el gobierno cubano obtuvo apoyo y legitimidad de la fuente del nacionalismo y del ideal del igualitarismo. Posteriormente, no supo crear fundamentos institucionales para que el pueblo cubano renovase su compromiso con los ideales de 1959. El sistema político no dejó espacio a los ciclos naturales de apoyo y desafecto popular; evitó la creación de instituciones que permitieran la alternancia del poder y la formación de normas de ciudadanía que requiriesen algo menos que la lealtad total. El absolutismo de la «patria» castigó o condenó al ostracismo a los «ciudadanos» que manifestaran incluso las más mínima reserva respecto al sistema. Porque aun con rendimiento decreciente, las «masas» siguen dominando en el panorama político del gobierno. Aunque los dirigentes cubanos no saben gobernar a «ciudadanos», que es lo que son los cubanos, y por lo tanto su estilo cada vez está más desfasado con la realidad social, ese estilo le ha sido funcional para mantenerse en el poder en la actual década. He ahí la paradoja de la crisis latente.

La política económica del gobierno cubano es un cuarto

factor a favor de la estabilidad actual. Si bien era previsible en 1989 que la economía se vería afligida por un cuasi-colapso a raíz del desmoronamiento del antiguo mundo socialista, la jefatura se resistió a un programa de reformas que desatara mecanismos de mercado como corrección y prevención. Hasta entonces los gobernantes cubanos habían mantenido una actitud profundamente ambivalente ante el llamado socialismo de mercado: rechazándolo en la década de los '60, adoptándolo a medias en los '70 y principios de los '80, descartándolo de nuevo a partir de 1985. Una vez consumado el desplome del socialismo de Estado en la Unión Soviética y Europa del Este y en contraste con la política económica de China y Vietnam, el gobierno cubano se ha lanzado a la reestructuración de la economía, en un proceso zigzagueante de avances y retrocesos, guiado fundamentalmente por consideraciones políticas.

Las reformas a partir de 1993 hasta el momento no contemplan una verdadera reestructuración; por lo contrario, se insiste en que Cuba encontrará la clave que se le escapó al socialismo en otros lares —el perfeccionamiento de la eficiencia y productividad del sector estatal en el contexto de una economía planificada. Esta insistencia, aunque económicamente poco racional, tiene una lógica política: enarbola la bandera de la equidad social, uno de los ejes de la revolución y de la legitimidad política del gobierno. Abrazar un programa de reformas a la China o Vietnam entrañaría una voluntad para gobernar sobre otras bases y no principalmente con el concepto de patria y de las masas que ha predominado hasta ahora. El difunto Deng alguna vez dijo: «¡Ser rico es glorioso!» Aunque la democracia no parece estar en el horizonte de China, no cabe duda que el Partido Comunista no gobierna en los '90 como lo hacía en los '70. La política económica en Cuba está enfrascada en un concepto de la patria con miras a la historia, o lo que los dirigentes consideran su misión histórica, y no a las expectativas cotidianas de la inmensa mayoría de los cubanos y a las exigencias del país hacia el nuevo siglo. La sociedad cubana está, sin embargo, preñada de una alternativa.



Los sectores medios bien podrían ser los portadores de la difícil y delicada transformación que el país necesita urgentemente. Esta amplia *intelligentsia* –profesionales, administradores, maestros, intelectuales, artistas, periodistas, dirigentes sindicales, religiosos, empresarios en cierne, políticos– está integrada por todos los que, en su quehacer cotidiano, podrían pensar y articular una Cuba capaz de afrontar los mandatos del nuevo siglo. Su perfil sociológico es realmente notable: un 40% de la fuerza laboral posee niveles técnicos y profesionales y más del 65% de esta fuerza calificada reside fuera de La Habana. Es decir, en contraste con la ingeniosa clase media cubana de los años '50 que, mayoritariamente, se concentraba en la capital, la que se ha ido gestando desde entonces, podría desempeñar labores de dirección e influencia a lo largo y ancho de la Isla.

Pero, claro está, en las condiciones vigentes, el país no puede verdaderamente beneficiarse de este caudal humano. Tal parece ser que las tímidas reformas económicas decretadas a partir de 1993 han sido dirigidas, precisamente, a impedir que estos sectores alcancen su justo relieve. Por ejemplo, la ley que autoriza el auto-empleo se lo veta a los graduados universitarios, lo cual ha traído como resultado que sea frecuente encontrarse a médicos, ingenieros y maestros trabajando como taxistas, mozos de hotel o en cualquier otra actividad que les signifique ingresos en divisas. Asimismo, la negativa del gobierno a permitir la creación de la pequeña empresa privada nacional es aún más reveladora de la voluntad de la dirigencia de mantener el poder a expensas del mejoramiento económico del país. Sin una legislación que autorice la creación de este sector empresarial, la economía no va a salir del atolladero: sólo garantizándole a la población plenos derechos empresariales podrá el Estado desplazar al no menos del millón de trabajadores actualmente sub-empleado en el sector público. Se calcula que alrededor de un 60% de estas empresas no son rentables,

Aunque la retórica oficial se arropa con el manto de la equidad, esta es en parte un escudo para evitar las verdaderas reformas. Aunque los gobernantes cubanos son grandes admira-

dores de China y Vietnam por su habilidad para efectuar cambios económicos sin perder el control político, no se arriesgan a una reestructuración similar pues saben que, en Cuba, tendría que acompañarla una apertura política que, eventualmente, quebrantaría el modelo político de liderazgo unipersonal y partido único. No es lo mismo implementar reformas económicas en sociedades fundamentalmente campesinas que en una como la cubana, básicamente urbana y con una masa crítica de población altamente calificada.

Por último, está el liderazgo imponente y único de Fidel Castro. Su presencia contribuye considerablemente a la estabilidad política. El gobierno cubano, no obstante, se sabe plagado por una debilidad inevitable: tarde o temprano el comandante pasará a la historia y entonces el sistema político se enfrentará con el dilema que se enfrentó la Unión Soviética después de la muerte de Stalin y China luego de la de Mao. La diferencia es que Cuba llegará a ese momento en condiciones infinitamente más inhóspitas que la Unión Soviética en la década de los '50 y China a mediados de los '70. La fuerza de hoy es, por tanto, el talón de Aquiles de mañana. Cabría la posibilidad —que ojalá así sucediera— que el propio Fidel Castro condujera un proceso de transformación. Sin embargo, desgraciadamente, la realidad no nos permite ser optimistas. Señalo dos razones.

Primero, a principios de los '90 el gobierno cubano pudo haber articulado esa transición encabezada por el liderazgo histórico, pero dejó pasar la oportunidad. El congreso del partido en 1991 y la subsiguiente reforma del Poder Popular pudieron haber sido aprovechados como punta de lanza de un cambio semi-cosmético y semi-real. Se pudiera haber instrumentado una «separación de cargos» (si bien no necesariamente de poderes) que repartiera las responsabilidades de dirección sobre diferentes hombros: por ejemplo, Ricardo Alarcón presidente, Carlos Lage primer ministro, Fidel Castro secretario del Partido Comunista Cubano. A la vez la elección directa de los diputados a la Asamblea Nacional proveía la oportunidad de permitir la incorporación de parlamentarios no oficialistas. Es más, el entonces

secretario ideológico del partido, Carlos Aldana, dijo a principios de 1992 que se podía contemplar la nominación de Gustavo Arcos Bergne y Elizardo Sánchez Santa Cruz (connotados dirigentes de la oposición interna) como individuos, aunque no en representación de partidos. Unos meses después, Aldana fue destituido de su altísimo cargo. Si bien a principios de la década la economía no favorecía un proceso de cambio político, a partir de 1994, cuando ésta ha mejorado modestamente, la voluntad de la dirigencia sigue aferrada al *status quo*.

Segundo, el propio Fidel Castro ha dado pocos indicios de que considera retirarse. En 1992-1993, al celebrarse las elecciones del Poder Popular, el comandante insinuó que en 1998 bien podría retirarse y no aceptar una nueva nominación como diputado por Santiago de Cuba. En octubre de 1995, en una reveladora entrevista con Bernard Shaw, un conocido corresponsal de la CNN, el presidente cubano abordó la pregunta de Shaw sobre el estado de una Cuba post-Castro de la siguiente manera: los muertos no hablan y a los retirados nadie les hace caso. Dejó implícita, pues, tanto su intención de permanecer en el poder hasta la muerte, como su indiferencia por lo que pudiera ocurrir después. La crisis de la sucesión se puso dramáticamente en evidencia en esta entrevista que, por cierto, fue transmitida en su totalidad en Cuba. Al contrario de Deng en China, quien en los últimos años ostentaba solamente el cargo de presidente de la comisión de «*bridge*» (aunque, sin duda, su poder real hasta que su salud lo postrara rebasaba con creces su cargo), Fidel Castro no parece poder conformarse con, por ejemplo, un nombramiento de comisionado de béisbol y ejercer el poder detrás de esa fachada.

La necesaria y posible agenda política para la transición a la democracia en Cuba, por lo tanto, debe partir de la realidad política del país. Por un lado, las élites gubernamentales –independientemente de que entre ellas existan facciones– no han demostrado voluntad real de cambio político. Al contrario, al haber desafiado las predicciones de derrumbe de principios de los noventa, hoy se encuentran más seguras de sí mismas y más

dispuestas a defender su poder. La voluntad de represión de los gobernantes cubanos, particularmente mientras Fidel Castro los encabece, no debe ponerse en duda. Es más, en los últimos años han demostrado esta voluntad en principio y a toda voz con una serie de medidas sin precedentes después de 1959. En 1991, el congreso del Partido Comunista Cubano aprobó una resolución que otorga al Comité Central la facultad de tomar las medidas necesarias para sostener el gobierno, incluso la suspensión de instituciones civiles. En 1992, la constitución fue revisada para incluir tres nuevos artículos relacionados con la seguridad nacional: el establecimiento de un Consejo de Defensa Nacional, la declaración del estado de emergencia y el reconocimiento del derecho del «pueblo» a recurrir a la lucha armada en defensa de la «revolución». Al mismo tiempo, el gobierno anunció la formación de una Asociación de Combatientes de la Revolución Cubana, una organización de veteranos paralela a las organizaciones civiles en todos sus niveles y encargada de la «defensa incondicional de la nación, la revolución y del socialismo». En 1994, la Asamblea Nacional aprobó una ley de defensa y de seguridad nacional. El gobierno cubano, pues, ha sentado las bases para un gobierno de emergencia nacional. Si bien pudiera argüirse que la política de los Estados Unidos amerita este nivel de preocupación por la seguridad nacional, es poco probable que se produzca una intervención militar norteamericana en Cuba en frío. Un estado de desorden civil en la Isla, sin embargo, pudiera ser un escenario posible de intervención militar norteamericana. Los dirigentes cubanos, por tanto, han formulado estos planes, no tanto con miras a Washington, como con preocupación y por prevención domésticas.

Por otro lado, los otros dos actores de una posible transición están plagados de debilidad y desarticulación. La oposición conocida en el movimiento de derechos humanos y la emergente red de organizaciones civiles es acosada diariamente por los órganos de la seguridad y carece de los medios para dar a conocer a la ciudadanía su programa de cambio. Además, la identificación de algunos de estos individuos con los sectores más

conservadores del exilio y la política norteamericana del embargo dificulta la articulación de una agenda de oposición no plegada a lo que muchos cubanos consideran intereses antinacionales. A nivel popular, podemos señalar dos movimientos realmente masivos. Uno es el que periódicamente se desata por las crisis migratorias: los cubanos saben bien cómo organizarse para salir del país. El otro es la red de compra y venta (suplida en su mayoría por el robo generalizado de materiales y productos del Estado) que nutre la pujante «segunda economía» del país que, en realidad, domina el mercado de bienes de consumo. Ninguno de estos dos «movimientos» representa una amenaza para la estabilidad política del gobierno a corto o mediano plazo.

Quiero concluir, no obstante, apuntando cuatro temas para la acción y el pensamiento que, a mi juicio, serán cruciales en la transición hacia la democracia en Cuba. El primero es la ley Helms-Burton. Punto y aparte de sus pretensiones extraterritoriales con respecto al libre comercio, esta ley es una afrenta —probablemente mayor que la famosa Enmienda Platt (1901-1934)— a la soberanía nacional y es un gravísimo obstáculo para la paz y la reconciliación, especialmente una vez comenzada la transición. Desde ahora, los cubanos que vivimos en los Estados Unidos y que estamos comprometidos con la democracia tenemos la obligación de preparar el terreno para que esa ley se derogue en cuanto aparezcan los primeros indicios de una transición real hacia la democracia en Cuba. El segundo tema es el papel de los cubanos que residimos en el exterior, el cual subrayé al principio de estas páginas: los protagonistas del futuro del país son los cubanos de la Isla. Nosotros compartiremos ese protagonismo en primer plano en la medida que regresemos a vivir en Cuba. Mientras estemos en el exterior, nuestro papel será secundario.

Un tercer tema en la agenda de la transición es la reconciliación nacional. Apunto dos aspectos. Uno es el establecimiento de un estado de derecho que permita la aplicación de la justicia a los que hayan cometido crímenes políticos, sin poner en peligro la paz que presumiblemente se irá logrando en el propio proceso

de transición. Las experiencias de América Latina, Europa y Sudáfrica indican que casi nunca es posible satisfacer a cabalidad la sed de justicia de los que fueron perseguidos, encarcelados o desaparecidos, pues la realidad de la transición impone la mirada al futuro y no al pasado. Además, en el caso cubano es importante no perder de vista que los que actualmente detentan el poder bien podrán presentar demandas de justicia en favor de ciudadanos que hayan sufrido pérdidas de familiares por agresiones propiciadas por el gobierno de los Estados Unidos y sus agentes, en muchos casos, cubanos exiliados. El otro es el difícil problema de las propiedades confiscadas a principios de la revolución. Me refiero, claro está, a la de los cubanos, cuya compensación o restitución está contemplada por la ley Helms-Burton. Si bien la transición en Cuba necesariamente implica un cambio en el régimen de propiedad, es realmente bochornoso que cubanos (ahora ciudadanos de Estados Unidos) se amparen en el gobierno de Washington para recuperar sus propiedades ante un gobierno de transición o democrático en La Habana. Si los cubanos de dentro y fuera de la Isla fuéramos capaces de remediar este engorroso problema sin la intercesión de leyes extranjeras, estaríamos dando una señal de esperanza en favor de la democracia en Cuba.

Por último, tanto en nuestra acción como en nuestro pensamiento, los cubanos debemos forjar un concepto de patria que se atenga a las posibilidades y a las realidades de Cuba. Los cubanos debemos aspirar a la normalidad. Dejemos a nuestros héroes, por fin, descansar en paz y volquemos nuestras energías en la vida de todos los días. Cuba no es más que la suma de los cubanos y estos, como casi todos los seres humanos, tienden a darle prioridad a sus circunstancias inmediatas –sus familias, sus comunidades, sus trabajos– por encima de los destinos históricos. Mientras más firmemente plantados sobre la tierra tengamos los pies los cubanos –en la Isla y en la diáspora– mejores probabilidades de éxito tendrá la convivencia democrática en una Cuba nueva.

# CUBA E SUA INTEGRAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

TULLO VIGEVANI

## **Introdução**

Cuba é muito importante para a América Latina. É também importante para o mundo. É por esta razão que o assunto deve ser colocado no seu lugar: isto é, deve ser tratado como questão política, econômica, social, cultural e diplomática. Particularmente para os latino-americanos —é obrigação reconhecê-lo—, o tema de Cuba vem carregado de tantos significados simbólicos que tem sido difícil tratá-lo de forma objetiva.

As razões para a dificuldade de objetividade são inúmeras. Destacaremos uma, vinculada ao tema da identidade da região e de cada um dos países em particular. Como a sociologia ensina, a identidade vincula-se a uma percepção de si, mas também, muitas vezes ganhando prevalência, à diferenciação frente ao outro. De acordo com o momento histórico, ganha destaque a capacidade não apenas de diferenciar-se, mas também a capacidade de fazer frente ao outro, particularmente quando este é mais poderoso. Resulta, portanto, que o tema de Cuba, ao menos como se apresenta desde 1959, vincula-se estreitamente à questão da identidade latino-americana, destacadamente para alguns países, assim como para alguns setores sociais e políticos. Não apenas pela capacidade de seu governo de enfrentar o colosso norte-americano, mas também porque simboliza uma aspiração, consciente ou inconsciente, a de saber ser autônomo e independente.

É desta forma que o tema Cuba tem sido encarado pelos latino-americanos em geral, mas também pelos Estados. Assim, há uma genérica solidariedade no que tange à soberania, ao direito de autodeterminação, há simpatia por algumas das

conquistas sociais alcançadas. Isto permite manter o *status quo* no relacionamento entre os diferentes povos e o povo cubano, ou ao menos entre os setores sociais que mantêm relações, e entre os Estados.

Questão importante, que está a merecer um esforço de reflexão intenso, é a de saber se este *status quo* é suficiente. Sugiro uma resposta negativa. Tratarei, em seguida, de explicar por que a resposta é negativa e o farei através do desenvolvimento de alguns pontos que surgem das discussões havidas no Seminário.

### **Transparência e valores**

No mundo contemporâneo há maior estreitamento das relações entre diferentes Estados, povos, regiões etc. Este é um fenômeno histórico, mas é inegável que nas últimas décadas ganhou maior intensidade, o que modifica sua qualidade. Este estreitamento se dá em inúmeros planos: político, econômico, produtivo, cultural, tecnológico, da informação.

No caso de Cuba, apesar de haver sinais de estreitamento de suas relações com o exterior em alguns campos –nos últimos anos no do turismo (investimentos, fluxos de pessoas)–, permanece um significativo isolamento do país em todas as áreas e em relação a quase todos os países. Portanto, o *status quo* no relacionamento com o governo de Havana e com o povo cubano significa falta de intensificação de relações efetivas. Ao contrário, uma alta intensidade no esforço de Cuba pelo adensamento de suas relações com o exterior tem resultado, em geral, apenas na manutenção do patamar existente, evitando perdas maiores. Provavelmente, isto se deve a uma razoável falta de clareza e de transparência nas relações e a um acomodamento no que se refere ao mencionado *status quo*.

Podemos trabalhar com a hipótese de que, de parte dos governos e de um setor das forças políticas latino-americanas, há uma aceitação tácita de que o respeito pela autodeterminação



e pela soberania pode corresponder a um congelamento das relações, não no sentido de esfriamento, mas no sentido de estancamento nos patamares existentes. Por haver grande diversidade no tocante a quase todos os valores, congelam-se as relações. Em razão das ameaças provenientes dos Estados Unidos, mantém-se uma solidariedade de baixa intensidade. O silêncio e, em alguns casos, a justificação de uma situação em Cuba reconhecidamente não democrática são entendidos como contrapartida da solidariedade de baixa intensidade.

### **Economia e comércio**

No plano das relações econômicas isto se torna evidente. No que se refere ao comércio exterior, as estatísticas refletem níveis extremamente baixos. Cuba demonstrou, certamente, uma forte capacidade de resistência frente aos pesados efeitos negativos resultantes do fim da União Soviética, tanto no que se refere ao seu sistema produtivo quanto no que se refere ao seu comércio exterior.

O seu Produto Interno Bruto, de U.S.\$ 19.585 milhões em 1989, caiu a U.S.\$ 12.776 milhões em 1993, recuperando-se a partir daí, chegando a U.S.\$ 14.218 milhões em 1996. Os efeitos da crise soviética mostraram-se também devastadores relativamente à inserção econômica internacional, havendo porém, também neste caso, boa capacidade de recuperação. O fluxo de comércio, que alcançava U.S.\$ 13.538 milhões em 1989, caiu a U.S.\$ 3.164 em 1993, voltando a subir a partir daí, alcançando U.S.\$ 5.661 milhões em 1996, com perspectivas de continuidade no crescimento. É certo que o percentual de seu comércio com a América Latina cresceu, as importações provenientes da região passaram entre 1989 e 1995 de 14 a 27%, tornando-se esta área a principal fornecedora de Cuba. As exportações evoluíram, no mesmo período, de 3 a 7%. Se passarmos da análise percentual aos valores absolutos, verificaremos que, no caso das importações provenientes da América Latina, houve uma sensível diminuição

no período considerado, de U.S.\$ 1.114 milhões a U.S.\$ 720 milhões. Para as exportações, passou-se de U.S.\$ 104 milhões a U.S.\$ 114 milhões<sup>1</sup>. Estes dados indicam, quando confrontados com os fluxos de comércio dos países latino-americanos, tratar-se de quantias extremamente reduzidas, sem dúvida importantes para Cuba, mas absolutamente inexpressas para a maioria dos outros países.

Apenas como exemplo, veja-se o caso do intercâmbio com o Brasil. As exportações para o Brasil evoluíram de U.S.\$ 26 milhões em 1989 a U.S.\$ 33 milhões em 1995, ainda que tendo alcançado o pico de U.S.\$ 90 em 1990. As importações passaram de U.S.\$ 84 milhões a U.S.\$ 47 milhões no mesmo período. Observe-se portanto que, no conjunto, se excetuarmos as importações de petróleo da Venezuela e do México, o comércio é muito pequeno.

Neste caso uma conclusão pode ser tirada. A modificação do *status quo*, provavelmente de interesse dos cubanos e dos demais latino-americanos, implicaria o aumento do intercâmbio. Isto é difícil por razões estruturais ligadas à economia da região, entre as quais a monocultura do açúcar em Cuba, que continua a representar mais de 50% de suas exportações, vindo o níquel em seguida. Mas vincula-se também à necessidade de um diálogo aberto, que crie um ambiente institucional favorável ao crescimento das relações econômicas. Também nesta área –das relações econômicas–, ao longo do tempo e de parte a parte, foram muitas as declarações bem intencionadas, mas poucas as ações concretas, em virtude da inexistência de um campo de interesses efetivos, particularmente dificultado pela falta de ambiente institucional, conforme mencionado.

---

1 Hiram Marquetti Nodarse, «El comercio exterior de Cuba», Centro de Estudios de la Economía Cubana, 1997; Mauricio de Miranda Parrondo, *La reinserción de la economía cubana en la economía mundial y la participación de Cuba en la integración latinoamericana*, Cali, Universidad Javeriana, 1997.

## **Estabilidade política**

Cuba tem demonstrado uma razoável estabilidade política. O grupo dirigente do Partido Comunista, como tem sido muitas vezes afirmado, inclusive por parte dos críticos de esquerda, tem origens diferentes daquelas dos dirigentes de formação stalinista que prevaleceram desde os anos 20 na União Soviética e desde os anos 40 nos países do socialismo burocrático da Europa Central e Oriental. Mesmo com a renovação dos quadros e um certo rejuvenescimento visível nas fileiras do Partido e do governo, é certo que a relativa legitimidade do grupo dirigente deriva do fato de ser ele o responsável pela Revolução e pela introdução de conquistas que possibilitaram melhorias materiais e culturais para os cubanos.

Esta relativa legitimidade tem sido posta à prova seguidamente, inclusive pela dura aplicação das leis Torricelli e Helms-Burton. O bloqueio comercial, tão inflexivelmente levado a termo pelos Estados Unidos, não tem servido ao seu objetivo maior, qual seja, o de desestabilizar o regime dirigido por Fidel Castro. Ele tem contribuído poderosamente para as graves dificuldades econômicas vividas pela população e pelo país em geral, mas os indícios relativos ao debilitamento político ainda são escassos. Os sinais de descontentamento mais evidentes são as tentativas de fuga da ilha, que ao longo dos anos têm se demonstrado um fenômeno de massa, com a busca desesperada de alcançar a Flórida, ou também as extremamente tímidas tentativas de criação de pequenas organizações não governamentais, algumas ligadas ao objetivo de defender os direitos humanos. É certo que no grupo dirigente, às vezes, podem ser notadas divergências de enfoque –por exemplo, no que se refere à questão da democracia e do monolitismo partidário–, mas estas não podem ser identificadas como sintomas de diferenças de fundo.

Alguns autores têm afirmado haver indícios crescentes de descontentamento em Cuba, o que colocaria em discussão, a

médio prazo, a estabilidade do grupo dirigente<sup>2</sup>. Outros têm sugerido, pelo contrário, não haver indicadores importantes que façam prever mudanças bruscas na vida política da ilha<sup>3</sup>. De qualquer forma, é preciso registrar um nível menor de adesão ao regime e o crescimento de indícios de deterioração social, mas dentro da ilha não tem havido o crescimento de qualquer forma de oposição política.

### **A questão da democracia**

Todas as organizações internacionais, Estados, governos, tendências ou movimentos políticos e pessoas que têm qualquer restrição ao regime cubano colocam a democracia como questão central de divergência. É ela que se coloca como o epicentro de todas as críticas. As razões para a defesa de um regime democrático em Cuba são inúmeras. Em diferentes ambientes –os dos exilados que se situam no campo democrático, os da União Européia, do Grupo do Rio e outros– coloca-se a necessidade de implantação da democracia em Cuba, entendida como o regime em que as regras do jogo oferecem iguais possibilidades para diferentes posições políticas. Na medida em que se reconhece o direito à autodeterminação dos povos, também cabe reconhecer que o debate não se coloca como reivindicação interna imediata. Teoricamente pode-se admitir que os cubanos estejam em sua maioria, ou até em sua totalidade, satisfeitos com suas instituições políticas. Portanto, o ponto de partida é o da discussão da inserção de Cuba na comunidade internacional. A União Européia, por exemplo, considera prioritário seu objetivo de favorecer um processo de transição em direção a uma democracia pluralista e ao respeito aos direitos humanos e às

---

2 Marifeli Pérez-Stable, «La Cuba posible», *El País*, Madrid, 23 janeiro 1997.

3 Mauricio A. Font, «Friendly prodding and other sources of change in Cuba», *Social Research*, Nº 2, vol. 63, New York, Summer 1996.

liberdades fundamentais<sup>4</sup>. Esta colocação serve de base para qualquer negociação. Assim, cabe reconhecer que o tema democracia surge em grande medida em razão de pressões externas.

Países como Canadá, México e outros têm mantido com Cuba relações políticas e econômicas de perfil médio; porém, em sentido amplo, elas não têm se desenvolvido. Como dissemos acima, este estancamento, ainda que apresentando altos e baixos, se justifica pela ausência de um ambiente institucional favorável, atribuído a duas razões principais: 1) dificuldades econômicas em Cuba e um regime desfavorável aos empreendimentos, apesar de, a partir de setembro de 1993, ter havido um certo favorecimento das pequenas empresas e uma abertura a investimentos estrangeiros; 2) a inexistência de liberdades democráticas e do respeito aos direitos humanos, que constituem hoje regimes internacionais amplamente respeitados, implica dificuldades para a melhoria das relações bilaterais e multilaterais.

No nosso entender, o *status quo* de baixa intensidade nas relações entre Cuba e outros países envolve também quem se coloca numa perspectiva democrática e socialista. Isto é, mesmo partindo de um ponto de vista de esquerda, a inexistência de democracia limita a possibilidade de apoio, já que o valor democracia, mesmo reconhecendo-se sua origem burguesa e ocidental, tem sido retrabalhado a partir dos interesses dos trabalhadores, não como questão circunstancial, mas como instrumento desejável.

No caso de Cuba, reiterado o direito à autodeterminação, cabe também reconhecer às forças democráticas e de esquerda o direito a interrogar-se sobre as razões pelas quais a defesa das conquistas da revolução seria incompatível com a vida democrática, o direito à divergência, à livre organização e à constituição de partidos. Esta interrogação surge reiteradamente

---

4 IRELA. «La posición común de la Unión Europea sobre Cuba: debate interno, reacciones y repercusiones», IRELA, Madrid, 13 dezembro 1996.

nas mais diferentes posições do espectro político, mas ao não ser claramente explicitada, contribui para manter em nível baixo as relações entre Estados e povos.

### **Lei Helms-Burton**

Desde 1961, as leis e as posições do governo norte-americano em relação a Cuba em nada contribuíram para a discussão e a resolução dos problemas que interessam aos cubanos. O governo de Washington tem respondido sempre a interesses internos e a necessidades da política nacional. Comprovando esta afirmação, sabemos que a Organização Mundial do Comércio (OMC), pela palavra de seu presidente, Ruggiero, tem deixado transparecer que se houver necessidade de um painel a respeito da aplicação da lei Helms-Burton, a probabilidade de derrota norte-americana é alta. As pressões da União Européia, que considera esta lei ilegal do ponto de vista do direito internacional, levaram a administração Clinton, em 1996, a suspender a aplicação de seu Artigo III, num reconhecimento implícito de que seu caráter extraterritorial não é aceitável por interferir no direito de comércio internacional de empresas estrangeiras, que seriam sancionadas por ato interno dos Estados Unidos. Os países da América Latina consideram esta lei ilegal e, em princípio, não aceitam seus objetivos.

Também neste caso, é preciso considerar a necessidade de alterar o *status quo*. De fato, apesar da reação internacional no que se refere à interferência extraterritorial sobre o comércio internacional, a lei norte-americana produziu o efeito de acelerar o debate a respeito das formas de pressão sobre Cuba, introduzindo nele as questões da democracia e da economia de mercado<sup>5</sup>.

---

5 Alexandra Barahona de Brito, *Promoting democracy and human rights: Helms-Burton and Cuba*, Madrid: IRELA, 1997.

Na medida em que se reconhece o direito à auto determinação, a melhor forma de contribuir para que as pressões dos países econômica e politicamente mais poderosos não condicionem o debate é intervir no sentido de favorecer a abertura de um diálogo em Cuba. Este, provavelmente, deveria ter como objetivo abrir caminho para uma transição democrática, pactuada, reservando um papel específico ao atual grupo dirigente.

### **O papel das forças democráticas**

Ainda para o objetivo de favorecer a modificação do *status quo* de baixa intensidade e a falta de transparência no debate sobre Cuba, deve-se reconhecer os riscos implícitos numa situação estancada, onde inexistem mecanismos de transição pactuada. O agravamento da crise econômica ou tensões políticas maiores poderão levar a graves impasses. Como dissemos, apesar de não ter surgido qualquer oposição política significativa internamente, há sinais de desconforto. Ao não existirem mecanismos que possam canalizar o diálogo entre diferentes posições, corre-se o risco de graves radicalizações. No caso de Cuba, diferentemente de outros países do socialismo real, inclusive da China e do Vietnã, existe uma oposição de direita extremamente radical, antidemocrática e com muito poder econômico, político e simbólico, com base em Miami. Este quadro sugere a necessidade –que parece encontrar respaldo em parte do grupo dirigente do Partido Comunista de Cuba– da criação de mecanismos de diálogo e interlocução.

## Cuba e Brasil

Muñoz afirma que a democracia, em última instância, apóia-se no povo e depende da existência de uma sociedade civil que possa fazer uso efetivo dos instrumentos dessa mesma democracia<sup>6</sup>. Sem dúvida, esta linha de raciocínio é válida para Cuba e provavelmente esta é uma posição aceitável para boa parte das forças políticas brasileiras.

No Brasil, como dissemos em relação à América Latina, também nos defrontamos com situações de *status quo* de baixa intensidade. Importantes setores da opinião pública demonstram genérica solidariedade ao regime cubano. Mas, em geral, pela carga de significados simbólicos que traz, há dificuldade para a discussão do tema. Exceto por atos de solidariedade mais ou menos importantes, na verdade Cuba não tem sido objeto de um debate concreto, político em seu significado maior. Ao mesmo tempo, os setores conservadores criticam Fidel Castro e o grupo dirigente. A falta de objetividade prevalece, e de fato ajuda a diminuir a intensidade das relações com Cuba, que têm se dado sobretudo no campo do turismo e no campo cultural.

Ainda assim, no Brasil, provavelmente haja consenso no tocante a pelo menos um dos temas tratados neste texto: a necessidade de contribuir para a construção de um ambiente institucional que permita a discussão de formas de transição de um regime de partido único a um no qual valores democráticos possam ser construídos. Desta forma, se tornaria mais difícil a ação dos grupos de extrema direita baseados em Miami e se fortaleceria a possibilidade da manutenção de conquistas econômicas e culturais resultantes da revolução vitoriosa em 1º de janeiro de 1959.

---

6 Heraldo Muñoz V., «El derecho a la democracia en las Américas», *Estudios Internacionales*, Nº 109, año XXXVIII, Santiago, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, enero-marzo 1995, pp. 58-82



## Conclusões

A linha de raciocínio aqui desenvolvida buscou demonstrar os riscos implícitos na situação atual de Cuba, ainda que a longo prazo. É certo que, ressalvado o direito à autodeterminação, há valores coletivos, no plano internacional. Não convém que sejam silenciados, particularmente do ponto de vista dos interesses democráticos e dos mais débeis, dos trabalhadores, dos excluídos.

Nosso objetivo foi demonstrar que o que chamamos *status quo* de baixa intensidade não favorece aos interesses de Cuba, nem às relações de amizade e solidariedade entre os povos. Para superar estes limites, porém, é útil um diálogo franco e que não acoberte, sob o véu da genérica solidariedade, a existência de problemas e dificuldades e as divergências importantes que existem.



## NATURALEZA DEL RÉGIMEN Y CONDICIONALIDAD EN LA TRANSICIÓN CUBANA

FRANCISCO GUERRA-GARCÍA

No soy un experto en política internacional, ni un especialista en el caso cubano. Supuse, cuando preparaba el esquema de mi intervención, que el motivo de mi presencia en el seminario radicaba en la idea de sus organizadores de que podría ser conveniente escuchar, también, a un ciudadano «de a pie» y, en consecuencia, voy a hablar como tal.

Mi primera reflexión, que tiene que ver con la posibilidad de imaginar una agenda sobre la inserción de Cuba en los nuevos «órdenes» de la economía y la política mundial, requiere la explicitación de nuestros acuerdos y diferencias sobre la naturaleza y características del hipotético proceso cubano de transición a la democracia. Esa explicitación es tanto más necesaria si consideramos que se trata de una condición indispensable para la plena inserción de la Isla en la nueva institucionalidad que surge como respuesta al proceso de globalización y a los esfuerzos de integración actualmente en curso.

En las exposiciones y en el debate de este seminario —a veces de manera implícita, en ciertas ocasiones elusivamente y en otros casos de manera muy explícita y directa— se ha considerado el proceso cubano como una experiencia asimilable a la de los procesos latinoamericanos de transición desde gobiernos o regímenes autoritarios hacia gobiernos o regímenes democráticos.

Hacemos referencia con ella, por ejemplo, a la afirmación de que Cuba no ha pasado, ni podría pasar, por las horcas caudinas de un proceso de ajuste negociado con el Fondo Monetario Internacional; o a la consideración de que el proceso cubano

podría tener similitudes, en sus imperfecciones y colas, con las transiciones chilena y nicaragüense; o, en fin, al trato dispensado a las implicancias económicas y jurídicas de los avances logrados en la OEA y a su constitución como una comunidad americana de países democráticos con atribuciones muy específicas y capacidad de coerción.

Desde nuestro punto de vista, y esta es la idea central de nuestro comentario, el régimen político cubano no es un régimen autoritario. Es un régimen totalitario y esta es una diferencia sustantiva.

El régimen autoritario es un régimen híbrido, siempre tironeoado por fuerzas que tienden a una mayor concentración del poder y por otras que pugnan por su repartición y democratización. La experiencia histórica enseña que los regímenes autoritarios no constituyen formas estables de institucionalización del ejercicio del poder.

En los regímenes totalitarios, en cambio, no existen mecanismos externos de control del poder —no hay prensa libre, no existe la división de poderes, no hay elecciones libres— y los poderes económico, militar e ideológico están sometidos casi totalmente al poder político, el que a su vez se encarna en una institucionalidad que hace prácticamente indistinguible la ecuación partido-gobierno-Estado.

Desde esta perspectiva, si el régimen político cubano es tipificado como un régimen totalitario y se acepta esta calificación como punto de partida para la evaluación de las posibilidades de evolución del gobierno de la Isla, otra será entonces la previsión de las consecuencias que tendría el inicio de un proceso de transición democrática, diferentes serán los análisis de la política de los Estados Unidos respecto de Cuba y distinta también la percepción de los probables cursos de acción del gobierno cubano en tanto se mantenga el embargo y se continúen las medidas aisladoras y punitivas, como la ley Torricelli y la Helms-Burton.

En consecuencia, aunque ello sea muy obvio, lo que quiero expresar sin eufemismos es que el inicio de un proceso de transición democrático en Cuba sería el comienzo del fin del

régimen político instaurado en enero de 1959. Probablemente, ese proceso podría adquirir la velocidad y dramatismo característicos de las transiciones políticas de los países de la Europa del Este después de la caída del muro de Berlín. Aunque, en las actuales circunstancias, la fuerza de la ola neoliberal se haya atenuado vistas las consecuencias de muchos procesos de ajuste, liberalización y privatización de los últimos años, sobre todo el de la Unión Soviética.

Ahora bien, quienes consideran que la esperanza de vida del régimen cubano depende exclusivamente de la salud y voluntad de Fidel Castro, deberían reflexionar en torno al tema de la estabilidad de los regímenes totalitarios.

Dijimos anteriormente que los regímenes autoritarios no eran formas estables de institucionalización del ejercicio del poder. No se puede decir lo mismo de los regímenes totalitarios. El estudio de lo que Erick Hobsbawm ha llamado la historia corta del siglo XX (1914-1990) muestra lo contrario. Conviene igualmente recordar que, aunque no sea posible cuantificar el respaldo popular al gobierno de Castro, este no parece despreciable. Y, tampoco deberíamos olvidar que el régimen cubano no fue la resultante de un proceso de ocupación, sino el fruto de una revolución política y social.

En este sentido encuentro interesante el trabajo de Francisco León<sup>1</sup>. Ese texto no hace referencia a los procesos de transición latinoamericana. Incluye a China y Vietnam, países que más allá de las diferencias de historia, magnitud y cultura, constituyen regímenes políticos cuya transición presenta características de igual y mayor complejidad.

Por otra parte, la consulta de algunos trabajos relativamente recientes de intelectuales cubanos<sup>2</sup> permite apreciar, por lo

---

1 Francisco León, «El desafío regional de la inserción internacional cubana», en *Socialismo y Participación*, N° 76, CEDEP, diciembre 1996, pp. 101-110.

2 Fernando Martínez Heredia, en *Síntesis*, N° 15, 1991.

menos en el discurso escrito, que los anima aún la idea de un proyecto total. Su pensamiento no parece sensible a la experiencia de que las posibilidades de la acción política son limitadas. Continúan concibiendo su tarea como un proyecto de liberación total. Y, evidentemente, son conscientes de la naturaleza de su régimen político y de las consecuencias que entrañaría lo que en esta reunión se ha llamado un «proceso de negociación que otorgue concesiones políticas». No por azar, en uno de los trabajos citados se menciona con sorna «aquellas esperanzas puestas en ciertos gobiernos latinoamericanos, en función de las cuales se puedan obtener cambios graduales en la política cubana».

He revisado algunos textos de los años 1991 y 1992<sup>3</sup>. Ese fue el momento en el cual el profesor Baloyra considera que por la gravedad de los problemas que enfrenta se produce el autobloqueo del proceso cubano. En esos textos se prefiguran ciertos escenarios vinculados al derrumbe de la Unión Soviética. Estos escenarios estaban referidos principalmente a la evolución del régimen soviético, a la evolución de las relaciones y al cumplimiento de los acuerdos entre Cuba y la Unión Soviética, y a la evolución de la política de los Estados Unidos.

Parece muy claro que en estos últimos años se han cumplido los peores escenarios previstos y explicitados por ellos. Y, como se indicaba entonces, si el proceso cubano no estaba en condiciones de mantener un cierto desarrollo social y económico tendría que luchar por la sobrevivencia de su sistema político y de su economía. Ciertamente, esta es la circunstancia actual.

Frente a ella, haremos unos comentarios finales acerca de la política de los Estados Unidos frente a Cuba:

Han cambiado radicalmente las condiciones que contribuyeron a definir la política de los Estados Unidos frente a la Revolución Cubana y, a pesar de ello, el embargo prosigue. Y continúa también la orientación de una política punitiva y aisladora cuyas consecuencias parecen afectar más al pueblo

---

3 Luis Suárez, en *Síntesis*, N° 15, 1991.

cubano que a la estabilidad del régimen castrista. La experiencia de casi cuatro décadas así lo indica.

Puede comprenderse que treinta años atrás se definiera esa política. Pero después del colapso de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría parece evidente que Cuba ya no constituye un peligro real para la seguridad de los Estados Unidos, no es más un satélite de la Unión Soviética, ni tampoco tiene la posibilidad de exportar la revolución a los países de América Latina.

En todo caso, al filo del nuevo siglo puede considerarse –y esa es nuestra opinión– que el mantenimiento del embargo y de las medidas hostiles –léase ley Torricelli y ley Helms-Burton– son factores que contribuyen a la estabilidad del régimen cubano. Esas medidas revitalizan el discurso heroico, fortalecen la unidad dentro del régimen y justifican los fracasos económicos de la gestión gubernamental.

Entonces, estamos frente al caso típico de un conjunto de decisiones de política internacional que ya no pueden explicarse por sus objetivos iniciales, oficiales o formales: el pasaje obligado, desde fuera, que haga transitar a Cuba hacia un régimen democrático. Todo parece indicar que, en la actualidad, el mantenimiento de esa vieja política tiene motivaciones muy pequeñas e instrumentales, más precisamente electorales, con muy poca relación con el bienestar del pueblo de la Isla. Un reciente trabajo sobre la ley Helms-Burton<sup>4</sup> considera que quizás la única consecuencia fehaciente de todo el desarrollo de la ley sea la reelección de todos sus principales promotores, aunque ésta no fuera la única causa de su éxito.

Con relación a la capacidad de la OEA para condicionar la hipotética transición cubana en los términos de un logro progresivo de avances democráticos, parece aconsejable desconfiar de la idea de que problemas políticos complejos pueden ser resueltos mediante mecanismos jurídicos. La capacidad coercitiva de la OEA puede ser considerada adecuada para disuadir compor-

---

4 Joaquín Roy, *Leviatán*, 1997.

tamientos golpistas y recaídas autoritarias, mas no como un mecanismo eficiente que contribuya a la «solución del problema cubano».

Respecto a la pregunta ¿hasta cuándo este tratamiento protocolar con Cuba?, me temo que existan buenas razones para que ese tratamiento no sea exclusivamente protocolar.

Es un hecho que la existencia de una sola gran potencia ha disminuido el margen de maniobra de los gobiernos latinoamericanos frente a los Estados Unidos. Es también una realidad que ese fenómeno se refuerza por la presión para compatibilizar las políticas económicas, más aún si tenemos en cuenta el desarrollo de los procesos de integración. Pero es un hecho también que, en esta situación, los Estados Unidos tienden a imponer sus políticas y ese es el caso del tráfico de drogas y, en un futuro no muy lejano, puede serlo el de la migración. Como es cierto también –y ese es el caso de la ley de Helms-Burton– que se pretende legislar para terceros países.

Todo esto debería llevarnos a reflexionar, a la luz de las nuevas realidades de la globalización y la transnacionalización, sobre la inexistencia de un orden político compartido que corresponda a los nuevos tiempos. Como ese orden político probablemente no surgirá en el futuro inmediato, ello debería conducirnos a renovar y reformular el principio de no intervención. Esta debería ser una preocupación de los países pequeños y de menor desarrollo relativo. Desde esta perspectiva, puede tener otro significado la opinión contraria a la imposición de condicionalidades extremas al gobierno cubano.

Por todo lo anteriormente expresado, considero que frente a las posibilidades cubanas respecto de la transición democrática y la integración económica, lo deseable camina por la ruta de la flexibilidad y los tratamientos de excepción. Un cambio significativo en la política de los Estados Unidos probablemente no alcanzaría un resultado inmediato espectacular, pero tendría enormes y favorables consecuencias en un mediano plazo.

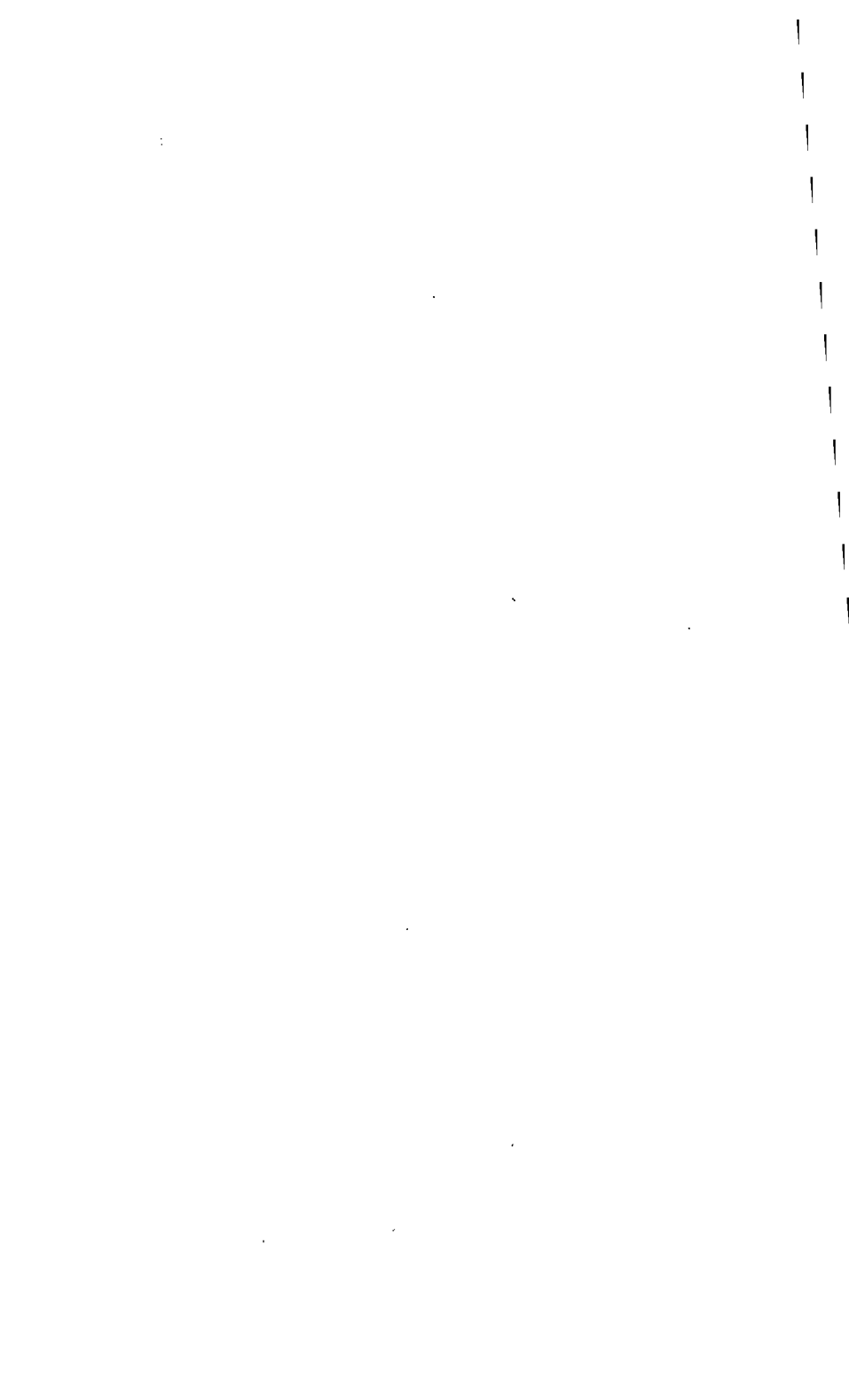
Como ha sido mencionado en distintos momentos de nuestra reunión, hoy en día el tema cubano no está en la primera página



de la agenda política de la región. Pero podría mejorar su posición lo que dependerá de muchos factores. Entre ellos deberíamos mencionar el esfuerzo de los sectores moderados de la comunidad cubana en el exilio y, en un futuro próximo, el de los partidos políticos latinoamericanos de centro e izquierda que, por ahora, son actores de «menor intervención».



## **Condicionalidad internacional**



## ADVANCING DEMOCRACY IN CUBA: THE INTERNATIONAL CONTEXT

MAURICIO A. FONT

The international debate surrounding the adoption and implementation of the Helms-Burton law has revealed differing approaches to the idea of promoting democracy in Cuba. The United States' NAFTA partners, the European Union, and the rest of Latin America have sketched three distinctive views on how to induce Cuba's democratization. The dynamics of this debate and its resolution has major implications for Cuba's insertion in the international economy and will shape the island's political dynamics in the immediate future. One issue is the degree of international convergence on the nature and magnitude of political conditions (or «conditionalities») demanded for full participation in the emergent international bodies.

This chapter discusses these alternative approaches, paying particular attention to those of the Western Hemisphere. The first part summarizes the nature of the economic crisis in Cuba and how the pre-existing political and institutional context has led to a response dominated by a new form of internationalism. The analysis then considers Cuba's evolving relations with other nations and regions in a broad context that touches on Europe-Cuba relations as well. The last section probes further the relevance of Latin America to the challenges of political and economic change in the island.

## Cuba's new internationalism

The post-1989 collapse of state socialism in Eastern Europe led to a severe contraction in the Cuban economy and with it the need to either refine the state-centered development model or find new support from the international community<sup>1</sup>. The country adopted significant forms of change in the economy in subsequent years, including expanding the tourist sector in partnership with foreign private capital, the legalization of dollar holdings, and the limited liberalization of food and crafts production. The response to the crisis was essentially a new outward strategy that minimized changes in the internal economy. The main policies were largely oriented to attract dollars to stabilize the local currency and trade accounts and resources to a segmented part of the economy linked to the outside. While part of the economy's external sector has grown, the critically important sugar sector and much of the non-external sector remained stagnant. By most accounts, the country has yet to define a viable new development strategy.

The official response to the crisis can be partly explained by the institutional characteristics of Cuban state socialism—centralization, collectivization, moral/ideological orientation, charismatic authoritarian, and a high degree of non-market external support<sup>2</sup>. Cuban state socialism was shaped by a peculiar international context that made possible heavy outside sponsorship of Cuba's extreme form of state socialism. Soviet and CMEA support during the 1970s and 1980s allowed Cuba's socialism to develop in relative insulation from the difficult market forces that drove much of Latin America into a structural crisis in the 1980s, followed by a major era of reform in the 1990s. Cuba's

---

1 The essays in Miguel A. Centeno and Mauricio A. Font, eds., *Toward a New Cuba?*, Boulder, Lynn Rienner, 1996, discuss various aspects of Cuba's post-1990 crisis.

2 Mauricio A. Font, 'Cuba: Crisis and Reform', in M.A. Centeno and M.A. Font, eds., *op. cit.*

outward strategy before 1989 had indeed been quite successful in mobilizing international resources to the island and left as legacy a high international profile, including a large and effective foreign service. Through the second half of the 1990s Cuban leaders continued to deny the need for substantial market reforms, proclaiming the viability of the state socialist model and the notion that it represented the only legitimate option for the Cuban nation.

Cuba's new internationalism in the second half of the 1990s sought to find a mode of international insertion through which the island could hope to make up for the loss of markets, aid, and resources since 1990. The search has led to significant progress in the development of bilateral relationships. But Cuba's new internationalism of the 1990s also faced an acceleration of processes of regional integration and globalization, including a policy-making context driven by major market-oriented reforms. In this rapidly changing context, Cuba's process of international "re-insertion" faces the difficult task of developing institutions and policies to gain admission into the major trading or economic blocs in formation -NAFTA, MERCOSUR, CARICOM, and CACM being the most important ones in the Western Hemisphere.

The broad challenge for Cuba is to forge development-oriented international coalitions and institutionalized multilateral economic relations to obtain credits and investment, grants and technical assistance, access to markets, and the like. Having largely exhausted its capacity to mobilize internal investment resources, the country badly needs credits and fresh investment to modernize its eroded capital stock and infrastructure -a figure hard to estimate but that probably exceeds 20 billion dollars at a minimum. Canada, Mexico and Spain have emerged as key partners in this regard. But the bilateral relationships with these countries is unlikely to yield by themselves the full developmental coalitions able to meet the country's needs. With relations with Europe, Asia and Africa also having ceilings in the current context, the Latin American and Caribbean region is of considerable importance to the island.

In the evolving context of the late 1990s, processes of integration in the region must figure prominently in this regard<sup>3</sup>. In principle, Cuba could hope for membership in MERCOSUR or even NAFTA, the two largest blocs in the hemisphere. Membership in CARICOM emerged as another possibility<sup>4</sup> –though, even if it fully materializes, this would be hardly sufficient since the Caribbean is too small and relatively poor to provide the kind of partnership Cuba needs. Something comparable can be said about CACM, while the potential of the newly forming Association of Caribbean States will take many years to bear fruit, given the diversity of cultures, political dynamics, and previous disinterest in the countries making up the Caribbean Basin.

Cuba's outward strategy forces its leaders to face economic and political conditions defined by the regional organizations and processes of integration to which it hopes to join. Admission into one or more of the main regional blocs entails a country's ability to meet the political conditions or «democratic clauses» these blocs have adopted. Major political and institutional obstacles related to Cuba's authoritarianism top the list of impediments to a rapid breakthrough in the country's ability to join the main international organizations and integration processes. Though the precise terms of admission Cuba could expect are not yet fully clear, what is less uncertain meanwhile is that the current crisis of the island deprives it of the ability to set these terms. With the end of the Cold War, Cuba went from an era of substantial international leverage to one in which it finds itself with little and probably decreasing influence in world affairs as well as enhanced external dependence. It hence seems

---

3 Besides FTA's, other possible options are Customs Unions, Common Markets, and Full Economic Unions. Cuba's bilateral relationships have failed to produce bilateral free trade agreements with industrial nations and are unlikely to do so in the near future.

4 Michael H. Erisman, «Beyond Political/Economic Diversification: Cuba's Coalition-Building Activities», paper presented at LASA, Mexico, april 17-19, 1997.



unlikely that the country could hope for full membership in the main economic blocs without engaging in a serious process of institutional change and democratization.

## **The broader context**

### *U.S. policy toward Cuba*

U.S. policy inevitably shapes and will continue to shape Cuba's international reinsertion, even if not necessarily in the intended ways. As codified into law by the Helms-Burton Act, the official position of the United States appears as the promotion of democracy in Cuba by isolating the island economically and inducing the collapse or transformation of the current regime. The hardened U.S. embargo is meant to sharply curtail the amount of fresh investment flowing into Cuba and minimize most forms of normal contact. The underlying premise is that this form of pressure will lead to the demise of the political preeminence of Fidel and Raúl Castro and a rapid transition to democracy.

The U.S. embargo toward Cuba has a long history. It began in the early 1960s as a response to the expropriations of U.S. investors during the early phase of the revolution. The Torricelli law of 1992 toughened the embargo in a different context, the notion that Cuba's vulnerability after the collapse of real socialism in Eastern Europe made it ripe for a rapid transition. The rise of conservative Cuban-American influence was a major factor. Frustrated with the longevity of the Castro regime, U.S.-based opponents went on to push for passage of the Helms-Burton law in 1996 and promised even tougher legislation in the future.

Though the current embargo is indeed a very tough one, considerable clarity would be lost by characterizing the U.S. stance towards Cuba as a blockade. Cuba has extensive economic and cultural interactions with some of the closest allies

of the United States and access to most markets in the world. Cuba's economic exchanges with the outside are limited mainly by the size and dynamism of the Cuban economy rather than U.S. policy. Moreover, the U.S. is by far the largest source of remittances (\$500-1,000 million per year) as well as aid (scores of solidarity groups aid Cuba with shipments of medicine, computers, and other resources). Many Cuban-Americans and U.S. citizens travel to Cuba on a regular basis, often defying travel restrictions to that effect. While the Helms-Burton law scared off some potential outside investors, others have made use of opportunities opened by the Castro regime. By most accounts, the main constraints on further private investment in Cuba come not from U.S. laws as such but from the anti-market ideology and laws of Cuba's version of socialism.

Though two measures altered U.S. Cuba policy somewhat through 1997, they do not constitute fundamental deviations from the toughened embargo stance. One was President Clinton's decision to suspend indefinitely the implementation of title III of the Helms-Burton legislation. Adopted in the context of negotiations with the European Union, this was a response to the international outcry over the extra-territoriality inherent in that clause—the notion that U.S. courts had jurisdiction over business people from other countries investing in Cuba or conducting trade with Cuba. Even if it is not a break in policy, this element of the U.S. position gives the State Department and the President some flexibility in conducting foreign policy toward Cuba. The other important 1997 measure was the public announcement of a report, «Support for a Democratic Transition in Cuba», prepared by the U.S. Agency for International Development. This document announces the intention of the U.S. government to provide up to 8 billion dollars to a post-Castro transition government. This measure does not represent a new policy toward Cuba. It was foreshadowed in the Helms-Burton legislation, which stated that assistance would be forthcoming after certifying that Cuba had become a democracy. The prospective and highly conditional aid is targeted at the development of a modern judicial sys-

tem and legislature, restoration of human rights, and infrastructure.

The Helms-Burton law does represent an external imposition of considerable weight and will shape Cuban development for years to come. Nevertheless, though conventional wisdom is skeptical about fundamental changes to the U.S. position in the foreseeable future, now that it is codified into law, a fresh approach to Cuba policy may be emerging<sup>5</sup>. A considerable number of players in the U.S. polity favor a new policy toward Cuba. This is the case with the media. The immense majority of newspapers oppose the Helms-Burton law. Big business is on record as opposing it. Even the initially expropriated owners appear poised for a different approach. The main factor in the passage and signing of the Helms-Burton law was actually indignation in the Congress and the public at large over the shooting down of the two unarmed small planes flown by Cuban-American opponents of the Castro regime. The immediate political context helps explain President Clinton's signing of the bill, rather than vetoing it as previously expected. A different political context would make changes more likely.

Though Cuba is not yet part of the key regional bodies, processes of negotiation and cooperation surrounding integration efforts in the Americas are defining a new framework conducive to change in the embargo policy toward Cuba. It is noteworthy in this regard that a key element in the still evolving post-Cold War policy of the U.S. toward Latin America is the trend toward reliance on multilateral negotiations to solve conflicts in the region<sup>6</sup>. The opening of negotiations for the forma-

---

5 Mauricio A. Font, «Cuba Policy in the United States: Toward a New Chapter?», paper presented at I Academic Colloquium of the Americas, Costa Rica, March 1998.

6 The well-known major U.S. operations to change governments by force in Latin America and the Caribbean include Guatemala (1954), Chile (1973), Cuba (1961), Grenada, Nicaragua and Central America in the 1980s, Panama. Richard Millet, «Beyond Sovereignty: International Efforts to Support Latin American Democracy», in *Journal of Interamerican Studies*, Nº 36, 3, 1994.

tion of the Free Trade Area of the Americas, scheduled to begin during the II Summit of the Americas (Santiago de Chile, April 1998), reflects the search for mechanisms of regional cooperation. It will provide the last opportunity this century for discussing a new role for Cuba in the full regional system in which the United States is preeminent. Canada, Mexico, and Chile, as partners and prospective partners of the United States in this endeavor will be of considerable importance in this regard.

### *Alternative approaches: Canada and Mexico*

Passage of the Helms-Burton law actually had the unintended effect of intensifying international opposition to the U.S. embargo. That law's extra-territoriality and negative implications for overall trade liberalization have it a major irritant in international affairs. Three emergent alternative perspectives on how to advance democracy and human rights in Cuba have emerged. Though they have in common a rejection of the Helms-Burton law or some of its clauses, they differ significantly in terms of their linkages to political change in Cuba.

Canada and Mexico, the U.S. partners in NAFTA, reject outright the hardened U.S. embargo and have defended a policy of direct engagement with Cuba as a better way of promoting economic and political liberalization in the island. This openness to Cuba is characterized by the absence of conditionalities or hard demands in favor of political change.

There are important economic interests at play in both cases, since Canada as well as Mexico have emerged as major economic partners to Cuba in terms of investment, trade, and tourism. In addition, Canada provides some forms of aid to the island. Politically, both countries use Cuba policy in part to signal independence from Washington's leadership in the context of heightened sensitivities about national sovereignty resulting from U.S. preeminence in NAFTA.

The January 1997 visit to Cuba by Canadian Foreign Affairs Minister, Lloyd Axworthy, underscored the independence of Ca-

nadian policy with respect to Cuba as well as Canada's substantial economic relations with Cuba. Though Sharply criticized in Washington and Miami, Axworthy's meetings with Castro and Cuban authorities renewed pledges for Canadian investment and economic relations.

Canada has apparently succeeded in pressing Cuban authorities to allow joint seminars on human rights, something that could indeed have enduring significance. Right after Axworthy's trip Canadian officials communicated that concrete initiatives on promoting human rights in Cuba would be adopted within a few months. Too little is still known about this aspect of the Canadian approach to permit a full assessment of the Canadian policy of engagement and its impact on a meaningful process of democratization in Cuba, but Canadian policy is now a factor of considerable weight. The Mexican position was reiterated by Mexico's Foreign Minister at the Guadalajara meetings of the Latin American Studies Association in April 1997.

### *The European approach*

Spain and the European Union agree with the idea of contact and engagement, but condition official aid and the promotion of enhanced economic relations with Cuba to specific measures Cuba would need to take to promote human rights and democracy. This is hence a distinctive approach. The position of European countries with respect to Cuba reflects norms of the evolving European Union. European countries are adopting common policies over a range of foreign policy issues.

Cuba policy in Europe was shaped by the election of a conservative government in Spain. The critical role of Spain reflects the key role of that country as a major investor and trade partner to Cuba. Of course, Spain has strong historical and emotional ties to the island. Cuba was its last colony in the Americas—and it was in the context of the Spanish-American War over Cuba that Spain lost all of its remaining colonies. Many Spaniards have family links to Cuba. The Spanish government and

the European Union oppose the Helms-Burton law largely because of the extra-territoriality of its Title III. The European connection is of vital importance, but Cuba cannot hope to develop a free trade agreement with any of the European countries or the European Union as a whole under present political circumstances. It is difficult to obtain official aid and credits unless political and economic reforms are accelerated.

### *Latin America*

The second half of the 1990s have brought heightened form of regionalism and globalization to Latin America. Cuba's evolving relationship to Latin America will hence need to take into consideration Latin America's economic re-alignment process favoring regional and extra-regional economic units and multi-lateral forms of interaction. By 1997, the Rio Group, MERCOSUR, and the Ibero-American summits assumed important political roles, led by the largest and most influential countries in the region outside the United States. In Central America and the Caribbean, previous efforts of the Contadora Group, the G3 (Mexico, Colombia and Venezuela) led to the creation of the Association of Caribbean States. In part, this broad movement reflected the erosion of vitality the Washington-based Organization of American States experienced in previous decades. In counterpoint with these processes, the official U.S. agenda for the Americas still called for turning NAFTA into a free trade agreement for the entire hemisphere by the year 2005, to be known as the Free Trade Area of the Americas<sup>7</sup>.

---

7 Ricardo Ffrench-Davis, in J.J. Teunissen, ed., *Regionalism and the Global Economy: The Case of Latin America and the Caribbean*, The Hague: FONDAD, 1995, pp. 90-118, notes at least 25 bilateral and multilateral trade agreements between 1989 and 1995. See also Jessica Byron, "The Association of Caribbean States: New Regional Interlocutor for the Caribbean Basin?", paper presented at LASA, Mexico, April 17-19, 1997, p. 3.

Throughout the 1980s and the first half of the 1990s, Latin American governments focused on democratization, economic policy reforms (prompted by a lingering crisis), and peace-making efforts. Multilateral efforts had a narrow sub-regional focus. The Rio Group, one of the most successful, emerged as the main political forum in the region, focusing on processes of democratization in Brazil, the Southern Cone, and other countries in South America. This consultative body went on to focus on economic liberalization and economic integration, paving the way for MERCOSUR.

At least through 1997, Latin American statements about advancing democracy in Cuba remained vague and did not really articulate a coherent alternative approach linking Cuba's international reintegration to a process of democratization. The importance of the Sixth Ibero-American Summit<sup>8</sup> in this context is that it took a major step in this direction.

Latin American countries generally pursue an approach to Cuba likewise marked by independence and distance from Washington's official line. The early September, 1996 meeting of the Rio Group, for instance, strongly condemned the Helms-Burton law. The Rio Group, an organization of eleven Latin American countries representing 300 million people (Brazil, Mexico, Argentina, Chile, Venezuela, Colombia, Peru, Ecuador, Bolivia, Paraguay and Panama), was formed in 1986 to promote democracy and economic integration in the region. It is the main political forum in the region. This vote came out in spite of direct pleas by Madeleine Albright, the current Secretary of State and then U.S. envoy to the United Nations. Earlier that year, the Inter-American Juridical Committee, an agency of the Organization of American States, declared the Helms-Burton legislation «not in conformity with international law».

The Sixth Ibero-American Summit confirmed the

---

8 The Declaration of Viña del Mar is discussed in Elba Barzelatto and Mauricio A. Font, *Cuban Affairs/Asuntos cubanos*, 1997.

anti-embargo position of Latin America, passing a resolution against Helms-Burton and other clauses decrying obstacles to free trade. But its focus on the consolidation of democracy in the region led to a more general call for democracy. The twenty-one signatories of the Summit's Viña del Mar Agreement, a list which included Cuban President Fidel Castro Ruz, endorsed the region's commitment to democracy (and the latter's superiority over authoritarianism and totalitarianism), political pluralism, and the primacy of human and civil rights.

Like the governments of Mexico and Canada, Latin American leaders clearly advocate the incorporation of Cuba into the region's multilateral bodies, seeing this as a better way to promote changes in the island. But they are evolving toward a more assertive position with regard to explicit calls for democratization.

The Sixth Ibero-American Summit did not directly assess the claim in Castro's presentation to the twenty-one delegations that Cuba already has a system of direct grassroots participation that is better than «representative democracy». In fact, the Summit emphasized the role of «national traditions» and other factors in determining the «means, instruments, and mechanisms most suitable» to define a road toward democracy. That way, it endorsed the idea of diverse forms and approaches to democracy.

However, several major statements during the Summit demanded the return of democracy to Cuba. Shortly before the event, the Chilean Congress passed a resolution urging full democratization in Cuba. During the summit, Chilean President Eduardo Frei dismissed the idea that the Cuban polity was democratic, emphasizing that the only legitimate democracy is one built on respect for human rights and one which «makes decisions according to majorities expressed in honest elections». Spanish Prime Minister José María Aznar was even more blunt, directly pressing Castro for democratic reforms and hinting that European aid was conditional upon such moves. The Spaniards pointed out that the continuation of Cuba's single-party system



and Castro thirty-seven year rule contradicted Castro's very signing of the Summit's final resolution. It is noteworthy that during Castro in Chile, that country's Socialist Party organized a meeting for him in which meeting Hortensia Bussi de Allende, Salvador Allende's widow, made dramatic pleas for democracy in Cuba. This seems to reflect a broad consensus in that country on the need for socialism to unambiguously embrace democracy.

Much of Latin America is hence articulating a distinctive third position. While Latin America vigorously opposes the Helms-Burton law and supports Cuba's integration into the region's economy and multilateral organizations, the Summit indicates that it is evolving toward a form of assertive cooperation and diplomatic pressure to help the Cuban people move toward democracy after nearly four decades of authoritarian rule by one party, one leader, one regime, and one model of social organization.

Latin America's regional gatherings will no doubt continue to address the issue of Cuban democracy in months and years to come. With the issue of Cuban democracy officially in the agenda of multilateral organizations, the period between now and late 1999 (when Cuba is scheduled to host the Ibero-American Summit) will see efforts to define the specific patterns of cooperation and conditionalities deemed effective in the development of democracy in the island. On the other hand, key Latin American countries will also give growing attention to trade and integration issues in the context of the proposed Free Trade Area of the Americas. The Cuban case would bring additional issues to the tall agenda of negotiating relationships with the U.S. and Canada in the context of parallel processes in South America and Latin America.

Three alternative positions to the U.S. policy hence can be discerned in the international debate about Cuban democratization. That represented by the traditional positions of Mexico and Canada maintain that economic contact with little or no pressure is the best way to promote long-term change toward democracy. The rest of Latin America seems to be moving to-

ward a middle position emphasizing assertive cooperation to enhance the prospects for political development.

The very internationalization of the debate about the promotion of democracy in Cuba is as interesting as the differences between the various approaches. Both are significant for Cuba's transition dynamics. Judging by most post-Communist transitions, democratization is a difficult and painful process. And there are really few grounds to expect that this will be less so in the Cuban case. Growing international discussion and cooperation on this issue –including the task of deriving lessons and support from other experiences– will shape the daunting task of building an effective democracy in Cuba.

### **Democracy and democratization in Latin America**

Latin America's special significance to Cuba derives in no small part from the region's experiences with democracy and transitions to democracy. Still unfolding, these processes define the main political developments in the region. The experiences with democratization are also a reservoir of practical and theoretical knowledge that could help Cuba's own search for a modernized political system. Latin American democratization is also important because it defines the political and institutional framework governing the region's relations with Cuba. Given the new emphasis on democracy (with all its problems, at no other point in history has Latin America been so uniformly engaged in the construction of democracy), the marked inclination is to go beyond the preference for deeper relations with other democratic countries toward the explicit promotion of democracy<sup>9</sup>.

This trend toward democracy is in fact one of the underlying historical processes facilitating regional integration. To Latin

---

9 For instance, the Rio Group has maneuvered repeatedly to prevent the return of authoritarianism in Paraguay.

American policymakers, the latter would be inconceivable without basic consensus on forms of governance and the bonds linking current democratic leaders in the continent. While the processes of democratic transition in Latin America have been rooted in local conditions, there are many signs of effective cooperation. In the case of Brazilians and Chileans, there is a unique bond, as many of the leaders of the Brazilian democratic movement of the last two decades developed close personal and institutional relationships and networks during exile in Chile in the 1960s<sup>10</sup>. Perhaps more importantly, political parties of the left have openly embraced democracy. This includes the Workers Party of Brazil, the PS and PPD of Chile, MAS in Venezuela, the PRD in Mexico. In Chile, this movement made possible a very strong coalition, *Concertación*, with the Christian Democratic Party (PDC), a historically centrist political organization whose intellectuals also have very strong links with democratizing movements in the region. Democratic socialist and social-democratic currents in Latin America have in fact played key roles in processes of democratic transition and consolidation. At the same time, conservative forces in the region have also experienced processes of renewal which have taken them to reaffirm democracy. The movement of Latin American society to reaffirm and deepen democracy as the only form of legitimate political organization is hence both broad and deep.

The rich research and debate generated by processes of democratic transition and consolidation in the region has major implications for the Cuban case. They have yielded and continue to yield major results and implications for the understand-

---

10 Brazilian exiles in Chile during the 1960s include current President Fernando Henrique Cardoso as well as such prominent figures in his government as José Serra (past Minister of Planning), Francisco Weffort (Minister of Culture), Paulo Renato Souza (Minister of Education), and several others. Several leaders of other parties, including the Workers Party, also lived in Chile in the 1960s.

ing of political change<sup>11</sup>. Though the task of extrapolating these experiences to the Cuban case is fraught with great perils, there are plenty of illuminating lessons.

The Latin American experiences made a large number of scholars favor actor-centered, strategic models of democratization over those emphasizing structural prerequisites. Few such prerequisites could be found to predict advances or failures of democratization in the region. Rather than viewing Latin American democracy as the natural result of economic development, education, or value systems, much of the emphasis has come to be placed on political actors making decisions. In this context, transitions take place in the context of divisions in the authoritarian regime often prompted by economic crisis, new patterns of mobilization, the death of autocratic leader, military defeat, or foreign pressure. Those who start political reforms see themselves surviving in the new regime.

In this perspective, there is no single path to democracy, as the actions and interactions toward democracy cannot be easily predicted. Paths differ in terms of speed, elite continuity, nature of elite settlements, role of the masses, and the relative role of internal and external forces.

The Latin American experiences tend to confirm the view of transitions as path-dependent phenomena in which institutional and structural frameworks constrain choice, even if they in turn are re-shaped by them. The nature of the pre-existing constrains reverberate through time, creating conditions for continuity. Democracy is partly contingent on ideological shifts and institutional developments. The new consensus in the region is that it requires active care and defense.

---

11 For recent reviews see: Viviane Brachet-Marques, "Democratic Transition and Consolidation in Latin America: Steps Toward a New Theory of Democratization", paper presented at LASA, Mexico, April 17-19, 1997; Georg Sorensen, *Democracy and Democratization*, Boulder: Westview Press, 1993; Karen Remmer, "New Theoretical Perspectives on Democratization", in *Comparative Politics*, N° 23, 4, 1995.

The discussion of democratization in Latin America has focused on the basic path of the Southern Cone, including decisions «from above» and peaceful negotiation. Even if such experiences as Nicaragua and Mexico represent differentiated transitions that have not been fully theorized, strategic interactions by consequential actors have been identified as critical in all cases in the region.

The contingent or strategic interaction approach justifies optimism about the prospects of installing or maintaining democracy even when prerequisites may not seem to be present. But certain strands of the «prerequisites» school can also lead to optimism in Latin America. Latin America made decisions largely as a result of the strengthening of the democratic impulse within, in the context of long struggles for democracy as well as ideological shifts. And, as recognized in Huntington's recent reaffirmation of culture and political culture, Latin America as a whole should be seen as part of the tradition of Western civilization.

Cuba is not really an exception in this regard. Like Latin America in previous decades, it accompanied the ebb and flow of political liberalism since the turn of the century. The Cuban revolution itself began as a reflection of a long-sustained struggle for democracy. Through almost four decades of Marxism-Leninism, important segments of the Cuban population have probably remained wedded to basic western values and concepts. And, as noted, Cuba is desperately seeking incorporation into regional and international blocs dominated by the liberal or liberalizing democracies of the West, including Canada and Spain. There are hence grounds to surmise that Cubans will adopt the kind of institutional and political profile found throughout the West and Latin America.

The Latin American experiences with democratization tend to confirm some of the lessons from the Eastern European transitions, including the role of outside factors. Distillates of the literature based on Eastern European cases often favor a policy of assertive engagement with such features as:

-Sensitiveness to the need for balance between economic and political reforms.

-Providing outside support and understanding to construct a political order based on pluralism, rule of law and respect for human rights, free media, free markets, and the like.

-Offering outside technical assistance in designing and maintaining safety nets.

-Helping to build civil society, including the creation of a non-profit sector of national and international non-governmental organizations.

-Encouragement of incorporation into the post-Cold War system of international security.

The Western Hemisphere too has taken significant steps toward an engagement policy in support of democracy and democratization<sup>12</sup>. The Ibero-American summits and the Summit of the Americas have converged on an assertive stance in this regard. The new willingness and ability of Latin Americans to engage in joint action to support democracy and peace has included the leadership of the Rio Group and the Contadora group. In the early 1990s the OAS began to reflect the new sentiment<sup>13</sup>. The General Assembly meeting in Santiago de Chile in June 1991 adopted a strong endorsement of democracy in «The Santiago Commitment to Democracy and the Renewal of the Inter-American System», calling for «the creation of efficacious, timely, and expeditious procedures to ensure the promotion and defense of democracy». More broadly, the U.S. and Latin American governments are collaborating with counterparts in Europe, Asia and the hemisphere to create «a vast interlocking array of organizations, mechanisms, and programs» to promote human rights and democracy<sup>14</sup>. A growing list of examples shows how the above array of organizations are supporting regional coop-

---

12 Richard Millet, *op. cit.*, provides a useful overview.

13 With the OAS, some early steps include the formation of a Unit for Promotion of Democracy in 1990.

14 Richard Millet, *op. cit.*

eration in favor of democratic development –monitoring elections, reforming electoral laws and proceedings, training police forces, improving democratic administration and legislatures, strengthening the courts, and the like (in Nicaragua, Dominican Republic, Guatemala, Haiti, Paraguay, Guyana, Ecuador, Panama, and even Mexico).

The Cuban case presents a challenges for the region, given the sympathy that Cuban state socialism still elicits among some sectors, including the perception of it as a rare case of successful standing up to U.S. hegemony and interventionism. Moreover, while engagement with Cuba over this issue risks complicating relations with that country or the United States, the odds of success seem low. Nevertheless, countries playing exemplary or leading roles in the region –including Chile and Brazil– have opted to tackle the difficult regional dilemmas and political costs associated with the international promotion of human rights and democracy<sup>15</sup>.

One of the issues in need of clarification is how to gauge the character of political trends and dynamics in Cuba, including the regime's claim to have already embraced a distinctive form of democracy billed as superior to others in the region in terms of social policies. The Sixth Ibero-American Summit in fact emphasized the idea of multiple paths toward democracy in the region. In the process, it left open to interpretation important aspects of democratic development and precisely where the Cuban case stands in that regard.

---

15 For Chile, see «Cuba no va a ser invitada a la Cumbre», an interview with the Chilean Foreign Minister, in *La Epoca*, May 25, 1997, pp. 12-13. Chile has emerged as a leader in the hemisphere. It has completed the most mature and consolidated economic and political reforms in Latin America, has experienced sustained economic growth for more than a decade, has hosted a number of important international gatherings (including the 6<sup>th</sup> Ibero-American Summit and the upcoming Summit of the Americas). It is next in line to join the NAFTA countries into an expanded free trade area in the Americas and in that role will serve as a link between that body and MERCOSUR. Chile has been a member of the UN's Human Rights Commission.

## **Dynamics of Cuba's reinsertion into the new Western Hemisphere**

If Cuba's process of re-insertion into the changing Western Hemisphere and world economy can be expected to have profound implications for internal political and economic dynamics, the precise impact of this process on the development of Cuban democracy hinges on Cuba's willingness and capacity to engage in substantive reforms. In the context of its pronounced anti-market, ideological, and authoritarian institutional form, Cuban state socialism has adopted limited market measures reluctantly, cautiously, and with an eye to maintain itself. It has seemed to prefer antagonism to rapprochement with the United States on the grounds that proximity would endanger political unity. At least on the short term, a reinsertion process that did not challenge these premises would tend to reinforce this response.

It seems reasonable to expect that changes in Cuba's institutional framework will take time and effort. One plausible scenario for the institutional-ideological factor to change is an extended period of 'social learning' driven by poor performance and crises. The regime either believes that state socialism can survive or so fears the consequences of economic liberalization and democratization that it will not embrace either or, much less, both. Either way, the end result is a decision to maintain reforms to a minimum and retain control. If —as many believe—Cuba does not have the size or other conditions to maintain the course successfully, then crisis or a prolonged period of stagnation in the socialist sector of the economy will be the result. Continuing crisis would lead to change probably in the medium or long term, possibly in the course of changes in the leadership. That way, change would take a relatively long time to occur and a transition would be characterized by political and social turmoil. Insufficient interim reforms would substantially delay an eventual process of recovery.

What is certain is that Cuba will continue to place in high



and even increasing priority its relationship to the international system. The island's new internationalism cannot but deepen. While the above discussion has emphasized external influences on the island, there is actually enough fluidity in the international system for Cuban decision-makers to contemplate a process of reinsertion that minimizes or even reduces the need for change. This strategy is likely to lead to tactical innovations and eventful foreign relations in the near future<sup>16</sup>. Relations with the Caribbean and Latin America are of special strategic significance in terms of membership in larger economic units in formation and the process of gaining international leverage.

It follows from the line of analysis sketched above that major internal reforms will probably await the results of these campaigns, as Cuban policy-makers will need to have exhausted all possibilities in the international arena before they adopt massive internal reforms. Meanwhile, two key external forces capable of altering the dynamics and terms of Cuba's reinsertion are the prospects for a policy shift in the U.S. as well as the acceleration of regional and global multilateralism. As noted above, critics of the current U.S. policy claim that it is counterproductive to democratization since the Castro regime uses it to justify its rule. The embargo failed to induce change in Cuba for more than three decades and clashes with notions of sovereignty<sup>17</sup>. Unilateral interventions have generally failed to pro-

---

16 The visit of Pope John Paul II to Cuba in early 1998 confirms this prospective analysis written in early 1997. By the same logic, other events will take place after full assimilation of the Pope's visit.

17 Indeed, Cuban nationalism has been wounded by U.S. policies well before Castro came to power. The very rise of the U.S. to world power entailed costs to Cuba. Most Cubans believe that the Spanish-American War (1898) took victory away from the hands of Cuban insurgents and led to a humiliating intervention (lasting until 1902, but later repeated) and the much-resented Platt Amendment imposed to the Cuban constitution, giving the United States government constitutional rights to intervene in the island's affairs. Cuban nationalism, fueled by fears and resentments about U.S. designs on the island, simmered throughout

mote democracy. Castro's longevity in power owes in part to his ability to play to the worst fears of Cuban nationalists and convince Cubans that the U.S. is bent on intervening on the island to gain unfair advantages. The Helms-Burton law gives support to those skeptical of the U.S.'s intervention in Cuban affairs.

In this context, it seems highly likely in the short run that enough Cubans will distrust U.S. policies and oppose any form of rapprochement that does not respect the principle of Cuban sovereignty. If so, the Helms-Burton will not succeed in either overthrowing the current regime or creating conditions conducive to democracy. In addition, the Helms-Burton law might be a significant impediment to political stability and democracy in a post-Castro Cuba, since governments coming to power under its rule will tend to be seen as lacking legitimacy by vast sectors of the Cuban population.

The toughened embargo policy toward Cuba is being challenged in the United States as well as throughout the Western Hemisphere and Europe, where it is seen as clashing with important international principles and trade policies endorsed by the United States. President Clinton inherited from George Bush a vision of trade integration partly as a way of shifting from the regime of development aid which had guided policy making since the late 1940s. Enthusiasm for NAFTA and trade integration cooled down considerably in response to labor opposition as well as the Mexican crisis of 1994-95. However, though support for a Free Trade Area of the Americas, originally proposed by the U.S. President in 1994, was also receding in the United States, liberalized trade and economic relations continue to be

---

the ensuing decades of the 20th century and was no doubt a major factor in defining the course of the Cuban revolution of 1959. Cuban nationalists base their arguments on a two-century history that began with George Washington's efforts to buy the island of Cuba from Spain and includes the Manifest Destiny and the rise of annexionist currents in the U.S. and Cuba.

pillars of the foreign policy of the United States. The growing perception is that the Helms-Burton law neglects to take fully into account the interests and views of with other nations in the hemisphere as well as important lessons from transitions in various parts of the world. This aggressive legislation, not present even in the depths of the Cold War, will fuel intensified international opposition in the context of trade and economic liberalization and integration. In this context, it is indeed conceivable that the U.S. policy toward Cuba will experience significant revision in the not too distant future. If so, hardliners in Cuba will not be able to claim that the island's authoritarianism and poor economic performance are explained or justified by U.S. aggressiveness.

## **Conclusion**

Several implications follow from the above discussion. First, to the extent that democracy and the promotion of democracy have emerged as international norms, particularly in the context of Latin American and European integration, it seems likely that international actors will play a key role in Cuba's dynamics of transformation compared to other democratizing transitions. A word of caution, however, is necessary. Powerful economic actors have apparently decided to lobby against any law or policy that link or subordinate trade to political goals. Much will depend on how politicians and policymakers in the region interpret their roles in the process of globalization and integration.

Second, Latin America provides an important framework to help orient actors in the critical decisions shaping the Cuban path toward integration and democracy. The integration process in Latin America and the Caribbean (MERCOSUR, CARICOM, and CACM) is a key stage in which to define Cuba's new role in the world economy. But, as noted, this influence is not unambiguous. Policymakers and policy-oriented fora in the region have yet to fully probe the mutual relevance between the Cu-

ban dynamics of transformation and the processes of regional integration and change. If negotiations about Cuba's participation in regional integration processes can advance the dynamics and prospects of democratization in the island, an immediate task is to develop channels of discussion and assertive cooperation that bring key players together to address the difficult predicament of the Cuban nation and the role of Latin America and the Caribbean in the search for constructive solutions. The Ibero-American summits, one of the few regional fora in which Cuba participates, can be important in this regard.

Third, broader negotiations for an expanded Free Trade of the Americas are a critical factor in structuring new patterns of cooperation in the hemisphere. This process brings together all nations in the hemisphere, except Cuba. In fact, Cuba is not part of any of the key regional organizations in the Western Hemisphere –the Organization of American States, the Inter-American Development Bank, NAFTA, and the like. Obviously, this situation will need to come to an end at some point. The sooner, the better. Cuban society will be damaged for a long time to come if it plays a marginal role in the formative stages of this process. It is primarily up to the Cuban authorities to respond to this challenge. Nevertheless, debate on a policy toward Cuba and its hemispheric integration may make such an adequate response more likely, while beginning to forge the context governing the island's incorporation into the regional integration and cooperation schemes. Again, the first challenge in this wider context is to specify the conditions and processes under which Cuban society could have access to the changing Inter-American system. Beyond that, the task is to construct an effective framework to engage all actors. Discussion in the context of the European Union will be central in defining the conditions of Cuba's access to other forms of international cooperation and integration.

Lastly, if the United States, which has a key role in the process of global liberalization and cooperation, also adopts a fresh approach toward Cuba, the island will face an interna-

tional context rather favorable to democratization as well as liberalization and long-term economic recovery. This will be a test of the readiness of Cuban society to make full use of this opportunity. We can surmise that most Cubans would happily seize it before a new millennium arrives.



## BIBLIOGRAPHY

- Baloyra, Enrique. «Democratic Transition in Comparative Perspective», in *Comparing New Democracies: Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone*. Boulder: Westview Press, 1987.
- Barzelatto, Elba and Mauricio A. Font. *Cuban Affairs/Asuntos Cubanos*, 1997.
- Brachet-Marques, Viviane. «Democratic Transition and Consolidation in Latin America: Steps Toward a New Theory of Democratization». Paper presented at LASA, Mexico, April 17-19, 1997.
- Bryan, A. ed. *The Caribbean: New Dynamics in Trade and Political Economy*. Coral Gables, FL, University of Miami, North-South Center, 1995.
- Byron, Jessica. «The Association of Caribbean States: New Regional Interlocutor for the Caribbean Basin?». Paper presented at LASA, Mexico, April 17-19, 1997.
- Calvert, Peter. *The International Politics of Latin America*. Manchester and New York, Manchester University Press, 1994.
- Campbell, John. «State Building and Postcommunist Budget Deficits», in *American Behavioral Scientist*, N° 38, 5, March-April 1995, pp. 760-787.
- . «Institutional Theory and the Influence of Foreign Actors on Reform in Capitalist and Post-Socialist Societies», in Hausner, J.; Jessop, B. and Nielsen, K., eds. *Institutional Frameworks of Markets Economies*. Aldershot, England: Avebury, 1993.
- Cardoso, Fernando Henrique. «Democracy in Latin America», in *Politics and Society*, N° 15, 1986-87, pp. 23-41.
- Carothers, Thomas. «Democracy Without Illusions», in *Foreign Affairs*, N° 16, 1, January-February, 1997, pp. 85-100.

- Ceara Hatton, Miguel. «The Island Caribbean in the Dynamics of Hemispheric Integration». Paper presented at Fifth Conference of the Association of Caribbean Economists, Havana, Cuba, November 30-December 2, 1997.
- Centeno, Miguel. «Between Rocky Democracies and Hard Markets: Dilemmas of the Double Transition». In *Annual Review of Sociology*, 1994.
- Centeno, Miguel Ángel and Mauricio A. Font, eds. *Toward a New Cuba?*, Boulder, Lynn Rienner, 1996.
- Central Intelligence Agency. *Cuba: Handbook of Trade Statistics*. Springfield, VA, National Technical Information Service, 1997.
- Cuban Communist Party. «Report of the Cuban Communist Party Politburo approved at the fifth PCC Central Committee plenum in Havana on 24 March, read by Army General Raúl Castro». FBIS translated text, 1996.
- Di Palma, Giuseppe. *To Craft Democracies*. Berkeley, University of California Press, 1990.
- Domínguez, Jorge. «The Transition to Somewhere: Cuba in the 1990s». In The Cuban Research Institute, ed. *Transition in Cuba: New Challenges for U.S. Policy*. Florida International University, 1993.
- Eckstein, Susan Eva. *Back From the Future: Cuba Under Castro*. Princeton, N.J., Princeton University Press, 1994.
- Eguizábal, Cristina, ed. *América Latina y la crisis centroamericana. En busca de una solución regional*. Buenos Aires, Gel, 1988.
- Erisman, H. Michael. «Cuba's Evolving CARICOM Connection». In Ritter, A.R.M. and J.M. Kirk, eds. *Cuba in the International System: Normalization and Integration*. London, MacMillan Press, 1995.
- . «Beyond Political/Economic Diversification: Cuba's Coalition-Building Activities». Paper presented at LASA, Mexico, April 17-19, 1997.
- . «Evolving Cuba-CARICOM Relations: A comparative Cost/Benefit Analysis», in *New West Indian Guide*, N° 69, 1-2, 1995, pp. 51-53.



- Faucett, L. and A. Hurrell, eds. *Regionalism in World Politics: Regional Organization and World Order*. Oxford, U.K., Oxford University Press, 1995.
- Feinsilver, Julie. «Cuba's Current Integration into the International and Hemispheric Systems», in A.R.M. Ritter and J.M. Kirk, eds. *Cuba in the International System: Normalization and Integration*. London, MacMillan Press, 1995.
- Ffrench-Davis, Ricardo, in J.J. Teunissen, ed. *Regionalism and the Global Economy: The Case of Latin America and the Caribbean*. The Hague, FONDAD, 1995, pp. 90-118.
- Font, Mauricio A. «Cuba Policy in the United States: Toward a New Chapter?». Paper presented at I Academic Colloquium of the Americas, Costa Rica, March 1998.
- . «Cuba: Crisis and Reform», in M.A. Centeno and M.A. Font, eds. *Toward a New Cuba? Legacies of a Revolution*. Boulder, Lynn Rienner, 1996.
- Frohmann, Alicia. «Cooperación política e integración latinoamericana en los '90», in *Nueva Serie Flacso*, Santiago, Chile, 1996.
- . «Regional Initiatives for Peace and Democracy: The Collective Diplomacy of the Rio Group», in C. Kaysen; R.A. Pastor and L. Reed, eds. *Collective Responses to Regional Problems: The Case of Latin America and the Caribbean*. Cambridge, MA, American Academy of Arts and Sciences, 1994.
- Grabendorff, Wolf. «Germany and Latin America: A Complex Relationship», in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, N° 35, 4, Winter 1993-94, pp. 43-100.
- Hausner, Jerzy; Bob Jessop and Klaus Nielsen. «Post-Socialism, the Negotiated Economy and other Western Models», in J. Hausner; B. Jessop and K. Nielsen, eds. *Institutional Frameworks of Markets Economies*. Aldershot, England, Avebury, 1993.
- Held, David. «Democracy, the Nation-State and the Global System», in David Held, ed. *Political Theory Today*. Stanford, California, Stanford University Press, 1991.

- Higley, John; Judith Kullberg and Jan Pakulski. «The Persistence of Postcommunist Elites», in *Journal of Democracy*, N° 72, 1996, pp. 133-147.
- Hurrell, A. «Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics», in *Review of International Studies*, N° 21, 4, October, 1995, pp. 331-358.
- Inter-American Dialogue. *Advancing Democracy and Human Rights in the Americas: What Role for the OAS?* Washington, Inter-American Dialogue, 1994.
- Jessop, Bob. «Regional Economic Blocs, Cross-Border Cooperation, and Local Economic Strategies in Postsocialism», in *American Behavioral Scientist*, N° 38, 5, March-April, 1995, pp. 674-715.
- Kaplowitz, Donna Rich, ed. *Cuba's Ties to a Changing World*. Boulder Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1993.
- Karl, Terry L. «Dilemmas of Democratization in Latin America», in *Comparative Politics*, 23, 1, 1990.
- Karl, Terry L. and Philippe Schmitter. «Modes of Transition in Latin America, Southern and Eastern Europe», in *International Social Science Journal*, N° 128, May 1991.
- León, Francisco. «The International Reinsertion of Cuba: Emerging Scenarios», in A.R.M. Ritter and J.M. Kirk, eds. *Cuba in the International System: Normalization and Integration*. London, MacMillan Press, 1995.
- Lowenthal, Abraham F., ed. *Exporting Democracy*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1991.
- Millet, Richard. «Beyond Sovereignty: International Efforts to Support Latin American Democracy», in *Journal of Interamerican Studies*, N° 36, 3, 1994.
- Ministerio de Relaciones Internacionales de Chile. *Grupo de Río: documentos oficiales del principal foro político de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, BAT, 1994.
- Muñoz, Heraldo and V.P. Vaky. *The Future of the Organization of American States*. New York, Twentieth Century Fund, 1993.
- Muñoz García, Humberto, ed. *Las transiciones a la democracia*. México, D.F., Cambio 21, 1993.

- O'Donnell, Guillermo. «Transition to Democracy: Some Navigational Instruments», in Robert Pastor, ed. *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*. New York, Holmes and Meier, 1989.
- . «On the State, Democratization, and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries», in *World Development*, N° 21, 8, 1993, pp. 1355-1369.
- Pastor, Robert. «Forward to the Beginning: Widening the Scope for Global Collective Action», in L. Reed and C. Kaysen, eds. *Emerging Norms of Justified Intervention*. Cambridge, MA, American Academy of Arts and Sciences, 1993.
- Poitras, Guy. «Regionalism after NAFTA: Muddling through, Widening or Deepening?», in Latin American Studies Association, Mexico, April 17-19, 1997.
- Przeworski, Adam. «Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts», in John D. Elster and P. Slagstad, eds. *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1988.
- . *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- Reed, Laura W. and Carl Kaysen, eds. *Emerging Norms of Justified Intervention*. Cambridge, MA, American Academy of Arts and Sciences, 1993.
- Remmer, Karen. «New Theoretical Perspectives on Democratization», in *Comparative Politics*, N° 23, 4, 1995.
- Ritter, A.R.M. «Consequences for Canada of Prospective Cuba-United States Relations: From the 'Helms-Burton' Bill to Rapprochement», in *Developing Studies Working Paper*, N° 15, The Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University, Ottawa, Canada, 1996.
- Schmitter, Philippe. «Dangers and Dilemmas of Democracy», in *Journal of Democracy*, N° 52, April, 1994, pp. 61-62.
- Schumpeter, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York, Harper and Row, 1950.

- Smaldone, William. «Observations on the Cuban Revolution», in *Monthly Review*, N° 47, 11 April, 1996, pp. 20-32.
- Sorensen, Georg. *Democracy and Democratization*. Boulder, Westview Press, 1993.
- Teunissen, J.J., ed. *Regionalism and the Global Economy: The Case of Latin America and the Caribbean*. The Hague, FONDAD, 1995.

# PROMOTING DEMOCRACY IN CUBA? THE EUROPEAN UNION AND HELMS-BURTON<sup>1</sup>

ALEXANDRA BARAHONA DE BRITO

## Introduction

Promoting democratic change in Cuba has been an objective pursued by the European Union (EU) as part of its policy towards Latin America. In the pursuit of this aim, the EU has implemented a policy based on three main pillars:

1) engagement in a constructive or «critical» dialogue with the Cuban regime to foster the promotion of internal political and economic reform;

2) the rejection of a punitive or isolationist trade and investment policy as implemented by the United States (U.S.) and the attempt to prompt the regime towards reform with the promise of a politically conditioned cooperation agreement which would, in accordance with EU practice, contain a suspension clause in the event of a serious breach of human rights provisions<sup>2</sup>;

---

1 A version of this chapter was published as an article, "A promoção da democracia e dos direitos humanos: a lei Helms-Burton e Cuba", *Política Internacional*, 1:14, Lisboa, Primavera-Verão, 1997, pp. 89-114, of which this is a revised and updated version. The author would like to thank the organizers and participants of the Santiago conference and as well as IRELA Researcher Soren Kern, and AIETI Researcher Christian Freres for their very useful insights and comments on the draft of this chapter.

2 See: Conclusions of the Presidency at the European Council Summit held in Madrid on December 14 and 15, 1995, which called on the Commission to table a draft mandate for an economic and trade

3) the use of multilateral fora to forge a consensus on Cuba, ranging from the United Nations General Assembly (UNGA) or Commission of Human Rights (UNCHR) to biregional fora such as the EU-Rio Group Dialogue (1990-1997), the yearly meetings between the European Parliament (EP) and the Latin American Parliament (PARLATINO) (1974-1997) as well the Ibero-American Summits (1991-1997), in which Portugal and Spain on the European side, and all the Latin American countries, including Cuba, participate.

In 1995, when the European Council called on the Commission to formulate a framework for negotiating a cooperation agreement with Havana at its Summit in Madrid, Cuba was the only country in Latin America with which the EU had not signed an accord of this type. One and a half years after the Madrid Summit both the «critical» dialogue and the promise of a cooperation agreement had failed to elicit a positive reformist response on the part of the Cuban authorities.

In 1996, as EU authorities confronted their failure to «persuade» the regime to adopt reformist measures, a new dimension was added to the «Cuban question» which has clouded the debate about how to promote the democratization of the island and which has jeopardized any emerging multilateral response to the Cuba's situation. On 12 March 1996, the Clinton Administration signed into law the Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act (also known as the Helms-Burton Act) in retaliation against the decision of the Cuban authorities to shoot down two *Cesna* airplanes belonging to the Miami-based Cuban exile organization, *Hermanos al Rescate*, on 24 February 1996.

With the aim of increasing the economic isolation of the regime, Title III of the law allows U.S. citizens to file suit in American courts for the equivalent of the value of properties

---

cooperation agreement in the first half of 1996 which the Council would examine in the light of the development of the political and economic situation in Cuba. See also: Conclusions of the Presidency at the European Council Summit held in Dublin on December 13 and 14, 1996.

confiscated by the Cuban government since January 1, 1959, including the accumulated interest to date. According to the law, any companies deemed to be 'trafficking' in confiscated American property can be sued by those who previously owned the confiscated property and tried by American courts. Furthermore, Title IV stipulates that persons expanding investment in confiscated properties will be denied U.S. visas, such that doing business in Cuba makes it incompatible with business activities in the U.S.

In an article written only months before the passage of Helms-Burton, one observer contended that the shift in U.S. policy away from aggressive de-stabilization to one of peacefully fomenting domestic opposition forces in Cuba would «help reduce the long-standing tactical differences over how to confront the Cuban revolution that have existed between the dominant groups in the U.S., on the one hand, and the dominant groups in Western Europe and Latin America, on the other»<sup>3</sup>. Subsequent events have shown that the opposite is true. Clearly, and however reluctantly passed by the Clinton administration, the unilateral form and the extra-territorial content of Helms-Burton has generated a dynamic of confrontation between the U.S. and its European and Latin American allies which have commercial interests both in Cuba and in the U.S.

This chapter analyzes two related questions: First, it assesses comparatively the differing approaches adopted by the U.S. and the EU to promoting democracy in Cuba. Cuba presents a particularly interesting test case in this respect for a number of reasons: as pointed out by Maira, it is virtually the only one party state to have survived the «quake» of the end of the Cold War<sup>4</sup>, and is therefore a case which effectively highlights the some of the difficulties inherent in any attempt by external actors to promote democracy; it is also a case of a country whose

---

3 William Robinson, "Pushing Polyarchy: The US-Cuba Case and the Third World", in *Third World Quarterly*, 16:4, Oxford, 1995, p. 567.

4 Luis Maira, see chapter in this book.

regime doubles the stakes and, paradoxically, appears to thrive under the stress of externally applied pressures<sup>5</sup>; furthermore, it illustrates the difficulties which traditionally different «democracy promotion» approaches –that of the U.S. and that of the EU– face in this unusually recalcitrant case.

Secondly, the chapter discusses the Helms-Burton legislation and its after-effects in light of a wider post-Cold War dilemma (or confrontation) between unilateralism and multilateralism as «methods» of resolving international problems or crises. Finally, in the months leading up to the second Summit of the Americas set to take place in March 1998 in Santiago, to prepare for the creation of a Free Trade Area of the Americas (FTAA), the issue of whether and under which political or economic conditions to «include» or «exclude» Cuba from hemispheric integration becomes particularly relevant. The chapter draws some tentative conclusions about how to address the issue of Cuba's democratization and integration into the hemisphere.

### **Democracy promotion by external actors: two varying approaches**

#### *The American stick*

The U.S. has in general pursued a policy of hardline isolation of the Cuban regime since President Kennedy declared the embargo on the island in 1960. U.S. policy has been based on the view that the provocation of social unrest by increasing economic hardship will foster the formation of an opposition force

---

5 Enrique Baloyra, see chapter in this book, on capacity of the regime to undertake «false liberalizations» which serve to «re-equilibrate» and «re-produce» it. As Baloyra indicates «los cambios que se han producido no son una transición, han estado encaminados a re-equilibrar el régimen y a su reproducción frente a crisis coyunturales y estructurales, y no apuntan a una democratización». See also speech by Castro, «La soberanía no se entrega ni se negocia», *Granma*, 27 de julio, 1995, p. 4-5.



which will topple the Castro regime. According to this view, only the democratization of Cuba (or President Fidel Castro's abandonment of power) justifies an end to the embargo. Concomitantly, as nothing less than Castro's downfall constitutes 'progress' towards democratization or liberalization, the tendency has been to downplay or ignore positive changes taking place either within Cuba or in the island's relations with the outside world<sup>6</sup>.

This policy outlook would explain why, although Cuba can no longer realistically be considered a «national security» threat to the U.S. with the end of the Cold War, there has been no real relaxation of the embargo, but rather a «tightening of the economic screws» on the island<sup>7</sup>. It also explains why the end of Soviet support for Castro, Cuba's abandonment of revolutionary or military adventurism linked with Soviet expansionism and its increasing ties with the «capitalist» world economy through trade and investment links with European and other regional economies have not been taken into account as signs of «progress».

There are, broadly speaking, two interpretations of what drives U.S. policy towards Cuba. The first argues that it is the result of a Cold War foreign policy outlook; the second postulates that it is a product of domestic political-electoral considerations. In

---

6 See: James Petras and Morris Morley, «Clinton's Cuba Policy: Two Steps Backward, One Step Forward», *Third World Quarterly*, 17:2, Oxford, 1996, p. 274; and William Robinson, *op. cit.*, p. 657.

7 James Petras and Morris Morley, *op. cit.*, p. 279; William Robinson, *op. cit.*, p. 643. This shift began to take shape in the late 1970s and throughout the 1980s under the Carter presidency and, again, in the latter period of the Reagan administration with the shift from supporting authoritarian regimes to a policy of supporting electoral transitions to democracy and 'anti-totalitarianism'. See: Thomas Carrothers, *In the Name of Democracy: U.S. Policy Towards Latin America in the Reagan Years*, Berkeley, California, University of California Press, 1991; and Kathryn Sikkink, «The Effectiveness of US Human Rights Policy», in Laurence Whitehead ed., *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 93-124, for policies undertaken under these presidencies.

reality, a varying combination of the two probably explains what drives U.S. policy towards the island. Undoubtedly, during the Cold War, the U.S. justified its hard-line position *vis-à-vis* Cuba by arguing that the country represented a national security threat. After the Cold War the emphasis shifted away from a national security logic towards a focus on the injustice of Cuba's domestic political situation. Cuba became a key target of a new policy promoting «democracy and free markets» and, as the exception in a largely democratic Latin America, it was to be isolated and excluded from hemispheric institutions, integration processes, summits and agreements. Despite the abandonment of U.S. support for violent, destabilizing actions against Cuba and the new emphasis on fostering internal opposition, however, the embargo has also been hardened<sup>8</sup>.

Insofar as this is the case, U.S. policy transcends «national security» considerations, and is also informed by the vagaries of domestic policies. As one observer has noted, «there are no votes riding on how we deal with Indonesia, and not many how [sic] we deal with China. [But] Castro is still political dynamite»<sup>9</sup>. While a liberal policy towards Cuba carries costs and no obvious domestic political dividends, «there is no downside to being tough» on Castro. It can be argued that this is a product of the U.S.'s refusal to be «defeated» by the only regime in the hemisphere

---

8 It is important to note that isolation has not meant refusing any contact. The U.S. deals with the Cuban government «on a limited range of technical issues relevant to [U.S.] national security. These include civil aviation, immigration, and law enforcement on a case-by-case basis». However, «Broader cooperation, however, can take place only in a context of fundamental democratic change in Cuba». See: Jeffrey Davidow, Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs, «The U.S. Vision: Cuba and Hemispheric Policy», Remarks to the American Enterprise Institute and Friedrich Hayek University, Washington D.C., July 28, 1997.

9 D. E. Singer, «Real Politics: Why Suharto is in and Castro is Out», *The New York Times*, October 31, 1991, p. 3; and D. Williams «U.S. Rejects Cuba's Demand That Exiles Buy Tour Packages», *The Washington Post*, September 17, 1993, p. A2, both quoted in Petras and Morley, *op. cit.*, p. 282 and p. 275 respectively.

which has openly and successfully defied it since 1959. Thus, adopting a hard-line on Cuba has ensured incumbents political and, perhaps more importantly, financial and sometimes electoral support from important sectors of the Cuban-American community and has also constituted an important bargaining tool in the U.S. Congress.

This would explain why President George Bush passed the Torricelli or Cuban Democracy Act in October 1992 which tightened the embargo, severely limited investment in Cuba and extended investment prohibitions to American subsidiary companies operating abroad<sup>10</sup>. Initially reluctant to endorse the bill because it would generate problems with Canadian, European and Latin American trade partners (the same reasons that had led President Gerald Ford and Secretary of State Henry Kissinger to abandon an earlier law with similar provisions), President Bush caved in under pressure to prove his hardline credentials during the 1992 presidential campaign.

It also partly explains President Clinton's support for a hard-line policy towards Cuba<sup>11</sup>. During the 1992 presidential campaign, Clinton appointed Jorge Mas Canosa representative of the Cuban exile community from which he received significant

---

10 Passed in October 1992, the Act prohibited ships trading with Cuba from docking at U.S. ports within a six-month period of being in Cuba, it restricted remittances by American to Cuba to finance the travel of Cubans to the U.S. and it imposed civil penalties on violations of the embargo. On the other hand, it upgraded telephone communications and direct mailing services to 'aid' communications between Cuban dissidents and the U.S. See: CRS Report for Congress, "Congress and Policy Toward Latin America in 1992", Congressional Research Service, The Library of Congress, October 15, 1993, pp. 7-9.

11 Bill Clinton used the Cuba question in his campaign against President Bush, whom he accused of not having been tough enough on the regime. Clinton unconditionally supported the economic blockade, promised to increase pressure on the Cuban regime if elected and backed the Torricelli bill then under consideration. The Cuban-American National Foundation headed by Mas Canosa was instrumental in ensuring the passage of the Torricelli bill.

campaign contributions. The pressure on President Clinton to sustain a hard-line policy on Cuba increased after the mid-term congressional elections of 1994, in which Republicans gained a majority in both houses. Significantly, it was after these elections that Senator Jesse Helms and Representative Dan Burton – the sponsors of the Helms-Burton bill – became head of the Committee on Foreign Relations and of the Western Hemisphere Affairs Subcommittee of the Committee on International Relations, respectively<sup>12</sup>.

It should be noted that not all of the U.S. political establishment agrees with the more hard-line aspects of policy towards Cuba; Indeed, during 1995 there were indications of a «liberalization» of policy towards Cuba, apparently the product of the influence of more «liberal» State Department officials who felt that increased cultural, academic and religious exchanges would be more effective in undermining the regime from within<sup>13</sup>. The so called «track two» policy based on provisions of the Torricelli

---

12 Clinton's hardline position on Cuba won him a majority of votes in Dade County where the exile community is concentrated although he lost in other parts of Florida, however. Mas Canosa's power was made apparent when he opposed Clinton's chosen appointee for Cuba policy, Cuban-American lawyer Mario Baeza. Alexander Watson was subsequently appointed with his support. See: J. M. Goshko, "Controversy Erupts on Latin American Post", *The Washington Post*, January 23, 1993, p. A4, quoted in Petras and Morley, *op. cit.*, p. 276.

13 A report reviewing U.S.-Cuba policy issued by the State Department and the National Security Council stated that traditional policy had been ineffective and recommended the formulation of new policies. According to some observers, the influence of the 'liberals' explained the combination of increased trade, travel and aid restrictions with increasing diplomatic contacts implemented by Clinton. Indeed, in 1995, Clinton announced plans to increase individual exchanges and ease travel and remittance restrictions as well as to make changes to the Helms-Burton bill. See: "Estados Unidos anuncia la apertura de nuevas líneas de cooperación oficiosa con Cuba", *El País*, February 9, 1996; S. Greenhouse, "To Undercut Castro, U.S. Plans Links with Cubans", *The New York Times*, August 7, 1995, p. 1 and p. 3.

law was short-lived, however; the parallel pursuit of punitive measures, including the endorsement of Helms-Burton, a continued rhetoric of confrontation, as well as President Clinton's hard-line position regarding Cuba during the 1996 presidential electoral campaign put an end to this policy shift, confirming the view that the U.S. administration's policy is heavily influenced by short-term domestic political considerations which complicate any attempts to implement a rational policy on a foreign issue traditionally characterized by a lack of that quality<sup>14</sup>.

Thus, the embargo and Helms-Burton are symbols of historically determined U.S. hostility towards the Castro regime and are bolstered by domestic political factors. This hard line policy, however, has failed to bring down the regime and bring about democracy in Cuba. During the Cold War, it was difficult to topple Castro due to Soviet economic and political support. Since the end of the Cold War, these sanctions have still failed to remove President Castro from power; indeed, it can be argued

---

14 The abandonment of a series of Latin American specialists of the Clinton administration has been interpreted as a sign of the President's lack of a defined policy towards Latin America. Alexander Watson, Richard Feinberg, Morton Halperin, Richard Nuccio and Arturo Valenzuela are examples of individuals who abandoned their posts at the White House, the Department of State and the National Security Council. See: Joaquín Roy, "España, la Unión Europea y Cuba: La evolución de una relación muy especial a una política de gestos y presión", paper presented at the *I Congreso Europeo de Latinoamericanistas*, Salamanca, Spain, June 25-29, p. 15. A succession of measures against the Cuban regime by Clinton belied any "relaxation": in September 1993, various governments were informed by local U.S. embassies that Washington was opposed to nay foreign investment in previously American owned Cuban businesses. Package tours to Cuba for exiles were banned. In August 1994, all cash remittances from the U.S. to Cuba were banned, limits were placed on family gift packages, all charter flights to the island were eliminated, more active use of radio and television broadcasts was announced and travellers to Cuba were required to apply for special licenses from the treasury department, with only journalists and government officials given permission to visit Cuba.

that sanctions and extreme pressure have served to bolster the Castro regime and to justify further internal repression rather than weaken the government and promote internal reform<sup>15</sup>.

### *The European carrot*

The attitude of the EU and its Member States towards Cuba has differed significantly from that of the U.S. As noted above, the EU has recommended the promotion of trade and the intensification of political dialogue in order to foster the emergence of a free, democratic and constitutional regime. It has insisted on maintaining open lines of communication while making demands for change, namely for the reform of the penal code and of the constitution, the liberation of political prisoners and the recognition of opposition forces within the country. Thus, unlike the U.S., the EU has tended to take note of and has indicated that it is prepared to reward 'reforms' or change.

Unlike U.S. investors who are prohibited from undertaking economic activities on the island, European investors and Member States have not shied away from engaging economically with Cuba. Although relatively insignificant in European terms, the EU has become one of Cuba's main economic partners. In 1994, for example, it represented 38% of Cuba's imports and 29% of its exports<sup>16</sup>. Between 1991 and 1994, Cuban exports to the EU increased by almost 21%. Spain, the Netherlands, Italy, the United Kingdom, France and Germany are Cuba's main European trading partners and of the 211 joint ventures on the island, 124 are partially financed by European capital<sup>17</sup>. In this context, Austria, Denmark, Finland, France, Germany, Italy, the Netherlands,

---

15 For this view see: Ana Julia Jatar, "Helms-Burton Backfire", *The Washington Post National Weekly Edition*, July 29-August 4, 1996, p. 27.

16 See: IRELA, "Cuba: Facts and Figures", Madrid, IRELA. DAT-96/E-STG, 1996, p. 21.

17 *Ibid.*, p. 19.

Portugal, Spain and the United Kingdom have bilaterally negotiated a series of different agreements with Cuba, ranging from economic cooperation, investment protection and debt consolidation to scientific and technical cooperation<sup>18</sup>.

Although links between various EU Member States and Cuba are well developed, diplomatic relations between the European Community (EC) and the island were only formally established in 1989<sup>19</sup>. Initially, EC policy was limited to Council, Commission and EP condemnation of the human rights situation in Cuba and to channelling primarily humanitarian aid to the poorest sectors of the population<sup>20</sup>. Indeed, the EU has been the main donor of aid to Cuba: between 1990-1995 levels of cooperation doubled, increasing especially after 1993, when the Community decided to support Cuba after its loss of trade with the COMECON countries. By 1994, 37% of Cuba's cooperation funds came from the European Commission and, if cooperation funds from the main European donors (Sweden, Italy and Spain) are taken into account, the figure increases to 59%. In 1995, the EU sent 30,06 million ECUs to Cuba in cooperation funds, of which approximately half was spent on emergency aid.

Cooperation funds have been used not only for food and humanitarian aid, however<sup>21</sup>; it has also been directed towards co-financing of non-governmental organizations (NGOs), economic cooperation, investment promotion through the European

---

18 *Ibid.*, p. 14.

19 For more information about European Commission/United States Cuban relations see: IRELA, "Cuba. Apertura económica y relaciones con Europa", Madrid, IRELA, 1994; and "Cuba: Towards a New Crisis?", Madrid, IRELA Briefing BRF-96/1-CUBA, 1996.

20 See, for example, European Parliament Resolutions on: the Embargo Against Cuba and the Torricelli Act of September 16, 1993; on Pablo Reyes Martínez, Cuban Prisoner of Conscience of February 10, 1994; on the Situation in Cuba of September 29, 1994.

21 Humanitarian aid is channelled through the European Community Humanitarian Office (ECHO) which has had an office in Havana since April 1994.

Community Investment Partners (ECIP) programme (which encourages joint ventures between European and Cuban companies or investors), for democratization, and support for medium and small enterprises. In addition, Cuba has also benefitted from the Generalized System of Preferences (GSP)<sup>22</sup>, AL-INVEST which promotes business cooperation and investment in Latin America and from the América Latina Formación Académica (ALFA) programme which promotes academic cooperation.

Despite these relatively long-standing ties, it was only on 16 September 1993 that the European Parliament proposed for the first time that a cooperation agreement with Cuba be negotiated. EU initiatives to that end began in earnest in 1995, ironically evolving simultaneously with the events leading up to the passage of the Helms-Burton law:

-On 28 June, approximately three months after the presentation and subsequent European condemnation of the Helms-Burton bill, the European Commission issued a document calling for talks with the Cuban government on the future of relations between the EU and the island<sup>23</sup>.

-On 17 July, six days after the approval of the bill by the U.S. Senate Foreign Relations Committee, European Commission Vice-President Manuel Marín submitted a draft declaration on cooperation between Cuba and the EU, stating that the aim of cooperation with Cuba was to strengthen democracy on the island.

-On 20 October, a month after approval of the Act by the U.S. House of Representatives, the European Council meeting in Luxembourg gave the go-ahead for negotiations with Cuba for a cooperation agreement.

---

22 A system whereby products from beneficiary countries can enter the European market under preferential conditions.

23 See: European Commission, "Communique of the Commission to the Council and the European Parliament: Relations between the EU and Cuba", Brussels, June 28, 1995, COM (95) final 30628.



-On 6-10 November, a month after the Spanish Presidency of the EU had condemned the Helms-Burton Act as contravening international law for its extraterritorial effects, a delegation of the EU Troika headed by Spain, France and Italy, visited Cuba and began exploratory talks with the government and met with dissident leaders, with both sides agreeing not to set conditions for the initiation of talks.

-On 16 November, two weeks after the adoption of a resolution by the UN General Assembly condemning the U.S. embargo on Cuba, the EU Troika issued a positive report on its visit to Cuba, noting the progress of economic reforms but noting the lack of political change on the island.

-Finally, following the publication of an EP report advocating a dialogue with Cuba to encourage economic and political reform, the European Council meeting in Madrid on 15-16 December called on the Commission to forge a mandate for negotiations in 1996<sup>24</sup>.

Thus, as 1995 drew to a close, the EU still hoped to encourage political and economic reform by appealing for reform in exchange for which Cuba would receive the benefits of European economic and political cooperation. On 9-10 February 1996, following an EP resolution in favour of a cooperation agreement and a visit by Cuban Deputy Foreign Minister to Brussels, Manuel Marín visited the island. During his stay he called for the recognition of the *Concilio Cubano*, an organization grouping together 130 dissident organizations established in October 1995, in exchange for the signature of a cooperation agreement. Castro responded by prohibiting a public meeting planned by that organization and to arrest hundreds of dissidents<sup>25</sup>.

---

24 For European Parliament report see: European Parliament, "Report on the Communication of the Commission to the Council and the European Parliament: Relations between the EU and Cuba", Committee on Foreign Affairs, Security and Defense Policy, Brussels, 1995, PE 214.311/A.

25 Castro also denied permission for representatives of Cuban NGO's to visit the European Parliament. See: "EU Envoy Seeks Closer Cuba Ties",

In response to this and to the subsequent *avionetas* incident, the European Commission was obliged to announce the stalling of negotiations for a cooperation agreement. Statements were issued by the Council and the European Parliament condemning the incident<sup>26</sup>, and it was decided that Cuba would not be invited to participate as an observer in the V EU-Rio Group Ministerial Meeting set to take place in Cochabamba on 15-16 April 1996. On 8 May 1996 the Commission announced the suspension of its negotiations with the Cuban government due to an apparent lack of interest on the Cuban side, although it indicated that continued dialogue was still on the EU agenda.

Thus, while the Europeans have claimed that the hard-line policy of the U.S. has done nothing to promote democracy in Cuba, although it has condemned the «stick» approach, the EU has also been unable to realize any gains with its «carrot» approach. Cuba's negative response to the EU's initiatives and the subsequent shooting down of the civilian aircraft, condemned to failure the EU's policy of «critical dialogue», while the expected benefits of a cooperation agreement failed to induce the Cuban government to undertake any reformist policies.

### *The carrot or the stick?*

The failure of the EU to induce flexibility and reform in Cuba, coupled with its opposition to Helms-Burton, laid it open to criticism from the U.S. which responded to European, Cana-

---

*The Financial Times*, February 9, 1996; "La UE pretende de Cuba un compromiso de amnistía para los presos políticos", *El País*, February 10, 1996; "El régimen de Castro impide encuentro de 130 disidentes en La Habana", *El País*, February 24, 1996; "La cerrazón de Fidel", *El País*, May 9, 1996.

26 See: Declaration by the European Union on the Shooting Down of Two Civilian Aircraft y the Cuban Authorities of February 26, 1996. See also: "Los Quince renuncian a ofrecer a Cuba un acuerdo de cooperación", *El País*, March 7, 1996; "EU Halts Talks on Cuban Economic Co-operation", *The Financial Times*, May 8, 1996.

dian, Russian, Japanese and Latin American opposition to the law, by accusing its allies of «sleeping with the enemy» and of undermining Washington's policy to weaken hostile and dangerous regimes by continuing to do business with them<sup>27</sup>. The implication of these accusations is twofold:

1) that continued trade and investment help to bolster authoritarian regime whereas blockades and embargos help to topple them;

2) that maintaining relations of any kind with a non-democratic regime is tantamount to supporting it and therefore immoral.

The accusation also raises the question of which policies work best to induce democratic change in other countries. To abuse an expression coined by Theodore Roosevelt; is the «soft talking» of the EU more effective than the wielding of a «big stick» by the U.S.? Should economic cooperation be withheld until steps towards democratization are taken or should it be used as an instrument to promote these changes? Despite Senator Helms' convictions, the question of whether to use the carrot or the stick is actually not an easy one to answer; indeed, predicting the outcome of pro-democracy or human rights interventionism is so difficult, that it is no easy task to determine which course of action is best to take to defend or promote these aims<sup>28</sup>. Moreover, just as it is difficult to establish *a priori* the impact of any democratic interventionism, it is equally hard

---

27 This was eloquently stated in an editorial piece in *El País* by Senator Jesse Helms in which he accuses America's allies of cowardice and moral hypocrisy. Jesse Helms, «Nuestros aliados no tienen criterios morales», *El País*, July 24, 1996.

28 The cases of China and Turkey illustrate the difficulties. Economic or strategic interests aside, it can be argued that economic engagement or association (in the case of Turkey, through an agreement with the United States) can do more to undermine repressive networks than attacking these regime over human rights issues; on the other hand, doing business with the enemy may permit it to prolong its repressive control over civil society and robs external actors of a crucial quotient of «moral» legitimacy.

to determine *a posteriori* whether «democratic interventionism» was the crucial variable which «made the difference». Thus, the carrot or stick dilemma raises the wider question of the role that external actors can effectively play in bringing about reform, liberalization, transitions in other countries or even contribute to the process of democratization.

With these limitations in mind, it is possible to establish best case scenarios where democratic interventionism appears to work best. Empirical research indicates that democracy and human rights promotion policies work best in periods of *regime transition*, when international actors can contribute to weakening authoritarian forces and concomitantly increase the internal balance of forces in favour of a significant democratic opposition which favours an entry of their country into the democratic «community of nations». This was the classic scenario in the Latin America of the 1980s, but it is not that of Cuba<sup>29</sup>. As Baloyra notes, although there have been moments or policies of change in Cuba, this has neither amounted to a what could be called a transitional period and nor has it been indicative of a shift towards democracy; rather, successive liberalizations and other types of political changes have been used to ensure the survival of the regime<sup>30</sup>.

As this discussion suggests, democratic interventionism is most effective when a significant sector of the population or political elite have a will to be democratic and respect human rights or, as Sikkink has argued, among countries which wish to

---

29 For international contribution to democracy or democracy transition see: Tom Farer, ed., *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*, Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press, 1996; Laurence Whitehead, ed., *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, *op. cit.*

30 See endnote 5 for comments made by Enrique Baloyra. External pressures can also work to prevent potential authoritarian regressions, as in the case of Paraguay in April 1996. In Cuba they have served to ensure the occasional release of political prisoners, although a positive response on the part of the Castro regime seems to have been merely tactical.

be part of a community of nations normatively (self) defined as democratic. The Cuban government, however, has defined its normative values differently and so remains relatively isolated from normative pressures emanating from that community of democratic nations. Furthermore, while the desire to participate in this community entails a lowering of the threshold of sovereignty, in the case of Cuba it is precisely national sovereignty, the *patria o muerte* variety of socialism, which overrides the primacy of individual rights and liberal democracy. As Domínguez states, in Cuba «the enjoyment of sovereignty is an end in itself» rather than a means to achieving other, greater goods<sup>31</sup>. Thus, in the name of different values and the preservation of national sovereignty, the Cuban government has simply refused to cooperate with demands for political reform and the release of political prisoners; when it has done so, it has been less an expression of changing values or of a transition process, and more a reflection of a tactical decision made to sustain the very revolution which external actors hope to democratize<sup>32</sup>.

---

31 See: Jorge Domínguez, "Cuba in the International Community in the 1990s: Sovereignty, Human Rights and Democracy", in Tom Farer, ed., *op. cit.*, p. 299.

32 Cuba has, at different times, demonstrated a willingness to negotiate or to adopt liberalizing measures. In 1993-1994, it indicated that it would negotiate a compensation for nationalized U.S. properties, it signed an immigration agreement with Washington, it legalized the dollar, invited the United Nations High Commissioner for Human Rights to visit the island and indicated that it would sign the nuclear non-proliferation Tlatelolco Treaty (1967). In January 1996 dissidents were allowed to meet by U.S. representatives from the Congress and Senate opposed to the Helms-Burton bill. See: "Cuba se propone liberar a 10 presos políticos reclamados por EE.UU.", *El País*, January 27, 1996. Three political prisoners were later released on appeal from Senator Richardson. See: "Cuba excarcela a tres presos políticos por gestiones de un legislador de EE.UU.", *El País*, February 11, 1996. See: "Political Reform on Agenda of EU, Cuba Talks", *The Financial Times*, February 13, 1996. See also: IRELA, "The EU's Common Position on Cuba: Internal Debate, Reactions and Impacts", Madrid, IRELA Briefing BRF-96/6-CUBA, 1996.

The contrast with Mexico is useful. While a normative commitment to democracy makes the country vulnerable to external «moral» pressures, a process of increasing economic integration into the liberal democratic community of nations has made Mexico more open to outside «normative intervention». Thus, the concern of the Partido Revolucionario Institucional (PRI) with its and the country's political image has increased and has led to electoral and other institutional reforms, a process bolstered by the normative pressures applied by governments and non-governmental organizations from abroad<sup>33</sup>.

Furthermore, Mexico's traditionally defensive and nationalistic concept of sovereignty and its concomitant resistance to external «interference» in its domestic political process has been mitigated by its attempt to «understand and accept the growing globalization of the planet and to choose a strategy accordingly», leading to a redefinition of sovereignty as economic strength and international competitiveness<sup>34</sup>. By contrast, the resistance of the Cuban regime to global economic insertion according to a liberal economic and democratic model has, at least to date, enabled it to resist domestic change. Indeed, it can be argued that Cuba's foreign policy, in contrast with Mexico's, has been primarily about resisting insertion along these lines.

---

33 See: Denise Dresser, «Treading Lightly and without a Stick: International Actors and the Promotion of Democracy in Mexico», in Tom Farer, ed., *op. cit.*, pp. 319-325. As Dresser indicates «Mexico's modernizing technobureaucrats are greatly concerned with the international image of Mexico and the damage done to that image by widespread reports of human rights violations and democratic failings. International members of the democracy network could take advantage of such technobureaucratic sensitivity to multilateral condemnation, underscoring that international criticism can affect a country's power, prestige, and commercial interests. Heightened international disapproval of Mexico's political vagaries could alter the balance of power within the Mexican elite and enhance the power of that faction in favour of broader political opening.» *Ibid.*, p. 337.

34 Foreign Minister Fernando Solana, quoted by Denise Dresser, *op. cit.*, p. 321 and p. 323.

Empirical studies also show that the effectiveness of external actors is often only as good as the intensity of internal opposition to non-democratic forces or authorities. In other words, it only works if there is a strong internal opposition with support from civil society; the situation in Paraguay in April 1996 is a case in point<sup>35</sup>. The Cuban case demonstrates that even the most extreme forms of conditionality may do nothing to bring down an authoritarian order where little or no strong and active internal opposition exists.

Again, the contrast with Mexico is useful; the existence of an increasingly powerful democracy network in Mexico and its fruitful association with its international counterpart, has helped to fuel the Mexican transition by «mounting a legitimacy challenge to the Mexican state»<sup>36</sup>. By contrast, while mounting such a challenge may work in Mexico, for the reasons outlined above, in Cuba such pressures can back-fire insofar as they provoke a hardening and regression. Indeed, insofar as this is true, the more punitive the measures adopted by external actors, the more they punish the people for the sins of their rulers, rather than the rulers for sins committed against their people. Thus, the logic of Helms-Burton may even have the effect of turning enmity towards American unilateralism into greater sympathy for Castro, thus undermining the intent to isolate or defeat the Cuban regime.

On the other hand, the effectiveness of political conditionality as espoused by the EU only works under restricted conditions to encourage limited changes, such as the holding of elec-

---

35 The mobilization of internal opposition was crucial, the attempted coup by General Oviedo against democratically elected President Wasmosy. Combined with pressures from the other countries of the Southern Common Market (MERCOSUR), the Organizations of American States (OAS), the U.S. and the United States, it condemned General Oviedo's rebellion to failure. For further information see: IRELA, "Paraguay: Failed Mutiny and Prospects for Democracy", Madrid, IRELA Briefing BRF-96/2-PAR, 1996.

36 See: Denise Dresser, *op. cit.*, p. 331.

tions or the releasing of political prisoners, but it cannot bring about more long-lasting transformations. Significantly, Mexico –the only other country in the hemisphere to have rejected the «democracy clause» in its previous cooperation agreement with the EU– has now accepted it in the process of negotiation for a new framework for cooperation. Although initially resistant on grounds of national sovereignty, two main motivations led the Mexican government to accept political conditionality and sign the agreement on 23 July 1997: first, the desire to establish a new economic association and political dialogue with the EU; second, an awareness of the need for change in the wake of the elections of 6 July which led the PRI to lose its majority in Congress for the first time in almost 70 years and which led to the victory of opposition candidate Cuauhtémoc Cárdenas in the gubernatorial elections in the Federal District of Mexico<sup>37</sup>. This has not worked in Cuba, where conditions clearly differ significantly.

Thus, together with the failure of the hardline strategy of the U.S., the failure of EU policy towards the island has left open the question of how to promote democratic change in Cuba. Ironically, however, for both the EU and the U.S., the nature of the Cuba question has altered significantly, since the Castro regime ordered the shooting of the *Cessna* airplanes over a year ago. In the intervening period, the question of how best to promote democracy in Cuba and the differing strategies of Europeans and North Americans in the ostensible pursuit of that aim, has been subsumed by a dispute over three related issues: the defense of European trade and investment interests abroad; the legitimacy and credibility of the WTO's system of dispute settlement and; the preservation of good EU-U.S. relations.

---

37 The first cooperation agreement between Mexico and the European Commission was signed in July 1975, before political conditionality was an issue. The second agreement, signed in April 1991, contained only a rhetorical reference to democracy and human rights in the preamble, but did not incorporate a commitment to these values as a condition for continued cooperation.



## **Helms-Burton and the World Trade Organization: unilateralism vs. multilateralism**

Helms-Burton had been stalled in the U.S. Congress for a year until its approval on 28 February 1996. President Clinton had opposed the bill on the grounds that it would «anger allies of the U.S. and force Washington to violate international agreements»<sup>38</sup>.

The President had good cause to believe this: Title III and IV have serious implications for the international partners of the U.S. in the EU, NAFTA and in Latin America as a whole. In addition to European investments on the island, Canada and Mexico are the main investors in Cuba in the Western Hemisphere, although many other Latin American countries do business with the island<sup>39</sup>.

Predictably, following President Clinton's signature of the bill into law on 12 March, Canada and Mexico, the EU and the rest of Latin America's countries condemned the law for its extra-territorial effects:

---

38 See: S. Greenhouse, «Clinton Opposes Move to Toughen Embargo on Cuba», *New York Times*, May 5, 1995, p. 1.

39 Around 20 Chilean companies, for example, have U.S.\$ 63 million worth of investments in Cuba, mostly in the tourist, property and financial sectors. Chilean exports to Cuba totalled U.S.\$ 17.5 million in 1995, four times the figure for 1994. See: «Recovery Goes on but Doubts Linger», *Caribbean and Central America Report*, August 29, 1996. Close to 100 different companies, mostly dealing in electronic goods, from the Colon Free Zone in Panama, will be affected by this law. They annually exports U.S.\$ 350 million to Cuba, just under 7% of all exports from the zone. See: *Latin American Monitor: Caribbean*, May 1995. Overall, it is estimated that between mid-1991 and mid-1994, over U.S.\$ 500 million in foreign investment from Europe, Canada, Latin America and Israel in almost 150 joint-ventures in tourism, mining, agro-industry, manufacturing, telecommunications and consumer products, have entered Cuba. See: «Cuba: How Foreign Firms Fare», *Business Latin America*, August 22, 1994, p. 2.

-on 14 March 1996, the EP approved a resolution condemning the *avionetas* incident, the U.S. embargo and Helms-Burton<sup>40</sup>;

-a month later, on 16 April, the EU-Rio Group meeting issued a statement condemning the law;

-on 23 May, at the XVI Rio Group meeting held in Quito, the Foreign Ministers of the Group also condemned the Act;

-on 23 August 1996, the Inter-American Juridical Committee of the OAS determined unanimously that Helms-Burton was not in conformity with international law, following a Resolution by the General Assembly on 4 June instructing the Committee to "examine and decide upon the validity under international law of the Helms-Burton Act"<sup>41</sup>. Similarly, Canada and the CARICOM countries issued a joint declaration against the law.

The conflict produced between the EU and the U.S. over Helms-Burton has, at the time of writing, only been settled temporarily. It is this dispute which has eclipsed the question of how to promote democracy in Cuba.

---

40 For the successive statements made against the law see: European Parliament Resolutions: on Cuba of March 14, 1996; on the Obligations of the United States under GATT and GATS of May 24, 1996, as well as European Council Declarations: by the Presidency on Behalf of the European Union Concerning Cuba (April 5, 1995); by the Presidency on Behalf of the European Union concerning the Helms-Burton Bill (October 11, 1995), and the European Council Conclusions: on the U.S.-Helms-Burton Act and other Legislation of Extra-territorial Nature (April 22, 1996); of the Florence European Council Presidency (June 22, 1996).

41 See: Resolution of the Opinion of the Inter-American Juridical Committee in Fulfillment of Resolution AG/DOC. 3375/96 of the General Assembly of the Organization of American States, entitled "Freedom of Trade and Investment in the Hemisphere", mimeo. See also: "América Latina discrepa sobre la contundencia de la condena a la ley Helms-Burton contra Cuba", *El País*, September 4, 1996.

*Extra-territoriality and the democratization of Cuba*

On 3 May 1996, the EU sent a letter to the WTO requesting the opening of talks with the U.S. on Helms-Burton, following a communique of the European Council dated 22 April noting that it was contemplating the possibility of taking retaliatory measures to neutralize the effects of the law through the WTO.

The effects of the law were soon felt. On 29 May the U.S. State Department issued warnings to Mexican, Canadian and Italian companies about the potential sanctions they would suffer if they did not stop their investments in Cuba within 45 days<sup>42</sup>. Also in May, the Spanish state owned company *Paradores* announced that its investment plans would be postponed until the effects of the law became clear. The following month, the Mexican cement company CEMEX and Spain's *Occidental Hotels* announced their withdrawal from Cuba<sup>43</sup>.

Canada and Mexico were the first countries to take retaliatory action. In June 1996 they announced their intention to ap-

---

42 Italian telecommunications company, STET, Sherritt International of Canada (which has nickel mining holdings), and DOMOS of Mexico (with a U.S.\$ 1.4 billion investment to gain a 49% holding in the Cuban telephone system, contested by American ITT) were on the list. DOMOS began to prepare a legal defense action for company officers and families barred from travelling to the U.S. Both Sherritt International and DOMOS subsequently decided not to abandon their interests in Cuba. See: "Domos Uncowed by Helms-Burton bar", *Latin American Weekly Report*, September 5, 1996.

43 CEMEX interests conflict with those of Lone Star Industries of Stamford, Connecticut. See: "Mexican Groups Prepare Cuba Defense", *The Financial Times*, May 28, 1996. The CEMEX decision to withdraw as soon as threatened with the bill, was due principally to the fact that it has important business interests in the U.S. Other companies threatened were the Dutch financial group ING, British Tate and Lyle and agrochemicals group Zennca, Sol-Meliá of Spain, Anglo-Dutch Unilever, French Pernod Ricard (whose investments could be contested by Bacardi Rum) and Western Mining of Australia. See: "U.S. to Bar Executives with Cuba Links", *The Financial Times*, May 11, 1996.

prove legislation to limit the extra-territorial provisions of Helms Burton and to take action within the framework of the NAFTA dispute panel. EU Member States began to take similar action during the in of that year. The United Kingdom, for example, invoked its 1980 London Government Protection of Trading Interests Act forbidding UK companies from paying heed to the provisions of Helms-Burton. Spain contemplated a law which would force companies complying with Helms-Burton to pay a fine of up to 10 million pesetas<sup>44</sup>.

On 22 June 1996, following the publication by the U.S. State Department of a report clarifying the implementation and effects of Title IV of the law, the 15 Member States of the EU meeting in Florence, called on the Commission to take action against the U.S. through the WTO, affirming their «right and intent to react in defense of EU interest in respect to this legislation and any other secondary boycott legislation which has extra-territorial effects»<sup>45</sup>.

On 30 July, at a meeting between the 15 Foreign Ministers of the EU, a series of measures to counteract the potential effects of the law were unanimously approved, although their application was delayed until after the U.S. presidential elections set to take place on 5 November. Among the measures contemplated were:

- asking the WTO for a definitive ruling on the law;
- the application of visa restrictions for U.S. businessmen;
- drawing up a blacklist of American companies making claims against European firms;
- the passage of laws to neutralize the extra-territorial effects of Helms-Burton and other such laws<sup>46</sup>.

---

44 By June 1996, Cuba has signed 18 investment protection agreements, among them those signed with France, Germany, Italy and the United Kingdom.

45 "EU Summit Warns U.S. on Sanctions", *The Financial Times*, June 24, 1996.

46 These include: non-recognition of the legal validity of Helms-Burton and any American court rulings on claims and enabling European firms

EU opposition to extra-territoriality increased with the passage of the Kennedy-D'Amato Law on 5 August, in the wake of the 17 July explosion of a TWA airplane off the coast of New York. The law punishes companies committing over U.S.\$ 40 million in new investments in Iran and Libya<sup>47</sup>. Unlike the Helms-Burton bill, which affects relatively insignificant European economic interests, Kennedy-D'Amato could affect vital interests, as over 20% of European oil comes from the two countries addressed by the law<sup>48</sup>.

As the declaratory conflict intensified, parallel diplomatic efforts were made to reduce the effects of Helms-Burton. On 16 August 1996, President Clinton nominated a special ambassador, Under Secretary of State for Commerce and former U.S. Ambassador to the EU, Stuart Eizenstat, to forge an international coalition against Castro to gain consensus for condemnation of Cuba in the UN. The U.S. indicated that it would suspend Title III of the law if an international alliance to promote democracy in Cuba was successfully forged.

---

affected to be compensated with the European profits of American firms causing the damages. There is also a proposal that the Commission create a community wide law to protect European businesses not only against Helms-Burton but all such extra-territorial laws and that the K-4 committee which deals with the third pillar on home and judicial affairs create a community wide framework for the denial of visas. See: "La UE acelera las represalias contra Washington", *El País*, July 25, 1996. One of the most controversial measures, subsequently approved was to force a subsidiary American company operating in Germany, for example, to pay compensation to an affected company from another European country. This would imply a European wide coordination of punitive policy.

47 The list of possible punitive actions contemplated in the law include the prohibition to export to the United States, to compete for American public contracts, to have access to credits over U.S.\$ 10 million from public financing institutions, to gain U.S. export licenses, to gain assistance from the U.S. Import-Export Bank as well as limited access to U.S. Treasury Bonds.

48 Repsol (Spain), Elf and Total (France), Agip (Italy), OMV (Austria), Petrofina (Belgium), Veba and Wintershall (Germany) and other European companies have major investments in both countries.

Despite diplomatic efforts, the EU felt obliged to take action to defend itself against the impact of the law if applied. In October 1996, the EU Council decided to approve anti-blocking legislation binding on all Member States, barring European companies from complying with Helms-Burton and allowing them to demand compensation from American firms operating in Europe using the law to file suits against European companies. On 20 November, following the rejection by the U.S. of the first European appeal to the WTO, the EU called on that organization to establish a panel to settle the dispute over Helms-Burton, with Commission Vice-President Leon Brittan announcing that the EU would request both the suspension of the more offensive aspects of the law and call for its total annulment.

As the conflict over the WTO intensified, the beginnings of a *rapprochement* on the issue of Cuban democracy emerged. On 2 December 1996, the first Common Foreign and Security Policy (CFSP) joint declaration ever adopted for Latin America was issued. The CFSP document closely reflected the position adopted by the Council in 1994. It called for the EU to:

- encourage a peaceful transition to democracy in Cuba;
- review the prospects for conditioned cooperation every six months by the Council;
- intensify dialogue with all sectors of Cuban society;
- promote improved human rights and fulfillment of international commitments, with the release of political prisoners and the reform of the criminal code as well as for economic reform;
- sustain humanitarian aid but administered increasingly if possible by European non-governmental organizations, churches or international organizations.

Although the position reflected in the document was quite similar to the EU's traditional posture on Cuba, it placed greater emphasis on increasing contacts with civil society and with adopting a more active position with regard to political reform towards democratization than in the past. This was partly a result of pressures emanating from the U.S. and the need to meet

American demands to suspend the most controversial aspect of the Helms-Burton law. It is also a product of a shift in Spain's policy towards Cuba, in turn a result of the change of government in that country and President Aznar's electoral commitment to a tougher stand on Cuba as compared with his PSOE predecessor, Felipe González<sup>49</sup>.

The CFSP and the change in attitude in Spain was crucial in permitting the U.S. to forge a closer alliance with Europe on the issue. The U.S. responded positively to both the document and President Aznar's new position, stating that it represented a coming together of the American and European position. Indeed, the EU's new position permitted Clinton to justify the second waiver on Title III on 3 January 1997 for a second time for a further six months<sup>50</sup>. However, achieving a formal convergence on how to promote democracy and human rights in Cuba proved a lot easier than settling the question of extraterritoriality – an issue on which the EU has not been willing to compromise.

Following unsuccessful talks on 3 February 1997, the EU formally called on the director of the WTO, Renato Ruggiero, to appoint a three international experts to arbitrate the dispute

---

49 On May 25, 1996, President Aznar had announced that cooperation with Cuba would be cut with the exception of humanitarian aid channelled through NGOs. Indeed, Spain's initial proposals were similar to those of the U.S. and much tougher than those outlined in the final CFSP document. The opposition of Belgium, France, Germany, the Netherlands and Sweden to Spain's proposal led to their being watered down. See: IRELA, "The EU's Common Position on Cuba: Internal Debate, Reactions and Impacts", Madrid, IRELA Briefing BRF-96/6-CUBA, 1996.

50 One of the clauses of Helms-Burton allows the president the right to decree waivers of up to six months duration for the court action permitted under Title III of the law. In order to justify a waiver, the president has to prove that one is necessary for the "national interest" of the United States or that it is likely to promote a transition to democracy in Cuba. The executive cannot apply a similar waiver to Title IV, which allows the State Department to deny the representatives of companies deemed to be "trafficking" in expropriated properties the right to a visa.

over Helms-Burton. In the days that followed the appointment request, the Commission called for a friendly settlement with the U.S. whereby President Clinton would agree to postpone the effects of Title III indefinitely and find a solution to neutralize the effects of Title IV. In addition it called for a settlement over the Kennedy-D'Amato law.

Finally, however, following months of intense high-level negotiations an «Understanding» was reached between both sides on 11 April. With the new settlement, the EU suspended its call for formal procedures within the WTO for six months, thus avoiding the pressures of a verdict by the arbitration panel binding on the parties, expected for 20 August 1997, the month during which the end of the January 1997 presidential waiver on Title III was bound to expire. By 15 October the U.S. president has to persuade Congress to agree to:

- the suspension of Title III of the law until the end of President Clinton's term in office and;
- the non-application of Title IV<sup>51</sup>.

In exchange, EU agreed to:

- negotiate general norms to dissuade companies from investing in confiscated properties («secondary boycotts») within the framework of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and;
- adopt a harder line on Cuban human rights issues.

Not long after the settlement, the EU re-confirmed its tougher posture on Cuba. On 26 June 1997, after a fact-finding mission in Cuba which ascertained the lack of progress in the human rights situation in the country, the Foreign Ministers of the fifteen Member States renewed the CFSP Common Position of December (subject to review every six months), calling for a «peaceful transition to a pluralist democracy and respect for human rights and fundamental freedoms as well as improvements in Cubans' standard of

---

51 In addition, the Kennedy D'Amato law on Libya and Iran has to be derogated.



living» and thus increasing pressure on the regime for change<sup>52</sup>.

However, despite apparent agreement on how to deal with Cuba and despite the «Understanding», and the application of a third presidential waiver at the end of July 1997, an essential problem still remains: namely, how to prevent definitively a conflict over Title IV (which is not subject to presidential waivers) and, more generally, how to find a permanent solution to the problems caused by Helms-Burton.

Thus far, President Clinton has shown a willingness to successively waive the provisions of Title III. Furthermore, to date Title IV has only affected representatives of DOMOS of Mexico and Sherritt International of Canada. There are indications, moreover, that the EU and its Member States may be willing to abandon any initiatives which punish European companies complying with Helms-Burton. On 23 July 1997, Italian telecommunica-

---

52 Other actions by the European Commission as well as European political parties and NGOs have been favourably interpreted by the U.S. as evidence of a tougher European stance on Cuba. On January 28, Commission Vice-President Manuel Marín received the president of Cuba's Human Rights Committee, Elizardo Sanchez, thus demonstrating the United States's commitment to its CFSP decision to "intensify the dialogue with the Cuban authorities and all sectors of civil society" to promote democratic change on the island. See: *Agence Europe* 6903, January 30, 1997, p. 2. On February 21, a Dutch NGO, Pax Christi, organized a conference for European NGOs which focused on cooperation programs to foster the development of civil society, human rights and democracy in Cuba. The conference developed the "European Platform on Democracy and Human Rights in Cuba" established in November 1996 by leading European NGOs. On April 19, the Liberal Party International organized a conference in the Netherlands attended by various European political parties and NGOs which called for the release of political prisoners and for a peaceful transition to democracy in Cuba and which discussed programmes which could be carried out by to promote democracy and human rights in Cuba. In addition, on April 16, 1997, the UNCHR adopted a U.S. proposed resolution on human rights in Cuba which was co-sponsored by a record number of 27 countries.

tions company STET freed itself from potential penalties stipulated in Title IV after reaching an agreement with ITT, the company which previously owned the Cuban telephone system it has invested in. By paying ITT an undisclosed sum in compensation (in exchange for which ITT will abstain from taking action against the Italian firm for 10 years) a European company has effectively complied with extra-territorial legislation, a situation which the EU had earlier declared unacceptable<sup>53</sup>.

In addition, there are important economic sectors in the U.S. which would like to see a change in policy towards Cuba which undermines U.S. capacities to compete in the international market by placing restrictions on its investors abroad. Not only does American business lose its share of the Cuban market, as European companies take key places in joint ventures, protected from competition with U.S. firms, but -for Commerce and State Department officials in particular, the prospect of a bill that reasserted the authority of American law over the business of foreign subsidiaries of U.S. companies [subverts] 30 years of effort precisely directed to get foreign governments to treat these U.S. subsidiaries no differently than the domestic corporations in the countries in which they were located<sup>54</sup>.

---

53 It is thought that STET reached this agreement in order to save its business in the U.S. consisting of a proposal to link up its Telecom Italia affiliate and AT&T, the U.S. telecommunications company. See: "STET Avoids Helms-Burton Sanctions", *The Financial Times*, July 23, 1997; "U.S. Excuses Italian Company From Penalty in Cuban Holdings", *Washington Post Company*, July 23, 1997.

54 David Rieff, "From Exiles to Immigrants", *Foreign Affairs*, 74:4, Washington, July-August, 1995, pp. 85-86. Among the American companies which have shown an interest in investing in Cuba are Archer Daniel Midlands, Colgate Palmolive, Procter and Gamble, General Motors, KMart, Gillette, Johnson and Johnson, AT&T, Sheraton, Radisson and Royal Caribbean Cruise Lines. See: "Negocios, sí; en Cuba, también", *El País*, February 8, 1996. It has been argued, in a rather conspiratorial interpretation of events, that the law does not reflect a desire to win a handful of votes in Florida (most of Cuban-American voters are already wedded to the Republican party), to promote democracy (the law interrupted incipient

Nonetheless, the reform or definitive elimination of Helms-Burton will be difficult, and until it is eliminated from the statute books, it could be put into effect, particularly if another «crisis» occurs in relations between Washington and Havana which forced the U.S. to take retaliatory action. Indeed, the reform or the elimination of the law will require not only the support of the President but also of a majority in Congress<sup>55</sup>. As Whitehead notes, this will effectively entail «a large number of both Congressmen and Senators publicly to acknowledge that the Castro regime had succeeded in forcing the U.S. legislature to back-track on a highly symbolic issue», an event which is hard to imagine<sup>56</sup>.

---

talks between Cuba and Miami groups), or even to promote human rights (there are plenty of other places such as China where human rights violations are even worse and where no punitive action is considered; rather, its aim has been to limit European and other competition to later permit an American penetration in markets currently out of bounds to them. See: Germán Ojeda, «La cuestión cubana», *El País*, July 30, 1996.

55 As Whitehead has pointed out, with the signature of the law, control over an important part of U.S. foreign policy is in the hands of the U.S. Congress: the first title of the Cuban Democracy and Solidarity Act makes the embargo law and not just a presidential order such that an end to sanctions will require an act of Congress as well as a change of regime in Cuba. Thus, «Clinton has apparently allowed a major component of American foreign policy to be hi-jacked by a narrow special interest». Laurence Whitehead, «What Europe Can do In Response to Helms-Burton», Closing Speech at the IRELA Conference *Tightening the U.S. Embargo on Cuba: Implication for Trade and Investment*, Sitges, Catalonia, July 10, 1996, p. 4.

56 *Ibid.*, p. 5. It has been argued that added legal difficulties could emerge. First, it could be difficult for the U.S. Supreme Court to declare unconstitutional a law which was passed by an overwhelming majority in both houses and approved by the President. If the Court were to reject it, this would amount to a damaging and unprecedented conflict of powers. It has also been pointed out that the waiver leads to a complicated legal situation whereby the right to damages exists but the right to sue is denied, which leaves the administration open to messy legal challenges. Stephen Fidler and Nancy Dunne, «Cuban Compromise Postpones Wave of Lawsuits», *The Financial Times*, July 17, 1996.

In is unclear what the outcome will be. While the president and the State Department seem determined not to see the law come into force, some elements in the Congress and in the Senate apparently plan to challenge non-application of the law. In July, Republican Representative Bill McCollum of Florida introduced a bill to deny the president the right to apply waivers on Title III; according to some reports the bill, also supported by Representative Benjamin Gilman, is expected to garner wide support. Meanwhile Senators Connie Mack and Robert Torricelli are drafting a bipartisan initiative to assess tax penalties on foreign companies profiting from confiscated U.S. property<sup>57</sup>.

It should be noted that the achievement of what is only a partial settlement has been possible through: a) a «multilateralization» (through *post facto* negotiations) of the «unilateralism» of the Helms-Burton solution to the Cuban problem and; b) the desire of both parties to resolve their differences outside the WTO:

First, Ambassador Eizenstat admitted that a multilateral solution is preferable in a statement made on the occasion of the application of the third waiver on Title III set to enter into force

---

Interestingly, the legal difficulties could «spread»; the state of Massachusetts passed a law with similar extraterritorial effects for companies trading with Burma or Indonesia. See: *Agence Europe* 6916, February 17-18, 1997, p. 10. Furthermore, as has been noted by one analyst, «the Castro government could never pay a U.S.\$ 100 billion bill, even if it wished to. Yet, once established in the U.S. courts, the claims will not disappear, even when Mr. Castro is gone. Instead, they threaten to overhang any attempt to normalize relations between Washington and a post-Castro government in Havana». See: «The Long Arm of American Law», *The Financial Times*, July 8, 1996. The law will affect properties worth over U.S.\$ 50,000. The total value of properties affected is thought to total U.S.\$ 100 billion, the equivalent of 50 years worth of Cuban exports. There are 5.911 property claims made by U.S. citizens before 1972 in connection with Cuban expropriations. About 800 of these will be relevant under the law.

57 See: «Clinton Puts Off Any Action Against Cuba», *The Journal of Commerce*, July 17, 1997.

on 1 August 1997. In it, he stated that: «What this suspension has done is give us the leverage so that we can encourage our allies to work. Without this leverage, if these lawsuits –which would amount to hundreds and hundreds of certified claimants and literally potentially tens of thousands of non-certified claimants– went forward, it would substantially impede our capacity, if not eliminate it, to organize this multilateral effort and to get other countries engaged»<sup>58</sup>. Although it can be argued that the existence of this bargaining tool has prompted the EU to take more decided action on the Cuban question, the statement amounts to an admission that unilateral action is counterproductive to resolve the Cuban issue.

Indeed, the EU has engaged in a multilateral effort involving not only the EU and its Member States but also the countries of Latin America. The passage of Helms-Burton led to an initial tension between the U.S. and various countries in Latin America. Clearly, the unilateral logic informing the law contradicts the drive towards a more balanced partnership between the U.S. and Latin America and counters recent attempts to forge hemispheric free trade agreements such as the NAFTA and the projected Free Trade Area of the Americas (FTAA)<sup>59</sup>. However, the efforts made by the U.S. to subsequently «multilateralize» its response to the political situation in Cuba, as well as the development of a more critical attitude in Latin America *vis-à-vis* Castro's regime, has permitted a mending of fences<sup>60</sup>.

---

58 See: «Eizenstadt Statement on Waiving Title III of Libertad Act», *USIS Washington File*, July 16, 1997.

59 It also weakens the cooperatives system for the multilateral resolution of regional crises within the OAS which seemed to promise a more balanced relationship between the U.S. and the Latin American countries.

60 In June 1997, Ambassador Eisenstat met with representatives of various Latin American countries in Washington to discuss possible measures to promote peaceful democratic change in Cuba. Washington has tended to place pressure on individual Latin American countries not to establish diplomatic or trade relations with Cuba; it pressured Chile not to re-establish diplomatic relations with the island, threatened to impose

Second, both sides have also determined not to take their dispute to the WTO if at all possible. Taking the dispute to the WTO would place both the EU and the U.S. in a double bind. As far as the EU is concerned, it wants to prevent a damaging conflict with its most important trading partner, international political ally and the only remaining superpower. On the other hand, it could not but defend the interests of European investors abroad and would therefore have to remain determined in its opposition to Helms-Burton<sup>61</sup>. Furthermore, it would have to defend principles which it feels transcended those of specific European investors. As stated by Commission Vice President Leon Brittan:

“One of the most important achievements of the Uruguay Round has been the creation of an effective and binding dispute settlement system in the WTO. For many years the EU and many other countries worked for this, in order to substitute the rule of law for the rule of the strong in trade matters. But for such a system to work it must not be possible for one country to evade its operation simply by proclaiming that its national security is involved, however far fetched such a claim may be...no one country should be

---

economic sanctions and to make its entry into NAFTA harder in response to Chile's resumption of political ties with the island in April 1995. See: Petras and Morley, *op. cit.*, p. 272. Despite North American opposition, however, all the governments of the hemisphere have established diplomatic relations with Cuba. Indeed, Latin American trade and investment with Cuba has increased significantly over the last few years; whereas in 1990 only 5% of Cuba's trade was with Latin America, by 1994 the figure had risen to 35%. See: *Latin American Monitor: Caribbean*, May, 1995.

61 This is the position the United States has adopted as expressed by Leon Brittan. “Despite the success of our talks, both Helms-Burton and D'Amato are still on the U.S. statute book. This is why we can only suspend the WTO panel, and fully reserve our right, under the terms set out in the understanding with the U.S., to reinstate it if European interests are adversely affected by the implementation of either of the Acts. We continue to oppose the principle of extraterritorial laws, and believe that the WTO is an appropriate forum through which to defend our legitimate interests against them if necessary”. See: *Agence Europe* 6954, April 14-15, 1997, p. 8.

allowed to be judge and jury in its own cause. The dispute settlement mechanism, with the new appeal element built in, must be entitled to consider whether the invocation of national security is reasonable in any given case, and whether the measures taken are disproportionate. If not, the entire WTO dispute settlement procedure will be immeasurably damaged... We have no desire to take our case to the point to decision by a Panel for its own sake. Our concern is to protect legitimate European trade interests which have been damaged by U.S. extraterritorial legislation.<sup>62</sup>

The EU and its Member States, however, are well aware that an unfavourable WTO ruling would also place the U.S. before a difficult dilemma; to defy the ruling by evoking «national security» would mean weakening the credibility of the WTO. This would not only increase the risk of retaliatory European legislation against the law but, more fundamentally, an undermining of the WTO<sup>63</sup> would be as damaging to U.S. interests as it would for European interests. As one observer has noted: «U.S. multinationals recognize that they are among the main beneficiaries of international law. Comprehensive violations by the U.S., such as are envisaged by this legislation, undermine the moral authority of the U.S. to oppose violations of international law by other countries»<sup>64</sup>.

- 
- 62 "Helms-Burton and U.S. National Security", Statement by Sir Leon Brittan, Brussels, February 12, 1997. Commission President Jacques Santer also stated on May 3, 1996: "we remain firmly opposed to all extraterritorial legislation, whatever its source, and will continue to defend our interests". "Response from Jacques Santer, President of the European Commission, to the Statement by President Clinton on Helms-Burton", Brussels, January 3, 1996.
- 63 In February 1997, U.S. Commerce Under-secretary for International Trade, Stuart Eizenstat, stated that the WTO was not competent to rule on issues affecting U.S. national security. See: *Agence Europe* 6913, February 13, 1997, p. 6.
- 64 Robert Muse, lawyer for Amstar Corporation, a Connecticut sugar company with a U.S.\$ 81 million claim against Havana, in: "The Long Arm of American Law", *The Financial Times*, July 8, 1996.

To comply with an unfavourable WTO ruling could be seen by some sectors in Congress as a «humiliation» or a defeat *vis-à-vis* the Cuban regime, with the very multilateral system it has contributed to create condemning its policies to punish non-democratic regimes. If for the EU the principle of multilateral negotiation and dispute resolution would be at stake, for the U.S. its long-standing commitment to defeat the defiant and anti-democratic regime in its backyard would be at stake. Thus, were the WTO to become the focus of the dispute, the EU and the U.S. would find themselves caught between the interests of multilateralism and the narrowly defined interests of a «national security» unilateralism.

Neither Europe nor the U.S. –both the major beneficiaries of the WTO system– want to undermine the institution and international laws which protects an international trade system favourable to their interests. Indeed, neither side can hope to gain from human rights or democracy promoting policies which contradict the move towards free trade under the legal authority of the WTO, the establishment of which represents a major step towards the re-organization of the international trading system in the post-Cold War period. For this reason, it is likely that both sides will make extra efforts to avoid the WTO panel. Indeed, at the 28 May 1997 at the Transatlantic Summit leaders from both sides of the Atlantic were quick to emphasize that the dispute over Helms-Burton was a «minor» issue<sup>65</sup>.

---

65 For both the U.S. and the United States, the process of strengthening trans-Atlantic relations launched by the Council Summit in Madrid on December 15, 1995, and reviewed at the May Summit is of tantamount importance. The settlement of agricultural disputes whose commercial value is estimated at several billion dollars, the linking of business worlds through the Trans-Atlantic Business Dialogue and the signature of two bilateral cooperation agreements on customs cooperation and the control of drugs precursors are priorities in the relationship which neither side wish to see endangered by a conflict over Helms-Burton. See: *Agence Europe* 6982, May 28, 1997, p. 5. While President Clinton called for



### **What about «Cuban democracy»?**

Although not immediately apparent, the events described in this chapter may augur well in number of ways. The conflict may have the positive effect of bringing the U.S. and the EU closer together towards a common vision on how to promote democracy and human rights abroad. On the one hand, the EU has arguably been forced to confront the fact that its conditioned cooperation policy is not a cure for all ills. In light of the recent difficulties it has encountered in negotiating similar accords with Mexico and Australia –difficulties ostensibly caused by its insistence on the inclusion of «democracy clauses» in the agreements, has only contributed to this perception. This could produce a more sophisticated approach towards the issue of democracy promotion in Europe and it could raise the profile of EU political cooperation with Latin America. In addition, recent developments have made it clear that the EU is likely to be more successful in its activities in the region, if it is able to gain the backing and cooperation of the U.S.

On the other hand, the dispute has led to an understanding of quite how important the WTO system is to avoid greater conflict in the process of developing a global trading system through impartial dispute resolution mechanisms.

Furthermore, with the exception of the more conservative elements in the U.S. Congress, all sides seem to agree that Helms-Burton is not an adequate instrument to promote peaceful democratic change in Cuba. It has also become apparent that unilateral action which threatens consensus building in the international arena is counter-productive; in a world which is moving towards a logic of multilateral decision-making to avoid trade

---

more «visible» United States pressure on Cuba, Europeans called for an amendment of Title IV of Helms-Burton, a request which President Clinton stated he would be «happy to support». See: *Agence Europe* 6938, May 29, 1997, p. 6.

wars, it is important to avoid the unilateral use of punitive «trade weapons» as a means to promote democracy.

These are what can be seen as «positive realizations» emerging in the wake of the events which have unfolded since the *avionetas* went down. Indeed, as the EU and the U.S. have engaged in the politics of conciliation, the goal of democratizing Cuba has been partially obscured. Indeed, lurking behind the struggle between the EU and the U.S. over multilateralism, lies the continued question of democracy in Cuba and best to promote change.

As far as the EU is concerned, this remains a question of some significance, for the repercussions it can have on its links with Latin America as a whole and because of the impact it may have on the credibility of its «democracy promoting» policies. In short, what is at stake is the role of the EU as a regional promoter of democracy through a «critical» engagement leading up to the signature of a conditioned cooperation agreement.

Europeans have, rightly or wrongly, prided themselves on their contribution to democratization in Latin America. Various Member States of the EU as well as European political party, Church and non-governmental networks exerted pressure on dictatorial regimes and proffered support for the transition to democracy in different Latin American countries during the 1980s<sup>66</sup>. The European Community (EC) inherited and devel-

---

66 For European democracy promoting activities in Latin America see: Alan Angell, "La cooperación internacional en apoyo de la democracia política en América Latina: el caso de Chile", *Foro Internacional*, 30:2, ciudad de México, octubre-diciembre 1989, pp. 215-245, and "International Support for the Chilean Opposition 1973-1989: Political Parties and the Role of Exiles", in Laurence Whitehead, ed., *The International Dimensions of Democratization...*, *op. cit.*, pp. 175-200; Wolf Grabendorff, "Apoyo internacional para la democracia en la América Latina contemporánea: el papel de las internacionales políticas", *Integración Latinoamericana*, 16:169, Buenos Aires, julio, 1991, pp. 42-56, and "International Support for Democracy in Contemporary Latin America: The Role of the Party Internationals", in Laurence Whitehead, ed., *The International Dimen-*

oped this tradition, priding itself on its constructive political engagement and democracy promotion in Latin America. Involvement in the Central American peace process in the 1980s through the San José Dialogue allowed the EC to project itself as a unified international actor which played a positive role as an 'honest broker' in a polarized conflict; although the success of the San José «formula» has been mythologized, the Dialogue undoubtedly represented the first timid step towards the EC's international political projection.

Cuba is arguably the political equivalent of the Central American crisis in the 1980s, the key political issue in the region due to its political, ideological and international implications. The EU saw in Cuba the possibility of applying the San José «formula» and of re-gaining the foreign policy prestige achieved Central America; the EU has not been able to project itself successfully and cohesively in the international arena too frequently since San José. The absence of further successes explains, on the one hand, why the EU has been under some pressure to produce a new «foreign policy success» to boost the credibility of its new CFSP, and, on the other hand, why its action in Central America has taken on somewhat mythological proportions.

These dynamics have had an impact on its approach towards the Cuban question. On a pragmatic level, the aim of a cooperation agreement with Cuba was to provide a juridical framework to protect growing European investments on the island<sup>67</sup>. More

---

*sions of Democratization...*, *op. cit.*, pp. 201-226; Jean Grugel, "Supporting Democratization: A European View", *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, N° 60, June, 1996, pp. 87-104; Michael Pinto-Duschinsky, "International Political Finance: The Konrad Adenauer Foundation and Latin America", in Laurence Whitehead, ed., *The International Dimensions of Democratization...*, *op. cit.*, pp. 227-260.

67 In addition, there was a "low-level" institutional logic at work: The links between the United States and Cuba have been almost non-existent and the weakness of relations is therefore exceptional in a context of increased European political and economic engagement in Latin America over the last decade. In this sense "Cuban exceptionalism" was an issue.

fundamentally, however, the EU hoped to continue to play a politically relevant and differentiated role in the region by encouraging Cuba to undertake political and economic reform through friendly negotiation rather than a hardline opposition to the regime<sup>68</sup>. Because of pressures to perform and because of what can be called «the San José syndrome» the EU made two important miscalculations: it overestimated the «success» and applicability of the Central American formula in Cuba, and it underestimated the capacity of the Castro regime to resist persuasion or pressure<sup>69</sup>.

The EU has therefore invested its political image and economic resources attempting to promote political change in a Latin American country in opposition to the hardline policies associated with the U.S.; the intransigence of the Castro regime has seemingly condemned the EU policy to irrelevance<sup>70</sup>. Indeed, in the face of its failure to promote democracy through constructive engagement, and with the passage of the Helms-Burton bill, the EU has become trapped between its need to meet declared human rights standards in foreign and coopera-

---

68 The political and cultural links between Cuba and Spain and the Socialist International have been important in contributing to Europe's tendency to promote a more conciliatory policy towards the Castro regime. As for the United States, it has been said that Cuba is a «domestic» political issue in Spain. See: Roy, *op. cit.*, p. 14 and Felipe Sahagun, «Cuba: Un asunto interno español», *Meridiano Ceri*, Nº 10, Barcelona, 1996, pp. 4-9. In 1986, Spain actually signed an agreement with Cuba to compensate 3,159 Spaniards whose properties had been confiscated in 1959. The sum, U.S.S 40 million to be paid over 15 years, was very low but it permitted the resolution of the problem.

69 These insights were given to me by Christian Freres. For further development of the ideas discussed in the last two paragraphs, see: Christian Freres, «La Unión Europea y Cuba. En busca de la cooperación», paper presented at the *I Congreso Europeo de Latinoamericanistas*, Salamanca, Spain, June 25-29, 1996.

70 On the new Cuba situation see: Laurence Whitehead, ed., *The International Dimensions of Democratization...*, *op. cit.*; IRELA, «The EU's Common Position on Cuba: Internal Debate, Reactions and Impacts», *op. cit.*

tion policy and its traditional opposition to the U.S. embargo.

If, on the other hand, it succeeds in finding a middle path, it may, once again, re-affirm itself as a unified and solid regional actor<sup>71</sup>. However, over the long term the success or credibility of the EU's democracy promoting regime is at stake if its alternative route is not seen to be successful. Thus, on the other hand, if it does not act in such a way as to continue to make efforts towards reform in Cuba and yet neutralize the effects of the Helms Burton bill, it will both lose credibility as a regional «democracy promoter» and give in to a law which undermines international trading law and trade liberalization. If U.S. policy-makers are able to claim «success», their unilateralist stance will be vindicated and the EU will emerge as morally ambiguous.

As part of the policy of «constructive» engagement, the EU democracy promoting system through the use of politically conditioned economic agreements is also at stake. Political conditionality was first applied in the early 1990s with post-Communist Eastern and Central Europe and since 1992 the principles of democracy and human rights have become an essential element in practically all EU cooperation agreements with third countries or regions, permitting the EU to suspend the agreement in the case of massive human rights violations or the interruption of the democratic process. The EU has signed politically conditioned economic cooperation agreements to defend or promote democracy and human rights with all the Latin American countries except Cuba<sup>72</sup>.

Although the EU has only ever *threatened* to invoke the

---

71 See: Laurence Whitehead, «What Europe Can do In Response to Helms-Burton», *op. cit.*

72 The first such agreement with a Latin American country was signed with Chile in December 1990. Uruguay signed in November 1991, Paraguay in February 1992 and Brazil in June 1992. The rest of Latin America followed suit in 1993 and 1994. See: *Agence Europe*, 5968, April 26-27, 1993, p. 10, and European Commission Document, «Communique of the Commission to the Council and the European Parliament: Relations between the EU and Cuba», *op. cit.*, p. 18 and p. 21.

«democracy and human rights clause» contained in such agreements –as in the case of Paraguay in April 1996– and never actually suspended an agreement on the democracy or human rights grounds, this democracy promoting regime is a key part of its international civil projection and a major component of its attempts to forge an active and relevant international role in the post-Cold War context. As the EU struggles to assert itself as a unified political actor in the international arena, its capacity to make a positive contribution to Cuba's democratization is, if not its most important foreign policy concern, a significant test of its foreign policy in Latin America.

As the EU reflects upon the events of the evolution of its attempt to promote democratic reform in Cuba, what are the prospects for change on the island?

### **Conclusions: prospects for Cuba's integration into the hemisphere**

As the Mexican case shows, international commercial insertion and integration can lead to changes in the political arena, with national sovereignty weakening as a result of tighter links between national and international groups. As Dresser states: «Mexico's integration with the world has entailed not only the movement of goods and capital, but also the flow of communication, people, and ideas, a flow that is affecting the nature and dynamics of the Mexican political system»<sup>73</sup>.

Concomitantly, weakening Cuban sovereignty in the economic sphere could be a better, less apparently threatening path towards its eventual political reform. This could be achieved by placing less emphasis on «democracy now» and a greater emphasis on «regional integration and economic insertion now». The pressures of closer contact with the outside world, tighter

---

73 See: Denise Dresser, *op. cit.*, p. 341.

linkages between Cuban society and the societies of the democratizing countries around it will do more to bring about political change and democratization than a refusal to enter into any multilateral dialogue including Cuba<sup>74</sup>.

The lowering of the political threshold presents difficulties, however. As some would argue, the achievement of a democracy threshold in the OAS, the Rio Group and even the MERCOSUR has been one of the great achievements of the hemisphere; lowering demands could weaken the system which enabled the countries of the region to respond to crises in Peru, Guatemala and Paraguay<sup>75</sup>. In addition, there is reason to resist the trap of «Cuban exceptionalism»; all countries of the hemisphere have accepted some form of «conditionality» in order to engage in a process of political consensus-building and economic integration and treating Cuba differently will only reinforce the regime's *hubris*<sup>76</sup>.

On the other hand, it can be argued that Cuba is «exceptional» and that it should be treated as such: it is the only one party state espousing a different, non-democratic value system in the region and its transition will differ and requires a specific response from the international community<sup>77</sup>. Moreover, while the democracy protection system developed in the Americas raises the costs of undemocratic behaviour among post-transitional societies *already* committed to the new democratic status quo, it also introduced rigidities when attempting to respond to those countries which are not democratic. Finally, a change in

---

74 For a similar argument, see Francisco León's chapter in this book.

75 See: Heraldo Muñoz, «El derecho a la democracia en las Américas», *Estudios Internacionales*, 28:109, Santiago de Chile, enero-marzo, 1995, pp. 58-82.

76 Marifeli Pérez-Stable and Alicia Frohmann, comments at conference «Integración Económica y Democratización: América Latina y Cuba», held in Santiago on May 26-27, 1997.

77 Francisco Guerra-García, comments at conference «Integración Económica y Democratización: América Latina y Cuba», held in Santiago on May 26-27, 1997.

economic policy induced by invitations to integrate can bring the political regime under real pressure and weaken a defensive sovereignty, breaking what Pérez-Stable notes is a symbiotic identification of *revolución, nación y Fidel*<sup>78</sup>.

Other difficulties present themselves on the path towards lowering conditionality. For one, the inflexibility of U.S. policy towards the country is problematic. Unlike for Canada and the countries of the EU (with the possible exception of Spain) the forces which drive U.S. policy towards Cuba are domestically based and as such a change of policy towards the island will require a shift in the internal balance of forces within the U.S. political system. Greater flexibility on the part of the EU and the U.S. as well as the countries of Latin America, however, will require a corresponding flexibility on the part of the Cuban regime.

Indeed, although this is a scenario which does not apply to Cuba, where a transition process has not even been initiated, the contribution to democratization or democratic consolidation by international actors, as opposed to mere liberalization measures or transition to democracy, is extremely limited. These developments are so dependant upon internal political, social and institutional as well as cultural variables, that the capacity for external actors to effect this kind of deep transformation is limited at best. As Font points out, however, it is unclear whether the implications of the democratization, liberalization and integration triad which are currently re-shaping hemispheric relations are clearly understood by the regime. The 'survival' option, together with a selective use of external help to prop up the current system, may be considered preferable by the regime to a real acceptance of the need for change, even on more favourable terms than those currently on offer<sup>79</sup>.

To date, the Cuban government has shown that it is more

---

78 Marifeli Pérez-Stable, see chapter in this book.

79 Mauricio Font, comments at conference 'Integración Económica y Democratización: América Latina y Cuba', held in Santiago on May 26-27, 1997.



interested in containing internal dissent than in gaining international backing. The end of the immigration «safety valve» with physically removed internal opposition from the country with the April 1995 immigration agreement with Washington, the increased visibility and legitimacy of the internal opposition gathered around the *Concilio Cubano*, the context of growing unemployment, increasingly visible income disparities with the growth of a parallel dollar economy, all generated pressures which were apparently felt to be too critical to ignore, even at the cost of international opprobrium. Most recently, on 16 July 1997, various members of a dissident group were arrested for allegedly engaging in «counter revolutionary activities».

It can be argued that Europe, the countries of Latin America and even some sectors of the political arena in the U.S. have –short of completely abdicating from important political commitments– already done all they can to indicate a willingness to «include» rather than «exclude» Cuba. The yearly Ibero-American Summits have welcomed Cuba as a member of that community, affirmed their commitment to democracy and opposed a hardline policy towards Cuba<sup>80</sup>; the Group of Three (G-3), grouping Colombia, Mexico and Venezuela, have welcomed Cuban reforms and called for the reintegration of Cuba into the Latin American family<sup>81</sup>; the EU continues to argue for a «critical» dialogue with Cuba, despite the frequent rebuffs and embarrassments caused the Castro regime's frequent policy shifts.

In the final analysis, while the EU, the Ibero-American heads of state, other Latin American countries and even the U.S. may be persuaded to assist Cuba gently towards a transition, it will be the Cubans and their government which will have to determine the conditions of their political and economic future, both within

---

80 At the last Ibero-American Summit, which took place on April 22, 1997, in Santiago, however, the heads of state took a tougher stance on Cuba, directly calling for a peaceful transition to democracy in Cuba.

81 See: October 23, 1991, Cozumel meeting, cited in Jorge Domínguez, *op. cit.*, p. 306.

the country and in terms of its links with the hemisphere and the international community at large. As noted by Pérez-Stable and as history indicates, it is the Cuban population and its leaders who will determine the nature or possibility of a transition to democracy<sup>82</sup>. Currently, the force of nationalism, the strength of Castro and the relative quietism of the Cuban population do not augur well for change. Indeed, as Domínguez argues forcefully, "after governing Cuba for over a third of a century, President Fidel Castro, in the early 1990s, had only one remaining achievement: the construction of Cuba's sovereignty. His claim to have held the nation's flag aloft in dignity and defiance against all odds remains at the core of his political appeal and strength. It is the instrument through which he hopes to rally Cubans to support his government at its hour of greatest need"<sup>83</sup>.

In conclusion, it is worth noting that in the run up to the summit on the creation of a free trade area in the Americas the future of "Cuban democracy" and the debate about whether to include or exclude it from the hemisphere, has highlighted *the lack of a precise project addressing democracy and development priorities in regional integration and free trade* such that liberalization is accompanied by the social project which perhaps is Cuba's only positive heritage. As noted by Grugel the "external promotion of democracy is not an ideologically-neutral exercise" and not all actors agree with the "current policy consensus that new democracies become stronger and more stable if they implement policies of economic liberalization"<sup>84</sup>. Indeed, "there are also profound debates going on inside and outside Latin America over how to square the deep desire of newly democratizing societies for representative and accountable government, citizenship and participation with the inequalities and injustices of market capitalism"<sup>85</sup>.

---

82 Marifeli Pérez-Stable, see chapter in this book.

83 Jorge Domínguez, *op. cit.*, p. 297.

84 Jean Grugel, *op. cit.*, p. 87.

85 *Ibid.*, p. 102.

Democratization is about widening and deepening democracy to meaningful citizenship. It requires overcoming the obstacles that inequality and poverty put in the way of effective participation; the reform of key institutions such as political parties, the judiciary and the forces of law and order. It requires a fundamental reform of the state as well as the emergence of a strong and organized civil society capable of protecting and promoting its rights in *vis-à-vis* the state. It is a complex process which requires the kind of sophisticated response both in the political and economic fields which most current policy thinking on the linkages between democracy economics and integration does not reflect.

If there is one positive objective which an otherwise useless Cuban intransigence could serve, it is to challenge the current, and rather quiescent, acceptance of the automatic links between free trade and democracy, and to promote a broader debate in multilateral circles about the need for more equitable development and the promotion of effective citizenship in the region. It would be rewarding if discussions about the integration and insertion of Cuba leads to a fruitful and much needed debate about the nature of the democracy and the development project that it could hope to benefit from through by participating in the process of hemispheric integration.



## BIBLIOGRAPHY

- Angell, Alan. «La cooperación internacional en apoyo de la democracia política en América Latina: el caso de Chile», in *Foro Internacional*, N° 30, 2, Mexico City, October-December 1989, pp. 215-245.
- . «International Support for the Chilean Opposition 1973-1989: Political Parties and the Role of Exiles». In Laurence Whitehead, ed. *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*. Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 175-200.
- Carrothers, Thomas. *In the Name of Democracy: U.S. Policy Towards Latin America in the Reagan Years*. Berkeley, California, University of California Press, 1991.
- Domínguez, Jorge. «Cuba in the International Community in the 1990s: Sovereignty, Human Rights and Democracy», in Tom Farer, ed. *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*. Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 297-315.
- Dresser, Denise. «Treading Lightly and without a Stick: International Actors and the Promotion of Democracy in Mexico», in Tom Farer, ed. *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*. Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press, 1996, pp. 316-341.
- European Commission. «Communique of the Commission to the Council and the European Parliament: Relations between the EU and Cuba». Brussels, June 28, 1995, COM(95) final 30628.
- European Parliament. «Report on the Communication of the Commission to the Council and the European Parliament: Relations between the EU and Cuba». Committee on Foreign Affairs, Security and Defense Policy. Brussels: 1995, PE 214.311/A.

- Farer, Tom, ed. *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*. Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press, 1996.
- Freres, Christian. «La Unión Europea y Cuba. En busca de la cooperación». Paper presented at the *I Congreso Europeo de Latinoamericanistas*, Salamanca, Spain, June 25-29, 1996.
- Grabendorff, Wolf. «Apoyo internacional para la democracia en la América Latina contemporánea: el papel de las internacionales políticas», in *Integración Latinoamericana*, N° 16:169, Buenos Aires, July 1991, pp. 42-56.
- . «International Support for Democracy in Contemporary Latin America: The Role of the Party Internationals», in Laurence Whitehead, ed. *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*. Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 201-226.
- Grugel, Jean. «Supporting Democratization: A European View», in *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, N° 60, June 1996, pp. 87-104.
- Institute for European Latin American Relations (IRELA). *Cuba. Apertura económica y relaciones con Europa*. Madrid, IRELA, 1994.
- . *Cuba: Towards a New Crisis?* Madrid, IRELA Briefing BRF-96/1-CUBA, 1996.
- . *The EU's Common Position on Cuba: Internal Debate, Reactions and Impacts*. Madrid, IRELA Briefing BRF-96/6-CUBA, 1996.
- . *Cuba: Facts and Figures*. Madrid, IRELA. DAT-96/E-STG, 1996.
- . *Paraguay: Failed Mutiny and Prospects for Democracy*. Madrid, IRELA Briefing BRF-96/2-PAR, 1996.
- Muñoz, Herald. «El derecho a la democracia en las Américas», in *Estudios Internacionales*, Año 28, N° 109, Santiago de Chile, January-March 1995, pp. 58-82.
- Petras, James and Morris Morley. «Clinton's Cuba Policy: Two Steps Backward, One Step Forward», in *Third World Quarterly*, 17:2, Oxford, 1996, pp. 269-287.

- Pinto-Duschinsky, Michael. «International Political Finance: The Konrad Adenauer Foundation and Latin America», in Laurence Whitehead, ed. *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*. Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 227-260.
- Rieff, David. «From Exiles to Immigrants», in *Foreign Affairs*, 74:4, Washington, July-August, 1995, pp. 76-89.
- Robinson, William. «Pushing Polyarchy: The U.S.-Cuba Case and the Third World», in *Third World Quarterly*, 16:4, Oxford, 1995, pp. 643-659.
- Roy, Joaquín. «España, la Unión Europea y Cuba: la evolución de una relación muy especial a una política de gestos y presión». Paper presented at the *I Congreso Europeo de Latinoamericanistas*, Salamanca, Spain, June 25-19, 1996.
- Sahagun, Felipe. «Cuba: un asunto interno español», in *Meridiano Ceri*, N° 10, Barcelona, 1996, pp. 4-9.
- Sikking, Kathryn. «The Effectiveness of U.S. Human Rights Policy». In Laurence Whitehead, ed. *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*. Oxford, Oxford University Press, 1996, pp. 93-124.





THE VIEW FROM ABOVE THE 49TH PARALLEL:  
CANADA AND THE RE-INTEGRATION OF CUBA INTO THE AMERICAS

JULIA SAGEBIEN

When we talk about Cuba in the context of its re-integration into Latin America, we are generally referring to the re-insertion of Cuba into the historical, cultural and politico-economic context in which it belonged before being isolated by the near universal adoption of the U.S. embargo in the 1960s. At the same time, though, limiting the analysis of Cuba's re-insertion into the world economic order to the Latin American context is a way to circumvent the challenges and uncertainties presented by U.S. policy towards Cuba. When will the embargo end and how? What will happen next? What will happen in the meantime? What pressures will be exerted by the U.S. on third parties all along the way? While the primacy of U.S. policy stances in affecting the destiny of Cuba is undeniable, the world does not end at the Rio Grande and an independent analysis of the role of Latin American actors in the normalization of Cuba policy within the hemisphere is essential. However, the world does not end at the 49th parallel either. Thus an independent analysis of the role of Canada-Cuba relations also allows for a more holistic understanding of Cuba's re-insertion into the American hemisphere, with or without the United States.

Like Latin American countries, Canada is seeking closer economic ties with its hemispheric neighbors as part of a comprehensive re-structuring of economic policy and of a redefinition of the role of the state in economic management. Canadians and Latin American also face a number of other common challenges –foremost being– the dual challenge of maintaining friendly trade and diplomatic relations with the United States

(in the case of Canada its only geographical neighbor and its largest trading partner) while at the same time pursuing an independent foreign policy based on the principle of sovereignty. Collision courses have, by and large, been avoided, except, perhaps over Cuba policy.

Canada's active diplomatic portfolio and growing bi-lateral trade activity with Cuba is part of the recent wave of interest by public and private sector actors in Latin America. Canada's commercial activity has traditionally revolved around markets in the United States, Europe and more recently, Asia. Given Canada's ties to the British Commonwealth its interest in markets in Latin America and the Caribbean tended to be concentrated in the English speaking Caribbean. In the 1990s, however, Canadians and Spanish and Portuguese speaking Latin Americans have discovered each other as attractive trade and investment partners. For example, between 1990 and 1995 imports from Latin America and the Caribbean have doubled to a total of C \$200 billion. In 1995 alone, total Canadian exports to Latin America and the Caribbean grew by 18%. Canada's main trading partners in the region are Mexico, Brazil, Venezuela, Colombia and Chile. Canadian investors have become second only to United States investors in foreign direct investment in Chile, first in the mining sector.

While trade with the region accounted for only 3% of Canada's total trade in 1995, and only 13% of the total Canadian investment abroad, these percentages are expected to grow for a number of reasons, among them: 1) the region's GDP is expected to grow to U.S. \$2.0 trillion by the year 2000 ; 2) newly liberalized sectors such as mining, telecommunications, utilities, and financial services offer profitable opportunities for Canadian firms; and 3) trade agreements with Mexico (through NAFTA) and Chile have been signed and Canadian trade officials are considering an agreement with Brazil as an entry into the newly formed MERCOSUR trading bloc (Brazil, Argentina, Uruguay and Paraguay). There have been a number of federal and provincial trade initiatives and a Team Canada trade mis-

sion is rumored to be in the works for January of 1998.

The volume of annual Canadian trade with Cuba amounts to only about one day of trade between the United States and Canada (U.S.\$ 500m). However, Canada's policy of active trade and diplomatic contact with Cuba, as well as its steady resistance to the U.S. embargo is highly symbolic in that it showcases Canada's ability to chart an independent policy (particularly in the Americas) vis à vis the United States. In the 1960s, Canada and Mexico were the only countries in the Americas which did not sever diplomatic relations with Havana. It is not, therefore, surprising that in the 1990s, Canadians and Mexicans have taken leading roles in Cuba's process of economic recovery after the collapse of the Soviet bloc.

Canadian foreign policy towards Cuba is, above all, a pragmatic policy. It does not condemn the events of the past 36 years, nor does it independently plan alternate futures for Cuba's 11 million inhabitants. It is firmly based on Cuba's realities-political, economic and social. The policy framework supports the process of change towards open markets taking place (albeit haltingly) in Cuba; encourages the establishment of a more pluralistic society; and advocates a peaceful transition brought about through dialogue, engagement and trade. A snapshot of Canada-Cuba policy in 1997 is provided by the text of the bi-lateral agreement signed by Foreign Ministers Axworthy (Canada) and Robaina (Cuba).

The formulation of Canadian diplomatic and trade policy, as well as the pursuit of commercial, academic and humanitarian activities, is not done without regard for the criticisms levied against the Castro regime by a number of observers-American, Cuban-American, Canadian or otherwise. There is no argument with these critics on whether Castro is a dictator, or whether Cuba should have a democratic government, or whether there are human rights abuses or political prisoners in Cuba, or whether fair compensation is due to owners of properties illegally confiscated by the Castro regime, or whether the economic reforms being carried to date are sufficient, or whether reforms should

be extended beyond enclave sectors into the domestic economy in order for the average Cuban citizen to benefit from whatever economic improvement is achieved. The fundamental difference of opinion between U.S. and Canadian policy-makers is, instead, whether isolation or engagement is preferable. This preference, in turn, is based on whether one considers the Castro regime legitimate or not. Canada, along with an increasing number of world governments, does. The United States does not.

These differences arise from well-established traditions in foreign policy approaches and from internal domestic circumstances. While Canada has had a long tradition of recognizing «the government of the day» (in Cuba and elsewhere), and of resolving conflict through mediation, the United States has often opposed a number of regimes on an ideological basis (leftist ones by-and-large) and has used force and coercion to oppose them. Add to these divergent approaches to foreign affairs two domestic elements and the dynamics of the clash in policy come into focus: the influence exerted by the most anti-Castro elements of the Cuban-American exile community on U.S. policy-makers (a dynamic absent in Canada); and Canada's profound respect for the «social gains of the revolution» (health care and education) which are in harmony with Canada's own pursuit of a broad social welfare net (a policy being retreated from in the United States).

Commercial interests have led the way in Canada-Cuba relations for the past several centuries, and are still doing so. Bilateral trade has reached an all time high in 1996 and Canadians are the number one investors in the island. Sherritt Inc., alone, exerts more economic clout than any other foreign actor in the island. It is thus not surprising that the Canadian private sector, not the Canadian government, is seen as the primary agent in the process of Cuban reform. The Canadian position is that the on-going liberalization of the export sector of the economy is a positive step towards the gradual liberalization of domestic markets, and towards the establishment of a more decentralized and democratic political and decision-making structure. To as-

sist in the process of political reform and ameliorate the plight of those whose human rights are being violated by Cuban authorities, the Canadian government has put in motion a number of high level intergovernmental safeguarding mechanisms.

Many Canadian companies have had the dubious honor of being listed in the Cuban-American National Foundation's «Hall of Shame.» From the Foundation's point of view, these companies are prolonging the Castro regime by providing it with access to foreign exchange and a chance to stabilize the economy and state apparatus after the collapse of the special relationship with the former Soviet bloc. Whether these commercial ventures are prolonging Castro's regime at the expense of the Cuban people, or ameliorating their suffering while bringing about lasting positive changes will always remain a subject of debate. What is clear, though, is that these companies are creating a new worker elite. The negative effect of the rise of this privileged class in Cuban society is that it will tear the egalitarian fabric of the Cuban revolutionary ethos unless benefits can be more broadly distributed. The positive effect is that, for many of these new «managers,» markets rather socialist models are providing tangible solutions to problems. In any event, this worker elite will produce the cadre from which the future leadership of the country will most likely emerge, even after the end of the embargo and the return of a segment of the Cuban exile community. The best possible outcome would be for this new generation of market-oriented leaders to re-establish Cuba's economic health within the framework of democratic government, but without abandoning the revolution's commitment to social welfare and without returning to the pattern of foreign domination of the economy (in the past by Spain, by the U.S. and by the Soviet bloc; currently by European, Canadian, Latin American contenders; and in the future by the United States again).

According to Northtop Frye, «Canadians are conditioned from infancy to think of themselves as citizens of a country of uncertain identity, a confusing past and hazardous future». The 1995 referendum on Quebec sovereignty has once again reminded

Canadians of the frailness of their own political future. However, even in the midst of such national uncertainty the Canadian government, along with key private sector agents has been willing to stand in support of a policy of engagement with Cuba in the face of strong opposition from the United States. The situation facing Cuban leaders at the same time is akin to having to assemble a 2,000-piece jig-saw puzzle without the benefit of the picture on the box. Worse, there are arguments about what the end picture should look like and no one is really sure if all the right pieces are still there. The Canadians have been willing to play a role in helping the Cubans assemble the puzzle. In the words of Foreign Minister André Ouellet, «It is time to turn the page on Cuba ... The Cold War is long over. The people of Cuba are suffering from food shortages brought about by economic crisis and Canadians want to help them...». And as for the measures being taken in the mid-1990s by the United States government to curtail Canadian trade and investment in Cuba, as Charles Larabie, spokesman for Department of Foreign Affairs and International Trade has put it, «We are not about to shy away from doing business in Cuba because it does not suit U.S. foreign policy».

## **Joint Declaration of the Ministers of Foreign Affairs of Canada and Cuba**

1. Cooperation in the area of the administration of justice and the judicial-legal system, including exchanges of judges and judicial training.

2. Support exchanges between the House of Commons and the National Assembly, focusing on the operations of both institutions.

3. Exchange of experiences between both countries relating to the Cuban intention to strengthen within the National Assemble of People's Power a Citizens' Complaints Commission.

4. Broadening and deepening cooperation on the issue of human rights, which will include the preparation of seminars on diverse matters of mutual interest, academic exchanges between officials, professionals and experts, as well as sharing experiences and positions on the work of the specialized organizations of the UN.

5. Supporting the activities of Canadian and Cuban non-governmental organizations within the framework of bilateral cooperation, between both countries and in accordance with the laws and regulations of each country.

6. Continuation of macroeconomic cooperation, with an initial focus in the areas of taxation and central banking while studying joint areas in which Canada might continue to support the Cuban policy of economic reform.

7. The negotiation of a Foreign Investment Protection and Promotion Agreement.

8. Further collaboration on narcotics interdiction, including the negotiation of a bilateral accord.

9. The establishment of bilateral conversations on the issue of international terrorism and its prevention.

10. The negotiation of a Memorandum of Understanding between Health Canada and the Ministry of Public Health of Cuba.

11. The negotiation of an audio-visual co-production agreement.
12. The renewal of the bilateral Sports cooperation accord.
13. The exploration of possibilities for joint research and development and cooperation projects in developing countries in the areas of health and environment.
14. The provision of food aid in response to the damage caused by Hurricane Lilli.



# CUBA EN FUNCIÓN DEL MUNDO ACTUAL: DEMOCRACIA Y LIBERTAD

TOMÁS DUVAL

Durante los últimos años se ha consolidado la existencia de una sociedad internacional y de un sistema económico de carácter global que desata fuerzas que traspasan las fronteras al margen del control o voluntad de los Estados. Nuestra región ha experimentado en la última década cambios profundos. En el área se consolidan las ideas-fuerza que pretenden imponerse en el mundo: democracia, economía de mercado, vigencia de los derechos personales.

Durante varias décadas la seguridad de la región, por ejemplo, estuvo amenazada por la subversión y la acción revolucionaria del marxismo. La institucionalidad de la OEA definió esos desafíos como la amenaza que afectaba la seguridad del hemisferio. Las acciones desarrolladas por la OEA invocando el TIAR, llevó a la organización a expulsar al gobierno de Cuba del sistema y, posteriormente, incluso le aplicó sanciones. Ello refleja claramente que estas estuvieron inspiradas en la concepción de la amenaza ideológica a la región. Naturalmente, el término de la denominada Guerra Fría ha eliminado esa amenaza en el orden regional. Como consecuencia de ello y del proceso de globalización, la seguridad tiene para la región una fuerte connotación económica.

América Latina ha modificado la estrategia de desarrollo que aplicó durante varias décadas y ha adoptado un esquema de economía libre que busca, como elemento central de su desarrollo, su vinculación e integración con la economía mundial. Con la excepción de Cuba, prácticamente el resto de los países de la región se ha comprometido en un proceso de

modernización que tiene como fundamento esa integración. De ahí que la estabilidad de la economía mundial y la existencia de un comercio libre y sin discriminaciones se haya transformado en un factor de seguridad de nuestras naciones.

En el mundo actual, junto a esa tendencia de carácter multilateral que responde a la globalización imperante, se observa otra que parece contradecirla, pero que en la práctica es complementaria: la creación de grandes agrupaciones regionales, que es otra modalidad de vinculación a la economía mundial. Esta realidad otorga sentido a lo que algunos denominan como la política de regionalismo abierto que debe imperar en nuestra área.

En este escenario, América Latina requiere una reflexión especial. Hay un imperativo político que condiciona una opción preferente por la región puesto que es nuestro escenario natural. Los países deben estar atentos a todos los esfuerzos destinados a promover la concertación de la acción latinoamericana, a dar vitalidad a la cooperación regional y promover la integración económica y cultural de la región.

En el pasado se entendió la integración latinoamericana como un esfuerzo destinado a reproducir, a nivel regional, el esquema de sustitución de importaciones que practicaron muchos países, con la pretensión de crear un área protegida y desvinculada de la economía internacional. Tal proyecto fracasó y pareciera que no hay intenciones de repetirlo. América Latina está orientada a la liberación del comercio regional y a su transformación en agente activo del comercio mundial.

Al mismo tiempo cabe reconocer que existen factores que perturban la estabilidad económica mundial y, de manera especial, el proteccionismo de las naciones más industrializadas se ha convertido en una verdadera amenaza para la región. Tal dificultad debería inducir a una acción hemisférica sostenida y constante en la lucha contra el proteccionismo, que puede afectar gravemente las convicciones de algunos países que todavía no alcanzan a percibir los beneficios del modelo de economía de mercado adoptado e imperante en la región.

Con todo, los países latinoamericanos están comprometidos

a impulsar la economía de mercado como fórmula de desarrollo de nuestros pueblos y ello supone, además, la integración, la competencia, la información y la multidependencia del sistema económico mundial y sus bloques regionales.

A esta realidad ineludible y que penetra con fuerza en el mundo entero, debe añadirse el resurgimiento global de la democracia y la formación de una cierta cultura de la libertad, que son ejes relevantes e indicativos de sociedades auténticas y plenamente modernas. Este fenómeno es una característica mundial de la cual nuestros países no pueden ni deben estar ausentes si propician una real valoración del hombre y sus libertades.

En la región, los regímenes autoritarios han cedido paso a gobiernos democráticos producto de elecciones libres. Aunque evidentemente en algunos casos esto no basta para sostener un gobierno democrático, sí constituyen avances importantes que deben ser bien valorados por los otros países de la región.

Nuestros países han logrado con mucho esfuerzo desarrollar instituciones representativas fuertes, que mantengan efectivamente el estado de derecho, protejan los derechos de todos los ciudadanos y sean capaces de responder a las demandas populares y otorgar a los ciudadanos una participación activa en las decisiones de políticas públicas. Este proceso hacia la democracia en América Latina no ha sido fácil, sino con dolor y, al mismo tiempo, sin toda la agilidad o rapidez que algunos pudiésemos querer o aspirar.

Este nuevo escenario regional que hace suya la política democrática no sólo como una expresión, sino como un compromiso militante, no puede prosperar en contextos donde se fortalece el rol político de los ejércitos, se producen flagrantes violaciones a los derechos humanos y el progreso económico no se visualiza o pasa a ser una especie de quimera. La práctica democrática y el estado de derecho no se pueden consolidar a menos que los derechos de los disidentes políticos, las minorías de todo orden y otros grupos sociales y culturales se respeten y protejan con decisión.

Asimismo, la miseria extendida es un terreno fértil para la

exitosa demagogia de movimientos totalitarios, que ceden a la tentación de resolver los problemas sociales a través de la implantación de dictaduras militares. Las instituciones democráticas no pueden prosperar en condiciones de penuria económica, pero ambas requieren de grandes espacios de libertad para desarrollarse y estabilizarse en todos los países de la región. América Latina no sólo necesita seguridad sino también libertad, pero no debemos olvidar que esta, la libertad, siempre puede ser vulnerada y su causa nunca está totalmente a salvo como nos enseña la historia.

En este contexto latinoamericano, el tratamiento sobre Cuba se ha hecho en el último tiempo entre dos extremos irreconciliables y que no son adecuados para enfrentar la delicada situación existente en ese país caribeño.

En primer lugar, la política exterior de Estados Unidos ha intentado someter a Cuba a un aislamiento a través de la utilización de medios coercitivos que representan un atentado al Derecho Internacional. El país del norte ha aplicado sanciones unilaterales cuya máxima expresión la constituye la denominada ley Helms-Burton que no precisamente promueve la democracia y la libertad en Cuba, sino que representa un atropello inaceptable para la comunidad internacional. Más aún, ésta no contribuye a satisfacer el anhelo de la comunidad americana de que Cuba evolucione hacia un régimen democrático y afecta de manera perjudicial al pueblo cubano que hoy sufre padecimientos originados por un sistema político y económico fracasado.

En segundo lugar, algunos países latinoamericanos practican una política que implica un suerte de doble *standard* para con Cuba y el resto de la comunidad mundial, que tiene dos expresiones: la primera, una especie de aceptación protocolar de Cuba en las distintas organizaciones y actividades del hemisferio; y, la segunda, considerar a este país como uno más y utilizar un tratamiento normal que tiende a incorporar a Cuba plenamente a la comunidad internacional.

Este último procedimiento adoptado por algunas naciones del área hoy no es posible en nuestra región, ya que los países

están comprometidos de manera militante con la promoción y defensa de la democracia. En América Latina la democracia hoy día no es neutra, sino que existe la obligación de promover y cooperar con su mantención y consolidación en la región.

El sistema interamericano ha desarrollado un proceso de reforzamiento del principio democrático en las relaciones de los países con el sistema. La Carta de la OEA contempla el compromiso democrático en el Preámbulo y en varias disposiciones específicas: el artículo N°2, referido a los Propósitos señala «promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto del principio de no intervención». A su vez, el artículo N°3 en relación a los Principios señala «la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa».

Ambas disposiciones, que naturalmente tienen un carácter programático, se han transformado en un compromiso de acción positiva en defensa de la democracia en la resolución adoptada en el Vigésimo Primer Período de Sesiones de la OEA, celebrado en Santiago de Chile. Esta Resolución obliga al Consejo de la OEA y a la Asamblea a actuar si se producen hechos que ocasionen una interrupción abrupta e irregular del proceso político institucional democrático en cualquier país.

La Resolución de la OEA, que no tenía carácter vinculante, fue recogida en el protocolo de reformas de la Carta de la OEA, el Protocolo de Washington, que incorporó un nuevo artículo al capítulo II de la Carta que establece: «Un Miembro de la organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en la Sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajos y demás cuerpos que se hayan creado. La facultad de suspensión solamente será ejercida cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiera emprendido con el objeto de propiciar el restablecimiento de la

democracia representativa en el Estado Miembro afectado...».

Este Protocolo ha sido aprobado por los diferentes países que componen la OEA y les obliga a actuar de manera específica ante estos casos en defensa de la democracia. En cuanto a Chile, este Protocolo fue aprobado por el Congreso Nacional y fue publicado en Diario Oficial del 11 de enero de 1995.

Es en este contexto donde han actuado los países miembros de la OEA en la última década con relativos éxito y eficacia. El mecanismo de Santiago fue puesto a prueba por primera vez en 1991 en Haití, sólo meses después de su creación. Luego, se realizó una acción en el mismo sentido en la República del Perú en 1992; en la República de Guatemala en 1993; y más recientemente, en Paraguay. En todo estos casos los países latinoamericanos actuaron unidos en defensa de la democracia y sus resultados fueron decisivos para la mantención del sistema. Además, otorgaron confiabilidad al mecanismo aprobado en Santiago. Asimismo, reveló un compromiso profundo de las naciones de la región por la defensa y promoción de la democracia.

Por otra parte, el Grupo de Río, que ha hecho esfuerzos importantes para lograr un consenso político a nivel mundial de su verdadera importancia y rol entre los países de la región, tiene como requisitos de pertenencia de los Estados miembros defender y poseer una institucionalidad democrática.

Por lo tanto, el sistema interamericano tiene una actitud militante en la promoción y defensa de la democracia en nuestros pueblos.

En este mismo sentido los acuerdos comerciales y la formación de bloques regionales de comercio en nuestra región y en el mundo entero han incorporado como partes componentes del los mismos la defensa y protección de la democracia.

La formación del MERCOSUR ha implicado que los países miembros hayan incorporado una Declaración Presidencial sobre «El Compromiso Democrático del MERCOSUR», que es condición esencial para el proceso de integración en curso. El primer compromiso que adoptaron los países integrantes de este bloque regional se produjo en la denominada «Declaración de Las Leñas»

efectuada en junio de 1992. En esa declaración, los cuatro jefes de Estado de los países miembros «ratifican que la plena vigencia de las instituciones democráticas es supuesto indispensable para la existencia del desarrollo del MERCOSUR».

Posteriormente, el 25 de junio de 1996, los Presidentes de los países miembros del MERCOSUR suscriben la Declaración Presidencial sobre «Compromisos Democráticos del MERCOSUR». En ella se establece que toda alteración del orden democrático constituye un obstáculo incompatible para la continuidad del proceso de integración en curso respecto del Estado Miembro afectado. Frente a la contingencia descrita, las Partes se comprometen a un sistema de consultas entre ellas y, si estas no producen los efectos buscados, las Partes pueden aplicar medidas al Estado afectado que van desde la suspensión del derecho a participar en los foros del MERCOSUR hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes del Acuerdo.

Chile y Bolivia han adherido a la declaración presidencial mediante un Protocolo, en que se manifiesta que será de aplicación el principio democrático como condición esencial para la continuidad del proceso de integración en curso.

En el caso de Chile, el país además ha suscrito y ha aceptado el compromiso democrático en el Convenio Marco con la Unión Europea, en el que se establece que «El respeto a los principios democráticos y los derechos humanos fundamentales como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo».

La realidad y los instrumentos citados anteriormente nos llevan a señalar que la comunidad internacional y, específicamente América Latina, tienen un compromiso militante con la democracia no sólo en el campo político, sino también en el área económica. Estos obligan a los países de la región a actuar en conformidad con los compromisos internacionales en pos de promover y tener una posición activa en defensa de la democracia.

La democracia hoy no es neutra para América Latina. En el

proceso de consolidación democrática que experimenta el continente, sólo Cuba constituye la excepción a esa tendencia. Los países americanos tienen la obligación de alentar la evolución del régimen cubano.

Resulta importante que Cuba pueda dar cumplimiento a sus compromisos internacionales en materia de respeto a la persona y los derechos humanos que lo vinculan con el sistema de Naciones Unidas. Asimismo, debe indicar tendencias claras en el avance del establecimiento de un sistema democrático, de conformidad con la posición establecida por la comunidad interamericana.

Con todo, la comunidad interamericana tiene la obligación de fomentar y preocuparse por la situación de Cuba a través de la cooperación y diálogo amplio que incluya a las autoridades cubanas y a todos los sectores de la sociedad, para lograr una efectiva promoción y respeto de los derechos humanos y avances sustanciales en la adopción de un sistema democrático y pluralista.

Actuando individualmente y en concierto, los países del continente americano pueden y deben hacer mucho por proteger, fortalecer y extender la política democrática.



## CONDICIONALIDAD Y DIÁLOGO EN LA INSERCIÓN INTERNACIONAL CUBANA

MARÍA TERESA INFANTE

Procederé mediante un análisis que tiene en cuenta tres puntos fundamentales. Primero, cuando hablamos de la inserción de Cuba y de los países latinoamericanos tenemos que preguntarnos qué significa en este caso la inserción y cuál es el escenario en que puede plantearse tal fenómeno respecto de ese país. El segundo punto se refiere a quién define cuáles son los términos de esa inserción y cuáles son los valores, creencias y opciones que deben ser realizados mediante ese tipo de decisión, aparentemente racional. Y, el tercero, acerca de cuáles son los modelos posibles.

Algunos de éstos fueron expuestos, analizados y evaluados por los expositores que me precedieron y trataremos de ver si tienen alguna relación con las conclusiones a las que llegamos en los puntos anteriores, en particular en cuanto a su pertinencia en el escenario latinoamericano actual.

Primero, respecto del tema de la inserción, no cabe duda que un examen de la historia desde la Revolución Cubana hasta esta época o el momento en que se produce el quiebre del mundo socialista al cual pertenecía, mostraba un patrón o marco propio de inserción internacional. Cuba era un país situado en la comunidad internacional con una legitimidad parcial –pero suficiente para ganar cierta posición en el mundo multilateral– y una libertad y capacidad de influencia en el sistema internacional.

Por otra parte, el esquema poseía limitaciones al tratarse de un país en desarrollo cuya influencia estaba vinculada a una relación de alianza con una superpotencia miembro permanente

del Consejo de Seguridad, rectora de uno de los esquemas políticos y militares fundamentales en el mundo de la Guerra Fría.

Esto nos lleva a postular que el caso cubano no es el de un país cuya experiencia sea simplemente equivalente a la de otros casos de transición experimentados por países latinoamericanos de tamaño económico o poblacional semejante, ni tampoco a la de algunos países europeos que salen de la ruptura del mundo socialista y que nunca tuvieron el margen de autonomía internacional que tuvo Cuba.

No obstante los rasgos antes indicados, Cuba es igualmente tributaria y actora de las características que tiene América Latina en el escenario político internacional. América Latina nunca ha constituido un bloque como actor político internacional, no ha tenido un modelo único de inserción internacional y ella internamente ha resuelto sus conflictos mediante diversos esquemas de coexistencia, pluralismo ideológico o crisis abiertas, tanto en el plano interno como en sus relaciones exteriores. La gran crítica que se hace en los '70 a las fronteras ideológicas benefician fuertemente a Cuba y a otros países de América Latina, así como también produce el mismo efecto el principio de la no intervención que aunque tiene una expresión jurídica importante en una serie de instrumentos del sistema interamericano —del cual queda marginado el régimen cubano— es pilar de la política exterior de algunos miembros del mismo sistema.

De manera que tenemos un actor con gran autonomía y con una buena imagen internacional, sin perjuicio que sea percibido como parte de un conflicto ideológico, político y hasta militar. Desde este punto de vista no aparece como un actor que se inserte fácilmente en cualquier esquema de cooperación internacional, económico o político, lo cual hace más difícil entender el problema de su inserción actual, en la medida en que le aplicamos modelos teóricos.

Algunos de estos se han experimentado o han regido en otros escenarios latinoamericanos muchos más dependientes del mundo occidental, con menos capacidad de autonomía para decidir cuáles son sus opciones económicas y políticas, así como

en materia de seguridad internacional. Por lo demás, no debe olvidarse, que algunas decisiones hemisféricas en materia de seguridad han tenido relación específicamente con la posición o políticas cubanas, lo cual hace más complicada la clarificación de la perspectiva adecuada.

Ahora, desde el punto de vista de la inserción, podemos ver que el esquema que se ha planteado en los últimos años en América Latina o el tipo de relación por la cual ha optado en general, es la cooperación por la vía democrática. Ella está presente en el concepto del Grupo de Río, así como en las Cumbres Iberoamericanas. Es decir, la homogeneidad de regímenes que aunque con diversos matices y distintas gradualidades se sitúan dentro de un esquema internacional que podríamos definir como de promoción de la democracia. Esto significa acentuar o privilegiar el elemento democrático para legitimar la participación en esquemas políticos de cooperación. Y este es un elemento importante de tener en cuenta, porque no parece fácil hacer pasar a este país desde una definición de inserción internacional a otra construida en torno a un elemento cuyo componente interno y externo es diferente del tradicional. Esta suerte de tensión se observa con claridad en el contexto de la cumbre antes mencionada, aunque formalmente Cuba sea parte de ella.

Todas las transiciones de la última época en América Latina han sido sometidas a prueba en esta materia, y han experimentado procesos de interrelación entre los ámbitos internos y externos, junto a un segundo elemento, cual es la apertura al tema de derechos humanos. No necesariamente se da un paralelismo automático entre ambas cuestiones, pero la realidad indica que se entienden como parte de un mismo cuadro de respuesta a un patrón de conducta y como exigencia para una participación más plena en el sistema internacional. Esto se traduce en la aceptación de una suerte de vigilancia u observación internacional en tema de derechos humanos, de una activación de los mecanismos de protección y la revisión de su funcionamiento, entre otros. Como consecuencia, se plantean otros temas relativos al fortalecimiento de la democracia, a los elementos que legitiman

las elecciones libres o el fortalecimiento del poder legislativo y del judicial.

El segundo punto del análisis tiene que ver con quién define los términos de la transición. La verdad es que quién define los términos de la transición depende del contexto geográfico, político y económico, en último término del espacio político en el cual uno pretende insertarse. El escenario en que se mueve América Latina es el mundo occidental. Este tiene en cuenta vínculos con Europa, particularmente la comunitaria, y otros países que comparten los mismos esquemas. Es claro en este caso que el diálogo económico con Europa está condicionado a una comunicación política que tiene un componente de derechos humanos y democracia. Esto no significa necesariamente la imposición de un modelo, pero puede calificarse como un condicionamiento para que ese tema sea debatido abiertamente. Este diálogo debe tener una contraparte que reciba el mensaje y que esté dispuesta a entrar a esta suerte de relación.

Ahora bien, América Latina y el sistema interamericano, con todas sus debilidades, han incorporado en su debate la cuestión de la democracia y los derechos humanos. Ha existido, asimismo, una teorización acerca de si la democracia es o no un valor que además de un aspecto ético y de ser un régimen político que permite la opción y alternancia de los representantes y la diferencia entre gobierno y ciudadanos, constituye una obligación jurídica.

No cabe duda que la cooperación a nivel hemisférico actualmente tiene un componente democrático que se aplica de acuerdo con las características del equilibrio y las diferencias propias de las relaciones dentro de un esquema de poder, las posiciones respecto de los principios de no intervención, etc. No existe un cuadro de automático alineamiento, pero los Estados pueden ser confrontados al cumplimiento de determinadas exigencias que el esquema permite que se formulen y eventualmente a un marco que acepta determinadas sanciones políticas admitidas por el concierto hemisférico.

Por otra parte, entre los esquemas de concertación política

—uno de los más importantes es el Grupo de Río— se admite explícitamente el diálogo sobre la base de una armonía en torno a principios y políticas. Si bien la Cumbre Iberoamericana, donde participa Cuba, admite de hecho la diversidad de regímenes, subsiste el problema de lo que los demás socios esperan y pretenden alcanzar mediante la propuesta respecto del actor o del Estado cubano, la propuesta relativa a los cambios y las bases para un encuentro en ese sentido.

Desde este punto de vista, a diferencia de otros actores del sistema internacional, o en particular latinoamericano, no parece apropiado adoptar un esquema de análisis en el cual los obstáculos para la reinsertión internacional de Cuba se definan principalmente a partir de las condicionantes económicas y políticas externas. Este enfoque no permite relacionar adecuadamente el peso que tiene el propio régimen y el gobierno cubano para admitir un compromiso con reformas políticas que obviamente alterarían sustantivamente el modelo del proceso experimentado por varias décadas. Habrá que constatar que estamos frente a una capacidad de autonomía y definición directamente vinculada a la propia historia del proceso cubano.

Por eso es que hay que construir un enfoque para entender el problema que haga sentido. El problema no es que haya condicionantes económicas y políticas, las cuales no podrían estar ausentes si ha sido el patrón en todos los demás casos en Latinoamérica, sino que es la determinación de los puntos de encuentro para abrir un diálogo político fecundo que tenga algún grado de recepción o de asociatividad con los aspectos internos dentro de Cuba, y que no perjudique su propia visión de su inserción internacional, sin dejar de considerar el peso dominante de la relación con Estados Unidos.

Desde este punto de vista, la ley Helms-Burton de los Estados Unidos constituye una de las respuestas más fuertes y contradictorias para poder influir en este eventual proceso, puesto que reúne todos los componentes económicos, sociales y políticos de presión para aislar al país, pero simultáneamente desvincula esos mecanismos de un conjunto de compromisos y

obligaciones que otros países están desarrollando para el mismo caso, y acentúa la naturaleza sancionatoria más que la negociación.

El modelo de la ley indicada, cuya aplicación ha sido parcial, tiene que ver con una serie de problemas no solamente relacionados con Cuba, sino que también con otros socios que compiten con Estados Unidos y con algunos temas que necesariamente tendrán que ser resueltos más allá de las transiciones a la democracia. Es el problema de las inversiones que fueron nacionalizadas sin compensación y si el esquema económico cubano tiene que resolver ese punto desde la partida, como lo han tenido que hacer otros países, con independencia de los procesos democráticos propiamente tales.

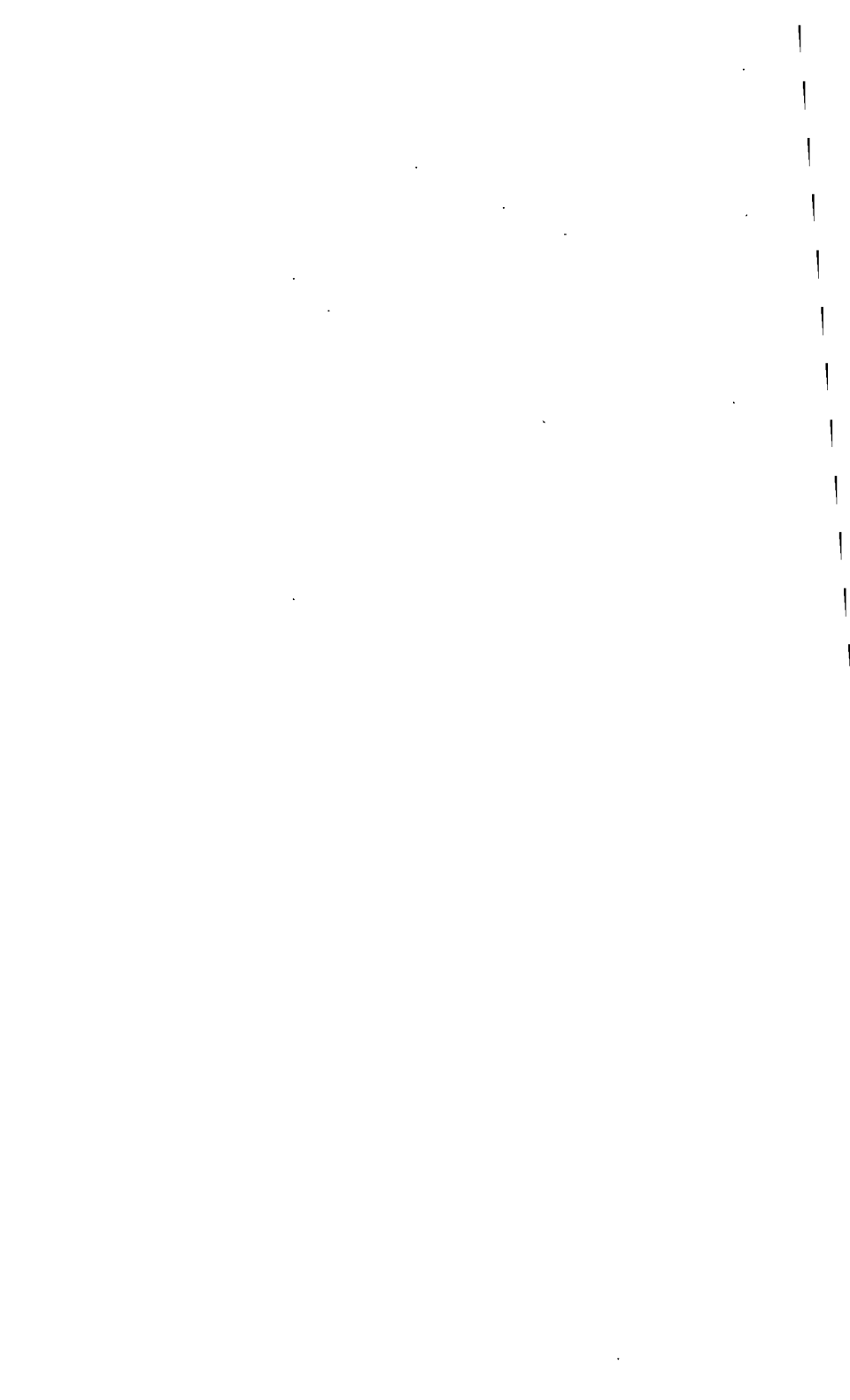
Es un costo que han asumido todos los países latinoamericanos cuando han decidido pasar de una etapa de alto nacionalismo económico a una etapa de apertura económica, y que implica la regularización de una serie de relaciones económicas internacionales. Hoy día, aquéllas están más globalmente expuestas a crítica internacional debido a los acuerdos sobre comercio internacional y la generalización de los esquemas de promoción y protección de inversiones, que implican operar dentro de las reglas del juego económico generalmente aceptado.

Un análisis sereno de este tema, desde la perspectiva de un modelo de inserción para Cuba que no siga esquemas impuestos desde el exterior, tiene que considerar que existe una tendencia reiterada a relacionar el diálogo político con el económico, generando factores de reciprocidad en las materias de interés común.

Para terminar, es necesario hacer una última apreciación respecto a cuál es la capacidad que tiene América Latina para influir en este escenario. Creo que esta es limitada, porque si bien tiene más instrumentos económicos para asociarse con Cuba en múltiples proyectos, así como para cooperar con ella en determinadas acciones, al mismo tiempo, hay ciertos esquemas o ciertas estructuras en las cuales América Latina participa —como los derechos humanos, el diálogo político, las relaciones

económicas hacia el libre comercio, etc.— que necesariamente llevan a hacer un tipo de planteamiento que requiere de una contrapartida en Cuba.

Ahí es donde aparece la necesidad de abordar el tema de la posibilidad de que América Latina participe más activamente en un diálogo para el entendimiento mutuo, pero teniendo en cuenta las peculiaridades propias de un régimen largamente consolidado y sin relaciones con la principal potencia hemisférica. En esta visión realista, también es importante que los países latinoamericanos no adopten posiciones contradictorias entre el caso cubano y otros de la misma región que pueden examinarse en el nivel multilateral, así como que no confundan en sus expresiones, buenas relaciones económicas sectoriales o puntuales, con un incremento automático de la capacidad de influencia en los fenómenos y el proceso cubanos.





## NOTAS SOBRE LA IMAGEN COMUNICACIONAL Y LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN CUBA

PILAR ARMANET

En primer lugar –y declarando desde ya que no soy especialista en el tema de Cuba– a partir de lo que uno lee y escucha de los que efectivamente saben, me atrevo a afirmar que parecería que existe una percepción más o menos generalizada de que Cuba ha iniciado un proceso de transición. Quiero señalar esto simplemente como un comentario inicial, para hacerme cargo de un estado ánimo de la discusión sobre el tema, ya que en los hechos no existen evidencias de que ese proceso esté en marcha efectiva y sostenidamente. Pueden percibirse signos de apertura económica, pero estos no son recientes y en lo sustantivo Cuba sigue siendo un régimen firmemente autoritario.

Ello no quiere decir, en ningún caso, que la situación no esté cambiando; existen nuevos desafíos y realidades que el régimen cubano está obligado a enfrentar.

El primero y más significativo a mi juicio, es el cambio evidente del escenario internacional que enfrenta el gobierno cubano.

La Revolución Cubana y las primeras décadas del Gobierno de Fidel Castro, transcurren en un entorno estratégico complejo dentro de un contexto de Guerra Fría, en el que su aliado principal tenía el rango de superpotencia. Esto convertía a la dependencia militante de Cuba de la Unión Soviética en una supe-ditación coherente con el alineamiento y enfrentamiento que caracterizó por largos años al sistema internacional. Existía, en consecuencia, una sintonía real y universalmente aceptada entre el discurso interno cubano y los factores externos dados por su ubicación en el marco de la competencia este-oeste. Cuba era

un enclave revolucionario, marxista y leninista, ubicado en el espacio geopolítico central de los Estados Unidos y eso daba sentido y consistencia a su política interna y a su política internacional.

En la actualidad, en cambio, no es posible encontrar esa coherencia más allá de la legitimidad que le otorga la vigencia formal, ya que no real, de la ley Helms-Burton.

La apuesta, entonces, es que suceda allí lo que ha ocurrido en la mayor parte de los casos de las transiciones de sistemas socialistas a sistemas liberales: la crisis económica y la ineficiencia de los sistemas centralizados para resolverla van generando lenta pero inexorablemente la transformación del modelo económico y se genera desde allí una cierta capacidad «contaminadora» del liberalismo que termina por erosionar al régimen político. Esa capacidad de contaminar o de «corromper» se va expandiendo en la medida en que la llegada de capitales no se ve reducida a sectores específicos de la producción que se mantienen como enclaves de excepción, sino que se expresa en distintos niveles de la actividad económica donde la interacción con la sociedad es más alta, como sucede muy especialmente con el turismo. Ello va generando, en la medida en que no se trata de una colaboración pro-sistema, una penetración del régimen político. Y, usando palabras que podrían ser de Fidel, se va produciendo una paulatina corrupción del sistema político por la inserción del capital internacional.

Esa es la esperanza, a nuestro juicio, de una transición pacífica, y esa es la apuesta que se ha estado intentando hacer desde América Latina y la Unión Europea, y que Estados Unidos, por su parte, ha resistido tanto.

En la medida en que se mantiene la percepción de sociedad sitiada desde los Estados Unidos se favorece la persistencia, a mi juicio artificial, de una cierta coherencia entre factores externos y factores internos, que reproduce para Cuba y sólo para esta un modelo de Guerra Fría que está muerto para el resto del mundo y muy especialmente para la República Popular China, que es el otro baluarte del socialismo internacional.

Un segundo elemento, tiene que ver con el tema de la crisis de las ideologías y la permanencia de Cuba como el último factor utópico que nos queda de los años '70, lo que a mi juicio tiene importancia en el sistema político internacional. La mantención de un espacio con el discurso y los sueños de ese período y que no implica costo alguno para el mundo en general –por el tamaño de la Isla y su aislamiento progresivo– significa en la práctica un costo altísimo que sólo estaría pagando el pueblo cubano, contribuyendo a mantener la Revolución Cubana como una opción política que aún está viva.

Testimonios de esta percepción son, desde mi punto de vista, las reacciones que se producen cuando Fidel concurre a reuniones internacionales del tipo de las Cumbres Iberoamericanas. Más allá de la importancia diplomática que puede tener la invitación a Fidel a una cumbre, a nivel emocional se produce entre él y la gente común una retroalimentación políticamente muy eficiente. Esto contribuye a reafirmar la convicción de los sectores políticos dominantes cubanos que en los hechos existe una simple coyuntura políticamente adversa, pero que al mismo tiempo es posible reconocer la existencia de una profunda simpatía de los pueblos latinoamericanos con el proceso cubano. Yo creo que ese es un tema sobre el cual no hemos meditado en forma suficiente y que tiene que ver con la importancia de los medios de comunicación en la construcción y mantenimiento de un liderazgo carismático y personal como el que tiene Fidel Castro.

Siguiendo en la línea de esta sintonía entre factores internos y factores externos, me parece que cuando se generan estos espacios de alimentación de los propios referentes –tales como la de constituir una fortaleza sitiada por los poderosos y defendida por la solidaridad internacional– se vuelve a producir una vez más esa percepción artificial de que respecto a Cuba existe sintonía entre factores externos e internos, que en conjunto contribuyen a sustentar el régimen político y que sólo se explican si vemos con claridad la pérdida de relevancia de Cuba en las relaciones internacionales contemporáneas.

La desdramatización de las relaciones con Cuba podría contribuir mejor a debilitar la coherencia del discurso y permitiría la acción más efectiva de la liberalización económica que terminaría finalmente por imponerse.

Desde un punto de vista comunicacional, la presencia de Fidel Castro en una cita presidencial con su carga emotiva y una cobertura completamente desproporcionada respecto del tamaño efectivo de la Isla, tiene sin lugar a dudas un impacto significativo al interior de Cuba.

Se habla mucho también de los acuerdos de compromiso con el régimen democrático que Fidel ha debido firmar en estas cumbres regionales y que, desde la perspectiva de las comunicaciones, no hacen sino reafirmar el discurso del gobierno en el sentido de que Cuba vive en democracia.

Mi enfoque se relaciona con la pérdida de importancia relativa de Cuba en el concierto internacional, que está dada por el término de la Guerra Fría, el agotamiento del modelo marxista como proyecto de validez universal y la persistencia sólo respecto de su situación interna de una dinámica de enfrentamiento y de sobrereacción que ha contribuido a aumentar las posibilidades de que sea tratada como un laboratorio de ideas pasadas. De allí la importancia de un tratamiento de la situación cubana mucho más refinado, que permita que el régimen pueda asumir los cambios en su entorno internacional. Estas transformaciones superan con mucho la pérdida de apoyo económico que significó el fin de la Unión Soviética, lo que implica que deba entonces realizar el difícil proceso de readaptar su discurso interno a esta nueva realidad.

Una reflexión más sofisticada en torno al tratamiento público de las cumbres y reuniones internacionales en que participa Fidel Castro que tome en cuenta esta dimensión, puede contribuir a equilibrar su presencia —como una más, y sin lugar a dudas no la más importante— dentro del contexto mundial y regional.

Por último, un comentario relacionado con la ley Helms-Burton. Nuevamente me parece que estamos frente a una mani-

festación ideológica que no se compadece con la importancia relativa de Cuba ni aún para los Estados Unidos en su conjunto, aunque podemos explicarnos la importancia que reviste para las minorías cubanas de los Estados Unidos. El tema de fondo está en la discusión acerca de si puede Estados Unidos aplicar disposiciones de su ley interna a negocios y actividades comerciales de terceros Estados en Cuba. Una vez más, a raíz del caso cubano, se está discutiendo los límites de la hegemonía norteamericana en el campo de la seguridad internacional. Ese el debate principal que se está desarrollando entre Estados Unidos y Europa, en el que Cuba es principalmente un símbolo y con ello se acrecientan las dificultades de contribuir a la transición efectiva y pacífica hacia la democracia.



# CONDICIONALIDAD INTERNACIONAL Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA EN LA TRANSICIÓN CUBANA

FRANCISCO LEÓN

## **Presentación**

En este trabajo desarrollaré la hipótesis de que el gobierno cubano enfrenta, a corto y mediano plazo, el dilema de obtener el financiamiento requerido para reestructurar la economía, asegurar su crecimiento sostenido e ir satisfaciendo las demandas de bienestar de la población acumuladas desde 1989, aceptando la condicionalidad de los cambios económicos y políticos de parte de la comunidad internacional y el desarrollo de la sociedad civil emergente de esos cambios; o bien, de continuar resistiendo a la condicionalidad externa, impidiendo el acceso a flujos financieros adecuados en monto y regularidad a los requerimiento del crecimiento económico y el bienestar social, teniendo que recurrir crecientemente al control político-policial como respuesta a la indiferencia y las actividades opositoras asociadas al descontento de la población.

En ese contexto, el gobierno podría renunciar a continuar el Período Especial, y la oposición nacional a seguir esperando el desenlace del proceso de sucesión del máximo líder o un eventual golpe militar, iniciándose una transición negociada entre los actores nacionales y, de estos, con la comunidad internacional. Esa transición negociada parece ser la vía más rápida y segura para asentar la soberanía en un consenso nacional e internacional sólido y duradero.

Finalmente un análisis de los actores, actuales y emergentes, permitirá responder sobre la necesidad y viabilidad de una agenda para la transición democrática cubana.

## El dilema actual

A pesar de la mayoría de los pronósticos, el régimen ha logrado sobrevivir a la desaparición del CAME y de la Unión Soviética, manejando la economía a un nivel muy bajo y con un enorme sacrificio del bienestar de la población. Sin embargo, pese a los anticipados anuncios de las autoridades de un milagro económico a raíz de la breve recuperación (1985-1986), no han sido capaces de asegurar un crecimiento sostenido. La inversión financiera externa no es suficiente para permitir la reestructuración de la economía, en especial de la composición y monto del comercio exterior, constituyéndose las remesas de la comunidad cubana en el exterior y el turismo en los principales proveedores de divisas.

Una contribución decisiva a esa sobrevivencia ha sido la recomposición de un nuevo conjunto de socios comerciales internacionales, al transformar las relaciones con parte de los países del antiguo campo socialista y aprovechar el no-alineamiento de países occidentales importantes (Canadá, España, Francia, Italia, Inglaterra, México) al embargo reforzado impuesto por Estados Unidos. Esta recomposición, sin embargo, no ha permitido a Cuba acceder a un financiamiento de mediano y largo plazo, ni en los montos requeridos, al rechazar el gobierno los cambios económicos y políticos exigidos por los acreedores y potenciales financistas externos. En estas circunstancias, la vulnerabilidad cubana frente a los efectos negativos de las medidas de reforzamiento del embargo estadounidense (leyes Torricelli y Helms-Burton), acceso a financiamiento externo y dinamización del comercio exterior, se ven complementadas.

La esperanza del gobierno de la Isla estuvo cifrada en la atracción de inversiones extranjeras, pero los magros resultados obtenidos<sup>1</sup> impiden seguir considerándolas como la fuente básica

---

1 Unos 2.200 millones de dólares comprometidos y algo más de 1.000 millones ejecutados representan solo una quinta parte del monto anticipado (1989-1996) por el gobierno.



de financiamiento externo a mediano y largo plazo. El grueso del financiamiento de las divisas ha provenido de la garantía de la zafra azucarera, las remesas familiares de cubanos en el exterior y las ganancias del turismo. No obstante, el incremento esperable del rendimiento a corto y mediano plazo de estas fuentes será relativamente modesto: la garantía azucarera por la incertidumbre que la mala experiencia reciente (1994-1997) ha generado en los proveedores externos; las remesas familiares al tener una expansión limitada por haber llegado a cerca del 50% de los hogares, o sea, su frontera demográfica en función de la migración pasada; y, el turismo por los escasos avances en la tasa de ocupación de habitaciones (aproximadamente 55%) y en la reducción del coeficiente importado del gasto por turista (60%). Por lo cual, salvo que el gobierno pueda afrontar exitosamente la negociación de la deuda y las condiciones de financiamiento a mediano y largo plazo, fundamentalmente con sus principales acreedores europeos y japoneses, no podría siquiera mantener el insuficiente crecimiento de ingresos anuales en divisas del último quinquenio<sup>2</sup>.

### **Período Especial y transición a la democracia**

En el escenario cubano de post crisis del socialismo real y de fin de la Unión Soviética están presentes tres opciones principales: la resistencia nacional y socialista; el cambio –gradual o rápido– a la democracia representativa y la economía de mercado; y, la emergencia de una heterogeneidad de intereses y de presiones sociales por una participación democrática. La resis-

---

2 Rusia, quien quedó con la deuda cubana con la ex-Unión Soviética, no tiene posibilidades de ser una fuente de financiamiento para la Isla, y los Estados Unidos después de las elecciones de 1996, parecen cada vez más alejados de la redefinición de su política hacia la Isla y abrir la negociación de sus diferencias económicas y políticas con las actuales autoridades cubanas.

tencia es conducida por el gobierno y el Partido Comunista desde el Estado; el cambio a la democracia y el mercado es alentado desde la comunidad cubana en el exterior y la internacional; y, las presiones por abrir los espacios a la participación democrática, particularmente en los cambios de la economía y del sistema de bienestar social, proviene de identidades a menudo precarias de intereses tradicionales y emergentes.

El Período Especial, impulsado por el gobierno, es la estrategia y la armazón institucional de la resistencia nacional y socialista que busca identificarse con la salvaguardia de la soberanía y las conquistas sociales de las últimas casi cuatro décadas, combinando el control político del proceso, una respuesta militar de tipo guerra de todo el pueblo, y cambios pragmáticos que ajusten la economía sin cambiar el carácter estatal y socialista del control de la producción y la acumulación de capital. El Período Especial no equivale a inmovilismo como lo muestran: el remozamiento de la dirigencia política y de la «sociedad civil socialista», la reducción de los efectivos militares regulares y la vinculación mayor de las fuerzas armadas a las actividades económicas; y los cambios económicos, particularmente, desde 1993. Los cambios en el Período Especial, sin embargo, carecen de plazos y de agenda pública, manteniendo el gobierno la incertidumbre sobre el futuro de los mismos.

El cambio a la democracia representativa y la economía de mercado dejó, después de 1989, de ser visto como ocurrencia fatal y ha pasado a ser el objetivo de una actividad multiforme cada vez más sistemática de los grupos organizados en la comunidad del exterior y de la disidencia interna y, particularmente, de la comunidad internacional. En muchos casos los grupos cubanos en el exterior hacen de la influencia, a través de la presión internacional, su medio preferido y de la disidencia interna un apoyo a la sobrevivencia en la Isla; tiñendo de particularismo una condicionalidad política y económica de corte más general (Unión Europea, Grupo de Río, comunidad iberoamericana) y acentuando el conflicto histórico del gobierno de los Estados Unidos con Cuba. La mayoría de los partidarios de

esta opción de cambio, a excepción de los Estados Unidos<sup>3</sup>, es cada vez más clara en su referencia a tipos de transición (sudafricana, chilena) y difiere en la especificidad del modelo final. O sea, conseguir establecer con el gobierno cubano una agenda de transición a la democracia y a la economía de mercado.

Finalmente, la opción de la transición democrática aparece como una solución a la tensión creciente entre las múltiples y vastas formas de participación popular en Cuba, y la centralidad y falta de democracia en la toma de decisiones. El reconocimiento por el gobierno y el Partido de la heterogeneidad de intereses en la Cuba de hoy, la negativa a permitir su expresión y acción organizada, insistiendo en la educación y el control político de los mismos, han dado carta de ciudadanía a estas presiones. A la vez que continúa el desarrollo de los gérmenes de caos, proveniente de quienes desean salir del país a cualquier parte, resolver sus problemas de sobrevivencia ciudadana por cualquier medio, y se niegan a mantener la disciplina y esfuerzos laborales con los actuales estímulos económicos. Es en ese contexto que asociar la participación a la democratización y su uso creciente en la toma de decisiones, aparece para grupos de dentro y fuera del gobierno y del Partido como una opción a considerar, reemplazando la dinámica de un cambio como resultado de presiones o superación del caos por una agenda negociada de cambios fruto de la participación democrática.

---

3 Como es sabido, éste ha explicitado en el marco de la ley Helms-Burton los criterios de aceptabilidad, así como los objetivos de sus presiones al gobierno y el apoyo a la oposición cubana, del modelo económico-político de Cuba y de la transición al mismo.

## Necesidad y posibilidad de una agenda de transición democrática

La necesidad y posibilidad de esa agenda existió durante la primera mitad de esta década, cuando los gobiernos de la Unión Europea, Canadá y América Latina se inclinaron por una transición cubana dirigida por Fidel Castro. Esta eventualidad contó, además, con el apoyo de los principales grupos organizados de la oposición interna y de algunas figuras políticas de la comunidad en el exterior. El escaso éxito de sus propulsores en convencer al gobierno y al líder máximo ha hecho prevalecer la opción de una transición después de Fidel, sea por resolución de la sucesión del líder máximo o por la eventualidad de un golpe militar. La aprobación de la ley Helms-Burton y el *impasse* del proceso de cambios económicos y el endurecimiento del discurso oficial en lo político del Pleno del Comité Central, en febrero y marzo de 1995, respectivamente, han contribuido a fortalecer esa última opción.

Más recientemente, con el anuncio de los avances en la concretización de la visita del Papa a la Isla y la reversión del optimismo oficial sobre la evolución de la economía a raíz de los problemas de la zafra azucarera 1996-1997, comienzan a advertirse algunos cambios en los actores del drama cubano.

Dejando a un lado las corrientes internas y externas, que quieren creer en la intervención milagrosa del Santo Padre basándose en experiencias similares en otras latitudes, es posible asociar esta visita con el deseo del régimen de mantener abierta la alternativa de la negociación con parte de la comunidad internacional<sup>4</sup>. La misma buscaría lograr un acuerdo sobre la deuda externa en moneda convertible con los países acreedores miembros de la Unión Europea, para acceder al financiamiento de largo y mediano plazo y otros términos favorables al desarrollo

---

4 Países de la Unión Europea, de América Latina y Canadá, donde el peso público de la Iglesia Católica es considerable.

exportador de la economía isleña; a cambio del inicio, por parte del gobierno cubano, de un proceso de cambios económicos y políticos necesarios para la plena inserción internacional del país.

Esta forma de condicionalidad internacional, a diferencia del particularismo de la establecida a través de la ley Helms-Burton por Estados Unidos, comprendería en lo económico los cambios requeridos por el programa, cuya ejecución haga factible cumplir los compromisos financieros de la Isla y, en lo político, cláusulas generales y prestablecidas por la Unión Europea. Es más, como la deuda pendiente es con los bancos y con los Estados, el programa que se acordaría con el gobierno cubano podría ser aceptable igualmente por el Japón. La condicionalidad estaría referida, además, a cambios económicos y políticos que iniciados en el corto plazo podrían desarrollarse en un período mucho mayor, como ocurre con los países ex-socialistas europeos en esta década.

En el caso cubano, como la Isla no aspiraría ni calificaría para integrarse a la OTAN ni a la Unión Europea, sino más bien a los acuerdos de comercio latinoamericanos y caribeños, las eventuales diferencias en la negociación con la Unión Europea podrían encontrar variantes aceptables en los acuerdos entre ésta y países o grupos de países de la región (MERCOSUR, por ejemplo). Esta variante tiene un atractivo particular para el gobierno isleño en el campo de los derechos humanos y de la condicionalidad democrática, al poder Cuba, a través de los cambios políticos requeridos para su plena integración regional, cumplir también con la condicionalidad europea<sup>5</sup>.

---

5 La decisión del Grupo de Río y de la Unión Europea (agosto, 1997) de seguir discutiendo la inclusión de Cuba entre los quince países que participarán en la Cumbre de Jefes de Estado Europa-América Latina de 1999, es un precedente favorable al respecto. Nace del rechazo común a las leyes extraterritoriales, como la Helms-Burton, y del interés de promover el respeto de los derechos humanos y la democratización en Cuba.

La alternativa del gobierno cubano sería insistir en limitar los cambios al ámbito económico y a las exigencias del programa financiero. Pero, al hacerlo, encontraría dos escollos difícilmente superables: la no aceptación de las condiciones políticas lo mantendría excluido del acuerdo de cooperación externa con la Unión Europea<sup>6</sup> y de beneficios de asistencia económica y técnica vitales para ejecutar el programa económico; y, retrocedería en relación al acuerdo migratorio con Estados Unidos donde el gobierno aceptó la supervisión por ese país del trato dado a los migrantes repatriados a la Isla, suscitando así el natural celo europeo<sup>7</sup>.

Esta posibilidad de acuerdo negociado Cuba-comunidad internacional, al calor de una bendición papal y de la urgencia de resolver el problema de financiamiento externo, hace posible y necesaria una agenda de transición cubana. Y, desde ya ha suscitado un apoyo al incremento de sus contactos europeos en grupos importantes de la oposición interna organizada y de la comunidad cubana en el exterior<sup>8</sup>. La regularización del diálogo de la oposición nacional con la comunidad internacional en sí es deseable, pero no a costos de alienar al sector oficial del diálogo con su oposición que haría posible una transición democrática. La comunidad internacional, como lo muestran las recientes experiencias de transición a la democracia en América Latina y en otras latitudes, puede favorecer el respeto de los derechos humanos y políticos, pero no constituirse en garante de los mismos. Sólo tienen vigencia los derechos que reconozcan los sectores nacionales en conflicto gracias a un acuerdo fundacional de la convivencia democrática<sup>9</sup>.

---

6 Como es sabido, Cuba es el único país latinoamericano en esa situación.

7 Esta cláusula del acuerdo migratorio Cuba-Estados Unidos, aunque tiene un alcance poblacional más limitado, merma la soberanía absoluta.

8 El otorgamiento de un premio internacional de defensor de los derechos humanos y la posterior gira internacional del conocido opositor interno Elizardo Sánchez, tuvo lugar en ese clima.

9 Haití y Bosnia nos recuerdan que ni la intervención militar de la comunidad internacional puede, sin el concurso nacional, garantizar esos derechos e instaurar la democracia.

Entre un gobierno que moviliza hoy todos sus recursos de poder para reafirmar la legitimidad del régimen de partido único y hace nuevamente coincidir la unidad nacional con prácticas inspiradas en el principio de unanimidad<sup>10</sup>; y una oposición que espera el renacer democrático de la desaparición de la actual dirigencia como culminación del proceso de sucesión, o por golpe militar como sucede en Cuba, es impensable el acuerdo fundacional requerido por la convivencia democrática. ¿Qué factores presentes en la dinámica nacional podrían transformar ese antagonismo y abrir el cauce al diálogo y la reconciliación nacional? El sustrato del entendimiento es el rechazo de la población a continuar pagando indefinidamente el precio en sacrificio que impone la mantención de un orden económico y político que todos, incluida la dirigencia oficial, aceptan que va a cambiar.

Ante ese cuadro de sacrificio inhumano, la comunidad en el exterior –muchas de cuyas organizaciones políticas exigieron el embargo de Estados Unidos– participa de hecho en el proceso de reconciliación nacional, asumiendo el apoyo económico a sus hermanos en la Isla vía remesas como una obligación. Se anulan así, parcialmente, los efectos del embargo, obligando a sus dirigentes a presionar por la eliminación de los obstáculos que los gobiernos de Cuba y Estados Unidos ponen a la ayuda solidaria entre cubanos, creándose una contradicción de hecho entre la espera de la sucesión del líder máximo o el golpe militar y la urgencia de abordar la supresión de los obstáculos a la ayuda solidaria de ambos gobiernos, generando un clima favorable a una negociación entre cubanos.

En la Isla, a su vez, el endurecimiento de las posiciones oficiales en materia de apertura política y de crítica a las reformas económicas tiene lugar paralelamente con el reconocimiento de los responsables de la gestión de gobierno de la necesidad de los cambios. Unos y otros, no obstante, concuerdan en que el

---

10 Duramente criticado en las discusiones y en una de las resoluciones del Congreso del propio Partido Comunista Cubano en octubre de 1992.

*statu quo* o los cambios tienen que asentarse en un consenso nacional tan amplio como el que impulsó los cambios en la década posterior al triunfo de la revolución.

Para el gobierno y el Partido someter a discusión popular los cambios o la reafirmación constitucional del Partido Único, ha sido una fórmula que se repite desde 1990 a la fecha<sup>11</sup>. Estas consultas no siguen un calendario predeterminado ni pasan de ser un «auscultamiento» de la opinión ciudadana a través de los organismos de masas del Partido, luego procesadas en forma centralizada y no democrática. Frente a esa práctica surgen dos posiciones que merecen consideración:

a) la de élites políticas oficiales que perciben el proceso de democratización como una respuesta a incentivos y sanciones externas, orientándose a la búsqueda de fórmulas de compromiso que a la postre pueden resultar extrañas a la ciudadanía nacional; y

b) la de quienes en el gobierno y en el Partido afirman que los éxitos mayores a los de 1959 hasta hoy se concentran allí donde los creadores han tenido una participación determinante en el diseño de la política institucional y en la toma de decisiones concretas, donde se han evitado los esquemas verticales y las deformaciones burocráticas y administrativas<sup>12</sup>.

En la primera de ellas el objetivo es internalizar la agenda internacional de transición a la democracia y al mercado; en la segunda, hacerla surgir del tratamiento de los cambios económicos y políticos que ocupan a los dirigentes, los cuadros y la

---

11 El gobierno acaba de anunciar que el 90% de la población reunida en sus centros de trabajo y vecindarios aprobó las propuestas sobre el Partido Único presentadas en el llamado del Congreso del Partido Comunista en octubre de 1997, calificando la consulta de un verdadero *referendum*. Continuar estas prácticas no democráticas a nombre de la democracia puede terminar por provocar el rechazo general de la población a toda forma de participación pedida desde el poder.

12 Uso aquí, dándole un carácter general, el planteamiento del Ministro de la Cultura Abel Prieto sobre la Política Cultural en «La Cigarra y la Hormiga: un *remake* al final del milenio», en la *Gaceta de Cuba*, N° 1, enero-febrero de 1997, pp. 56-57.

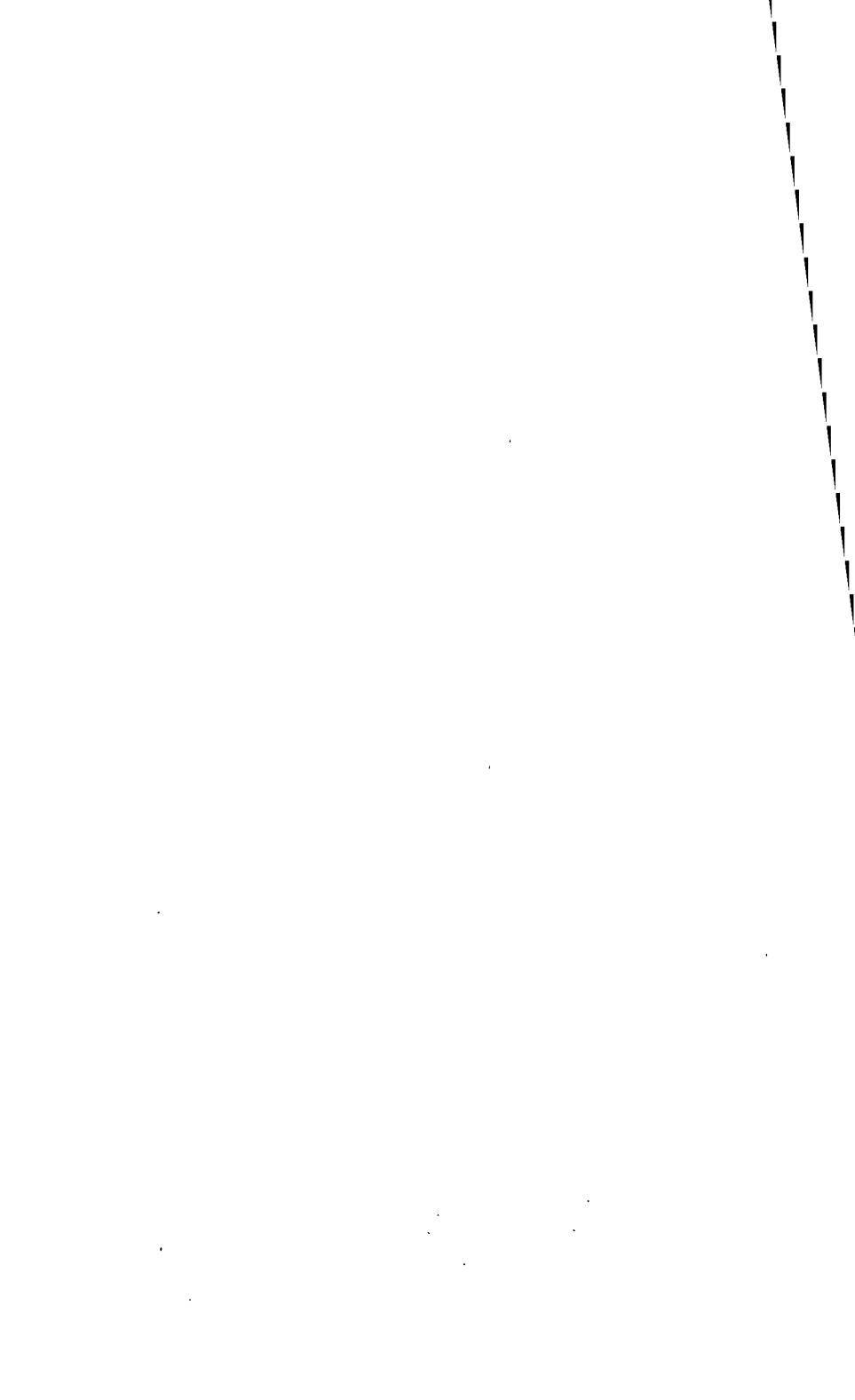


población en los órganos centrales de decisión, en las empresas y en los barrios.

Es posible, no obstante, que la participación democrática en la Isla surja, en lo inmediato, frente a problemas de envergadura que no pueden seguir siendo tratados sin consulta. ¿No muestra la crisis de la infraestructura y los servicios agravados por el éxodo económico desde el interior hacia La Habana en años recientes el fracaso del manejo centralizado y burocrático? ¿En qué agenda internacional hacia la democracia y el mercado tendría lugar el problema de la crisis de la infraestructura y los servicios de La Habana? ¿No es éste un ejemplo de la urgencia de encauzar democráticamente las presiones populares y hacerlas participar en la elaboración y no sólo en la ejecución de las soluciones?

Estamos en un momento en que la agravación de la crisis económica financiera y política en el año 1997, unida a una mayor concentración y presión internacional sobre el gobierno, hace necesario tener agendas claras para lograr hacer complementarias la necesidad de participación democrática y la condicionalidad internacional en la transición cubana.

Es hora de reconocer que sólo distinguiendo y haciendo complementarias una agenda de concertación –que enfrente los problemas del endeudamiento externo y de la integración económica– y una agenda fijada entre gobierno y oposición (interna y exiliada) que facilite consensuar los cambios económicos y políticos para superar la crisis y reformar la institucionalidad nacional, será posible compatibilizar reformas económicas, democratización y reafirmación de la soberanía nacional.



## GLOSARIO

### **AECA - Asociación de Estados del Caribe**

#### **ACS - Association of Caribbean States**

Firmado en 1994, se concibe como un organismo de consulta, concertación y cooperación. En 1992, los líderes del Mercado Común Centroamericano decidieron negociar con CARICOM la formación de una organización regional amplia que incluyera a ambos. Los países del Grupo de los Tres (México, Colombia y Venezuela) participaron en las deliberaciones. Su propósito es promover la integración económica y la creación de un espacio para el comercio libre y la cooperación regional. Está conformada por 25 países miembros, que en conjunto representan una población de 202 millones de habitantes, y 6 observadores. Su sede está en Trinidad y Tobago.

### **ALADI - Asociación Latinoamericana de Integración**

#### **LAIA - Latin American Integration Association**

#### **ALADI - Associação Latino-Americana de Integração**

Creada en 1980 para sustituir a la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) fundada 20 años antes y cuyo objetivo era establecer una zona de libre comercio. La ALADI surgió como un reconocimiento del fracaso del proyecto de integración debido a la imposibilidad de respetar los compromisos que los miembros de ALALC se habían propuesto. Con sede en Montevideo, Uruguay, su propósito es llegar a constituir un mercado común. Sus miembros son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela; y además hay 17 observadores.

### **ALCA - Área de Libre Comercio de las Américas**

#### **FTAA - Free Trade Area of the Americas**

#### **ALCA - Area de Livre Comércio das Américas**

Concepto articulado en la Primera Cumbre de las Américas (Miami, diciembre de 1994) y posteriormente desarrollado en reuniones ministeriales y de nivel más bajo, como también en foros de negocios. La Segunda Cumbre de las Américas (Santiago de Chile, abril de 1998) ha significado el comienzo

de las negociaciones multilaterales para el establecimiento del ALCA, que implicará la eliminación progresiva de las barreras al comercio y la inversión. El acuerdo apunta a constituir un mercado de alrededor de 800 millones de habitantes.

**CAME - Consejo de Ayuda Mutua Económica**

**CMEA - Council of Mutual Economic Assistance**

Más conocido como **COMECON**, fue creado en 1949 como una respuesta al Plan Marshall y a la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), con el fin de coordinar los planes económicos. Compuesto por Bulgaria, Cuba, Hungría, Mongolia, Polonia, República Democrática Alemana, Rumania, Unión Soviética y Vietnam, este organismo fue disuelto en 1991 luego del fin de la Unión Soviética.

**CARICOM - Comunidad y Mercado Común del Caribe**

**CARICOM - Caribbean Community and Common Market**

Creado en 1973, reemplazó a CARIFTA (Caribbean Free Trade Association-Asociación de Libre Comercio del Caribe) fundada en 1965. Sus propósitos son profundizar el proceso de integración y promover el comercio y el desarrollo dentro de la región. Su secretariado está en Georgetown, Guyana. Tiene en la actualidad 14 miembros: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas, Surinam, y Trinidad y Tobago; además de 2 miembros asociados y 9 observadores. Su población alcanza los 5,5 millones de habitantes.

**CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe**

**ECLAC - Economic Commission for Latin America and the Caribbean**

**CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e Caribe**

Establecido en 1948, es un organismo regional de Naciones Unidas. Lo conforman todos los países miembros de Naciones Unidas del continente americano y los países extracontinentales que tienen posesiones coloniales. Entre sus funciones prioritarias están el estudio permanente y sistemático de las economías de la región; el análisis de sus tendencias de corto plazo; la elaboración de informes por países; el análisis de las políticas y estrategias de desarrollo como proceso global. Su sede está en Santiago de Chile.

**FMI - Fondo Monetario Internacional****IMF - International Monetary Fund****FMI - Fundo Monetário Internacional**

Creado en virtud de los acuerdos de la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas (Bretton Woods, 1944). Es un organismo especializado de Naciones Unidas encargado de establecer las normas del sistema monetario internacional, ayudar financieramente a los países miembros en casos determinados y actuar como órgano consultivo con los gobiernos. Su sede está en Washington, DC, Estados Unidos. Cuba no pertenece al FMI.

**Grupo de Contadora****Contadora Group**

Constituido en 1983 por Colombia, México, Panamá y Venezuela, como una iniciativa regional para la búsqueda pacífica y negociada al conflicto de América Central. En 1985, se estableció el Grupo de Apoyo a Contadora, al incorporarse Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Si bien esto contribuyó a vigorizar este mecanismo mediador, al mismo tiempo cambió su carácter al hacerse más sudamericano e integrado por países que recientemente habían transitado a la democracia. A fines de 1986, ambas instancias se constituyeron en el Grupo de los Ocho y se creó el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, aunque Contadora y Apoyo continuaron funcionando hasta 1987. A partir de la suspensión de Panamá en 1988, en lugar de Grupo de los Ocho se comienza a llamar Grupo de Río, exigiendo la condición de la democracia como requisito para ser miembro.

**Grupo de los Siete (G-7)****Group of Seven (G-7)**

Creado en 1975, está formado por los principales países industrializados y ha pasado a convertirse en un auténtico "directorio económico mundial". Actuando de manera informal, sus jefes de Estado o de Gobierno se reúnen anualmente en cumbres económicas en las que participan Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido, además del Presidente de la Comisión Europea.

**Grupo de los Tres (G-3)****Group of Three (G-3)**

Firmado en 1994 por Colombia, México y Venezuela, este acuerdo de libre comercio reúne a los 3 más grandes países/economías de la Cuenca del Caribe, con una población de 149 millones de habitantes.

**Río Group****Grupo de Río**

Creado en 1986 para promover la democracia y, más tarde, el comercio y la integración económica en la región. Pertenecen a este organismo 12 países latinoamericanos: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, que representan una población de 300 millones. Actualmente es el foro político más importante de América Latina y el Caribe. Cuba y República Dominicana han expresado interés en formar parte, lo que el Grupo de Río ha rechazado repetidamente. (Ver Grupo de Contadora).

**MCCA - Mercado Común Centroamericano****CACM - Central American Common Market**

Establecido en 1960. Está compuesto por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Su sede está en Ciudad de Guatemala, Guatemala. Reúne a una población de 31 millones de habitantes y, a pesar de que su dimensión es relativamente reducida, por su planteamiento y desarrollo fue durante bastante tiempo el proceso de integración más adelantado en el continente americano. Últimamente ha tomado un nuevo impulso.

**MERCOSUR - Mercado Común del Sur****MERCOSUR - Southern Common Market****MERCOSUL - Mercado Comum do Sul**

Fundado en 1991 por los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Representa una población de más de 200 millones de habitantes y su sede se encuentra en Montevideo, Uruguay. Chile y Bolivia entraron al acuerdo como miembros asociados en 1996 y 1997, respectivamente. Se han iniciado negociaciones con la Comunidad Andina para su asociación. Cuba estaría interesada en ingresar, pero es probable que MERCOSUR continúe como un

fenómeno sudamericano por algún tiempo. En la actualidad es sustancialmente una zona de libre comercio y una unión aduanera.

### **NAFTA - North America Free Trade Agreement**

Acuerdo económico entre Estados Unidos y Canadá firmado en 1988, al cual, en enero de 1994, se incorporó México. Este bloque comercial reúne a una población de 372 millones de habitantes.

### **OCED - Organización de Cooperación y Desarrollo Económico**

### **OECD - Organization for Economic Cooperation and Development**

Creada en diciembre de 1960 en reemplazo de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), cuyo origen se encuentra en el Plan Marshall y que perdió su finalidad debido a la rápida recuperación de Europa Occidental. La conforman 29 países y su sede está en París, Francia. Su finalidad es promover el desarrollo económico, armonizarlo y dar asistencia técnica a países que están fuera de la organización y no europeos.

### **OEA - Organización de Estados Americanos**

### **OAS - Organization of American States**

### **OEA - Organização dos Estados Americanos**

En Bogotá en 1948, se elaboró la Carta de la OEA, que dio una estructura jurídica contractual a una organización regional de acuerdo con las Naciones Unidas. Sus propósitos son la paz y la justicia, promoviendo la solidaridad entre los Estados americanos; reafirmar su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia; promover su desarrollo económico, social y cultural; y fomentar el proceso de integración económica. Su sede está en Washington, DC, Estados Unidos. Está compuesta por 35 miembros y 31 observadores permanentes. Cuba fue excluida en 1962.

### **OMC - Organización Mundial de Comercio**

### **WTO - World Trade Organization**

### **OMC - Organização Mundial do Comércio**

Creado en 1994, es el organismo sucesor del GATT (General Agreement on Tariffs and Trade - Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio).

Sustituye a este último en todas sus funciones, asumiendo al mismo tiempo nuevas competencias. Está formado por 128 países y su sede está en Ginebra, Suiza.

### **ONU - Organización de Naciones Unidas**

#### **UN - United Nations**

Sucedió a la Sociedad de las Naciones, luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial. En la Conferencia de San Francisco en 1945, se redacta el documento constitutivo. Está compuesta por 185 miembros y su sede se encuentra en Nueva York. Sus objetivos son mantener la paz y seguridad internacional; desarrollar las relaciones entre las naciones basándose en el respeto por el principio de la igualdad de derechos y la autodeterminación de los pueblos; lograr la cooperación internacional en resolver problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario; y armonizar las acciones de los Estados para alcanzar esos fines.

### **OTAN - Organización del Tratado del Atlántico Norte**

#### **NATO - North Atlantic Treaty Organization**

Establecida en 1949, comprende a 14 países de Europa, más Estados Unidos y Canadá. Su sede está en Bruselas, Bélgica. Su objetivo es proveer un sistema de defensa colectivo en el caso de un ataque armado contra cualquiera de sus miembros y cooperar en los ámbitos económico, científico, cultural, etc.

### **Pacto Andino**

#### **Andean Pact**

El acuerdo original fue firmado por Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú en 1969. Venezuela pasó a integrarse en 1973 y Chile se retiró en 1977. Bolivia, Ecuador y Perú han suspendido su membresía por períodos breves, debido a conflictos bilaterales con otros miembros. Comprende una población de 98 millones de habitantes y su sede está en Lima, Perú. Sus objetivos son promover el desarrollo equilibrado y armónico de sus países, y acelerar su crecimiento mediante la integración económica. Después de 1992, el Pacto Andino llamó a la creación de una zona de libre comercio y, más adelante, a un mercado común integrado en 1995, pero sus éxitos limitados han sido sobrepasados por el surgimiento del MERCOSUR. Actualmente se denomina Comunidad Andina.



**PARLATINO - Parlamento Latinoamericano**  
**Latin American Parliament**

Establecido en 1964, para defender la democracia y promover la integración y la cooperación entre los países latinoamericanos. Está conformado por los respectivos parlamentos de 18 naciones latinoamericanas. Su sede está en Lima.

**SELA - Sistema Económico Latinoamericano**  
**LAES - Latin American Economic System**  
**SELA - Sistema Econômico Latino-Americano**

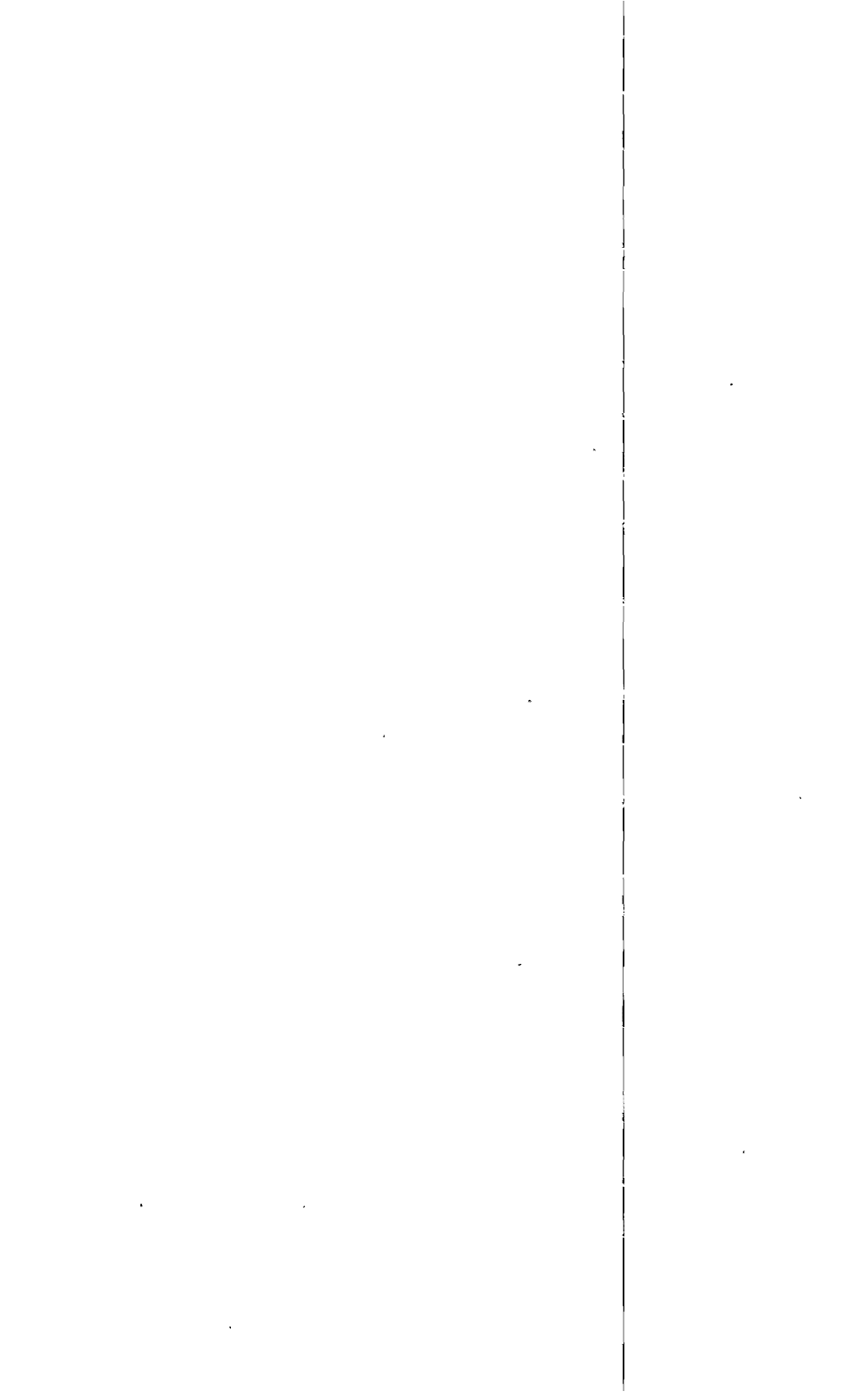
Fundado en 1975, es una organización regional de países de América Latina compuesta por 27 miembros, excluyendo a Estados Unidos e incluyendo a Cuba, para promover la cooperación económica y el desarrollo. Las decisiones son tomadas en conferencias anuales que tienen lugar en Caracas, donde se localiza su sede. Ha tenido un impacto limitado en el debate público y en las políticas.

**TIAR - Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca**  
**ITRA - Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance**

Suscrito en Río de Janeiro en 1947 por las entonces 21 repúblicas americanas. En él los Estados Partes se comprometen a no recurrir a la amenaza o el uso de la fuerza, a la solución pacífica de los conflictos internacionales, y a la ayuda mutua y defensa común de todos los países firmantes.

**UE - Unión Europea**  
**EU - European Union**  
**UE - União Européia**

Creada a través del Tratado de Maastricht de 1992, es una nueva etapa de un proceso de integración iniciado hace más de cuatro décadas y que modifica y amplía el Tratado que estableció las Comunidades Europeas. Sus objetivos son fortalecer la cohesión económica y social; establecer una unión económica monetaria, culminando en una moneda única; implementar una política exterior y de seguridad común; lograr la ciudadanía europea; desarrollar la cooperación en la justicia y los asuntos de interior. La conforman 15 países, con una población de más de 370 millones de habitantes. Su sede está en Bruselas, Bélgica.



## AUTORES

PILAR ÁLAMOS

Profesora del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

PILAR ARMANET

Profesora del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile; Presidenta del Consejo Nacional de Televisión.

ENRIQUE BALOYRA

Fue Profesor Titular de la Escuela de Postgrado de Estudios Internacionales de la Universidad de Miami, Estados Unidos y Editor del *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*.

ALEXANDRA BARAHONA DE BRITO

Investigadora del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), Madrid, España.

MARIA CRISTINA CACCIAMALI

Coordinadora del Programa de Maestría en Integración Latinoamericana de la Universidad de Sao Paulo, Brasil.

ROLANDO H. CASTAÑEDA

Especialista Principal de Proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo en Chile.

ENRIQUE CORREA

Consultor Internacional; ex Ministro Secretario General de Gobierno; ex Director de FLACSO-Chile.

MAURICIO DE MIRANDA

Director del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, Colombia.

TOMÁS DUVAL

Investigador del Instituto Libertad, Chile.

JOAQUÍN FERNANDOIS

Director del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile.

GABINO FERNÁNDEZ

Diputado; Presidente de la Comisión de Economías Emergentes de América Latina y El Caribe del Parlamento Latinoamericano, México.

MAURICIO A. FONT

Director del Cuba Project, City University of New York, Estados Unidos.

ALICIA FROHMANN

Asesora del Departamento ALCA-América del Norte, Dirección General Económica, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

FRANCISCO GUERRA-GARCÍA

Director de CEDEP, Lima, Perú.

JOSÉ AUGUSTO GUILHON ALBUQUERQUE

Director del Núcleo de Investigaciones en Relaciones Internacionales, Universidad de Sao Paulo, Brasil.

MARÍA TERESA INFANTE

Profesora del Instituto de Estudios Internacionales de la Univer-

sidad de Chile; Directora de Fronteras y Límites, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

FRANCISCO LEÓN

Oficial de Asuntos Sociales de CEPAL; Vicepresidente del Instituto de Estudios Cubanos, Chile.

LUIS MAIRA

Ex Ministro de Planificación; Embajador de Chile en México.

JUAN MARTABIT

Director del Departamento América, Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

PAULO HENRIQUE MARTINEZ

Profesor de la Universidad de Sao Paulo, Brasil.

MARIFELI PÉREZ-STABLE

Profesora de Sociología en la State University of New York, Old Westbury College, Estados Unidos; Presidenta del Instituto de Estudios Cubanos.

ARCHIBALD RITTER

Profesor de la Escuela de Asuntos Internacionales y Departamento de Economía de Carleton University, Ottawa, Canadá.

JULIA SAGEBIEN

Profesora en Dalhousie University, School of Business Administration, Canadá.

JOSÉ SERRA

Ex Ministro de Planificación de Brasil; actual Ministro de Salud.

LUCIANO TOMASSINI

Profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile; Secretario Ejecutivo del Centro de Análisis de Políticas Públicas de esta misma universidad.

TULLO VIGEVANI

Director del Centro de Estudios de Cultura Contemporánea (CEDEC); Profesor de la Universidad Estatal Paulista en Marilia, Brasil.

JUAN MANUEL VILLASUSO

Ex Ministro de Planificación de Costa Rica (1983-1986); Catedrático de Política Económica de la Universidad de Costa Rica.

El libro trata de comprobar la vigencia de los temas y de las hipótesis de trabajo desarrolladas durante el Seminario Internacional "Integración Económica y Democratización: América Latina y Cuba", que se realizó en Santiago de Chile, el 26 y 27 de mayo de 1997. A partir de una caracterización del contexto en que tuvo lugar el intercambio de ideas y su evolución posterior, se analiza desde la primacía de la razón política que orienta la política interna e internacional cubana hasta la conveniencia de acelerar o pausar su participación en el proceso de integración latinoamericana y caribeña.



COLECCIÓN ESTUDIOS INTERNACIONALES