



Lo que sabemos, lo que creemos saber y lo que no sabemos de América Latina

Federico Merke

Introducción

El objetivo de este trabajo consiste en examinar, por un lado, las dinámicas globales y regionales que plantean oportunidades y desafíos a América Latina y, por el otro, las alternativas de Cuba frente a estas dinámicas. El análisis parte del supuesto de que para entender el futuro de la región en el corto y mediano plazo hay tres conjuntos de factores a considerar. El primer conjunto consiste en los factores que conocemos de América Latina: las disposiciones estructurales que organizan la región como una sociedad internacional. El segundo conjunto son los factores que creemos conocer: las tendencias actuales que plantean desafíos y oportunidades a la región. El tercer conjunto, por último, está dado por circunstancias que no conocemos o no sabemos cómo pueden desarrollarse pero que pueden afectar la evolución de la región y las alternativas de Cuba para avanzar en su actualización interna y

externa. De este modo, el futuro inmediato de la región estará determinado por las disposiciones estructurales, las circunstancias actuales y lo que en estadística se conoce como el término de error: variables estocásticas que no son tenidas en cuenta en un modelo porque son omitidas o desconocidas.

El trabajo, entonces, se organiza en cuatro secciones. La primera sección examina las disposiciones estructurales e identifica un conjunto de elementos que la dan a la región una cierta identidad. Estos elementos son fundamentales y difícilmente se alteren en el corto y mediano plazo. La segunda sección da cuenta de las circunstancias políticas y económicas en marcha. Son elementos cuya existencia no se pone en duda, aunque existan distintas interpretaciones acerca de su alcance. A diferencia de los primeros, estos elementos sí pueden alterarse en un tiempo relativamente corto. La tercera sección se interroga sobre elementos de la realidad internacional de los cuales aún tenemos poca información y que tienen más o menos chances de alterar las circunstancias. Finalmente, la cuarta sección examina las opciones que se le presentan a Cuba de cara a estas dinámicas.

Lo que sabemos

¿Qué sabemos de América Latina que pueda servir para pensar escenarios en el corto y mediano plazo? En Ciencias Sociales las certezas no abundan. Pero existe un amplio consenso en la literatura sobre América Latina que da cuenta de un conjunto de pocos pero importantes elementos sistemáticos que condicionan la interacción entre los estados de la región.

En primer lugar, América Latina se encuentra relativamente aislada de los puntos más calientes del planeta en términos de seguridad internacional. Aunque es vecina de Estados Unidos, Washington tiene ante sí otros problemas más importantes que América Latina, ubicados en tres regiones: Medio Oriente, Europa y el Este de Asia. Esto no significa que América Latina sea irrelevante. El tráfico de armas, de drogas y de personas, sumados a la violencia que exhiben muchas capitales de América Latina es, y será, un desafío fundamental en la relación hemisférica. Pero el grueso de la atención, y de los recursos,

estarán en otra parte. América Latina, suele decirse, es una zona de paz o en todo caso una zona de no-guerra (Kacowicz, 2005). Más allá, la región no tiene una Corea del Norte jugando con fuego, ni un estado ascendiendo como potencia global como China. Tampoco es vecina de un país como Rusia buscando revancha y revisando su lugar en la historia. No posee estados colapsados, como África del Norte, ni países en conflicto violento, como Medio Oriente. A diferencia de Europa, el terrorismo está lejos de ser una amenaza cotidiana y los refugiados llegan en cuenta gotas. En un contexto global caracterizado por el regreso de la geopolítica, estas son buenas noticias ya que existen bajas probabilidades de que Cuba se convierta en una pieza de un juego estratégico más grande como sucedió durante la Guerra Fría. Pero las buenas noticias para la región pueden no ser buenas para Cuba porque el país podría perder margen de maniobra para alinearse con una potencia externa en búsqueda de seguridad.

En segundo lugar, sabemos que en América Latina el problema de la desigualdad y de la pobreza está lejos de ser resuelto. Esta desigualdad, a su vez, está asociada con altos niveles de violencia y con una erosión del tejido social que termina cavando fosas entre elites y sociedades. En los últimos quince años, la región ha llevado adelante, con mayor o menor éxito, políticas activas de inclusión social y de ampliación de derechos. El resultado fue una disminución en los niveles de desigualdad y pobreza y una clase media más extendida (Leiras, Malamud y Stefanoni, 2016). El fin del ciclo económico favorable para la región, sin embargo, vuelve a plantear la fragilidad de estas medidas y la necesidad de seguir trabajando activamente para incrementar la calidad del desarrollo en la región. En este sentido, el desafío fundamental de América Latina ha sido, y continúa siendo, superar los obstáculos domésticos e internacionales que restringen el desarrollo económico y político. En parte por el relativo aislamiento geopolítico y en parte debido a su estructura social, el ‘bienestar internacional’, y no la ‘seguridad internacional’, es una preocupación mucho mayor para la región¹. Puesto de otro modo, los gobiernos en América Latina conducen sus políticas externas como si la amenaza más seria de largo plazo no fuera la guerra ni la dominación por una potencia hegemónica regional sino el fracaso interno y la marginación externa. El lenguaje de la alta política en América Latina suele ser entendido a través de la gramática del desarrollo.

En tercer lugar, sabemos que América Latina está viviendo su etapa democrática más extensa de su historia. Aunque la inestabilidad política no ha desaparecido bajo la forma de revueltas, juicios presidenciales o crisis económicas, el riesgo de reversión autoritaria es bastante bajo (Pérez-Liñán, 2017). Las elites y las sociedades han internalizado la democracia como un valor en sí mismo independientemente de sus resultados. El riesgo, en todo caso, no es la reversión autoritaria sino la reversión populista bajo la forma de liderazgos fuertes que terminan debilitando las instituciones, la independencia de los poderes y las formas de representación política. Este fortalecimiento de la democracia en términos de largo plazo es motivo de divergencia con Cuba. La norma democrática, con todos sus desafíos, continúa siendo un principio aceptado de legitimidad global y América Latina no es ajena a esta evolución. Durante la Guerra Fría, la relación de Cuba con los países de la región se organizó más sobre bases ideológicas que sobre el tipo de régimen. Aunque debilitada, esta lógica persiste, pero los costos de audiencia que implica defender el régimen cubano se han elevado en muchos países de la región. Esto significa que toda cooperación con Cuba debe ser pensada fundamentalmente sobre la base del desarrollo económico, no de preferencias sociales y políticas.

En cuarto lugar, existe en América Latina una baja propensión al conflicto armado. Con raras excepciones, la diversidad no se ha traducido en antagonismo. Incluso en casos de disputas militarizadas entre vecinos ha primado, en última instancia, la negociación diplomática y la resolución pacífica de las controversias (Hurrell, 1998; Thies, 2016). Más aún, América Latina está libre de estados ‘villanos’ o estados ‘fallidos’. Cuba fue retirada de la lista de los primeros y la comunidad internacional desarrolla una tarea de proporciones para que Haití no esté entre los segundos. La región es, también, una zona libre de armas nucleares. Finalmente, la transformación geopolítica más trascendente de la región, el ascenso de Brasil como poder regional, tuvo lugar sin provocar estrategias de balance de poder o dilemas de seguridad en sus vecinos (Merke, 2015). En otras palabras, el cambio pacífico en la distribución de poder ha sido la norma regional.

En quinto lugar, sabemos que América Latina exhibe una disposición a la concertación, una práctica diplomática que tiene algo de formalismo legal y otro tanto de discurso político. Como institución, es una forma

desarticulada de organización internacional. Sus metas son mínimas, de coexistencia, y buscan (a) preservar el sistema regional y los estados que lo componen; (b) mantener la independencia y la soberanía de los estados; (c) el mantener la paz, definida como ausencia de guerra y (d) limitar la violencia. Las normas de este regionalismo fueron esencialmente pluralistas y se basaron en la igualdad jurídica de los estados, el principio de no-intervención, el principio de territorialidad y la resolución pacífica de los conflictos (Kacowicz, 2000, 2005). La concertación, de este modo, no es ambiciosa a la hora de pensar bienes públicos regionales. Se activa principalmente frente a conflictos o amenazas, externas o internas a la región, que podrían alterar el *status quo* político y normativo. Como tal, no es eficiente para encarar un programa sostenido de cooperación con Cuba, por ejemplo, aunque sí podría ser de utilidad frente a una crisis en Cuba de proporciones o frente a un endurecimiento de la relación entre Cuba y Estados Unidos.

En sexto lugar, finalmente, sabemos que en América Latina ha existido una brecha persistente entre sus aspiraciones de integración regional y sus capacidades para realizarlas (Tussie, 2009; Gardini, 2011). Lo notable del caso es que no importan los magros resultados, la integración aparece recurrentemente como un propósito a ser alcanzado. La literatura coincide en este diagnóstico, pero discute las probables causas. Estas tienen que ver, entre otros factores, con un bajo nivel de interdependencia que reduce incentivos para buscar acuerdos más densos; con modelos productivos que miran mucho más hacia afuera de la región (Estados Unidos, Europa y Asia principalmente) que hacia adentro; con gobiernos que descuentan el futuro a tasas muy altas, en parte por la inestabilidad política que caracterizó a la región, en parte por los ciclos económicos; con una fuerte preferencia por la soberanía, no por su cesión; y con la heterogeneidad de las preferencias políticas de los distintos países que dificulta la delegación en agencias autónomas (Malamud, 2010). El resultado ha sido, y seguirá siendo, una superposición de arreglos regionales con equilibrios muy bajos entre comercio y soberanía que pocos tienen incentivos en mejorar, pero también pocos tienen incentivos en dejarlos caer. La diversidad de bloques y espacios económicos son una buena noticia para Cuba porque significa que no tiene que pensar en su relación con “América Latina” como un todo sino más bien con bloques o sub-regiones, y elegir cuál le conviene más según el propósito que busque.

En síntesis, América Latina no consume seguridad internacional y difícilmente lo haga en los próximos años. Tampoco se desangra internamente porque tiene estados relativamente consolidados y niveles de democracia que nunca tuvo en su historia moderna. El resultado es una región poco propensa al uso de la fuerza. Su problema fundamental sigue siendo el desarrollo económico y social. Su instrumental regional, sin embargo, continúa siendo limitado. La concertación evita ‘males públicos’ (una guerra, un golpe o una crisis diplomática) pero no provee bienes públicos. Y la integración regional continúa siendo un proyecto inacabado en donde las preferencias políticas no convergen necesariamente con los incentivos económicos. Difícilmente estos rasgos de la región se alteren en los próximos años. En un mundo en donde las dinámicas geopolíticas se han vuelto más intensas, América Latina parece una excepción. En un mundo crecientemente globalizado, América Latina no está en el centro de los cambios y por lo tanto su ritmo de crecimiento ha sido, y seguirá siendo, una función de los ciclos económicos globales, mejor o peor administrados por los gobiernos de cada país.

Lo que creemos saber

Hasta acá lo que sabemos y que creemos que no cambiará en el futuro cercano. Lo que sigue en esta sección es un análisis de cuáles son las tendencias que predominan en la región. A diferencia de la primera sección, los elementos acá analizados pueden sufrir cambios en un período de tiempo relativamente corto.

En primer lugar, está el fin de un ciclo económico. La crisis financiera de 2008, el relativo retraimiento de China y la caída de los precios del petróleo llevaron a muchas economías de la región al estancamiento secular o al crecimiento bajo, lo que podría ser la normalidad para los próximos años. Aunque se espera que la región vuelva a crecer, probablemente lo haga a tasas más bajas (OECD/ECLAC/CAF, 2016). Esto para Cuba es signo de preocupación. No solo están en cuestión las transferencias de Venezuela hacia Cuba sino la ayuda y la cooperación que toda la región podría ofrecerle (Merke, 2015). Los dos países más activos con Cuba han sido Venezuela y Brasil. Mientras el primero persiste en una crisis de proporciones, el segundo ha congelado su gasto por varios años. Si la actualización de Cuba hubiera comenzado en 2004,

el resultado habría sido otro. Claro, cuando las cosas marchan bien y el dinero fluye los incentivos a implementar cambios disminuyen. Pero los próximos años serán de bajo crecimiento en toda la región y esto es fundamentalmente malas noticias para Cuba.

En segundo lugar, es posible identificar un debilitamiento de las coaliciones de izquierda, en parte porque el ciclo económico ha terminado y en parte por los problemas que estas coaliciones han presentado en términos de corrupción y debilitamiento de las instituciones estatales. Esto no significa necesariamente un 'giro' a la derecha, pero sí supone que la región dará la bienvenida a mayores niveles de pragmatismo. El triunfo de las coaliciones de izquierda se basó, entre otras cosas, en sus programas de transferencias de recursos que fueron adoptados también por gobiernos de derecha. En este sentido, el pragmatismo en marcha difícilmente abandone estos programas que a su vez son una forma de garantizar la paz social. Tampoco el pragmatismo tomará distancia de los nuevos jugadores en la región, como China, la India, Rusia o Turquía.

En tercer lugar, está la diversidad creciente en la región. Los estados en América Latina no solo se distinguen por su volumen y capacidad para hacer más o menos las mismas cosas, sino que se distinguen cada vez más en la forma en que organizan la relación entre estado y sociedad, la calidad institucional que desarrollan, los socios comerciales, los niveles de apertura que eligen y las orientaciones internacionales que adoptan, por ejemplo, hacia los derechos humanos, el cambio climático o la seguridad internacional. Desarrollar este punto excede los motivos de este trabajo. Estos son algunos datos anecdóticos que sugieren esta tendencia:

- El PBI per cápita de Chile duplica el PBI per cápita de Perú, el cual a su vez duplica el PBI per cápita de Bolivia.
- Según el Índice de Desarrollo Humano, hay 2 estados con desarrollo 'muy alto'; 9 con desarrollo 'alto'; 6 con desarrollo 'medio' y 1 con desarrollo 'bajo'.
- Aproximadamente la mitad del PBI de la región está en economías abiertas y la otra mitad en manos de economías más cerradas. De acuerdo al *Economic Freedom Index*, mientras once estados son *mostly free* o *moderately free*, ocho estados son *mostly unfree* o *repressed*.

- Mientras que Chile ocupa el puesto 35 en el Índice de Competitividad Global del *World Economic Forum* y Colombia el puesto 60, Bolivia ocupa el puesto 117 y Venezuela el puesto 132.
- Estados Unidos es el primer mercado de exportación para 10 países y China el primero para 5 países y el segundo para 3. Estados Unidos ha firmado acuerdos de libre comercio con once estados de la región mientras que la Unión Europea lo hizo con dos (aunque aplica provisionalmente un acuerdo con otros ocho estados) y China con tres.
- Para el *Freedom in the World Index* existen nueve estados *free*, nueve estados *partly free* y uno *not free*.
- En el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, países como la Argentina, Chile, Costa Rica o México han votado muy a favor de resoluciones de condena a países que violan derechos humanos, como Corea del Norte o Siria. En cambio, Bolivia, Brasil, Cuba o Venezuela han preferido no intervenir en los asuntos internos de otros estados y votado por la abstención o el rechazo.
- Actualmente, Brasil y Uruguay tienen cada uno más de mil soldados participando en operaciones de paz de Naciones Unidas, número que contrasta con los 39 de Colombia, los 10 de Ecuador o los 400 de Chile.
- El porcentaje de coincidencias con Estados Unidos en el voto de la Asamblea de Naciones Unidas de 2015 fue de 27 por ciento para Venezuela; 39 por ciento para Uruguay y 48 por ciento para Paraguay.

Quizás la clave para organizar esta diversidad pase por cruzar dos dimensiones: izquierda/derecha en términos políticos y abierto/cerrado en términos económicos.

En cuarto lugar, si nuestra observación es correcta, lo que cabe esperar en el mediano plazo es un proceso de fragmentación del multilateralismo como una función de la creciente heterogeneidad de América Latina como espacio político y económico. Algunas evidencias a disposición:

- La OEA es hoy un espacio contestado, con muchas demandas, pocos recursos financieros y pocos compromisos sustantivos de cara al futuro. Funciona más como un club de *incumbents* que como organización con cierta autonomía. Y persiste por los recursos que aporta Estados Unidos y por el interés de América Latina en hacer oír su voz. Cinco de cada diez dólares que gasta la OEA son aportados por Estados Unidos y Canadá. La Carta Democrática Interamericana es un buen instrumento, pero necesita una actualización conceptual y una hoja de ruta más precisa. Fue escrita con el espejo retrovisor, pensando en cómo disuadir golpes de estado clásicos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos tocó fondo en 2016 declarándose prácticamente en quiebra para poder seguir operando. El sistema interamericano de seguridad/defensa es una reliquia de la Guerra Fría que encontró en la ampliación conceptual de la seguridad la mejor forma de alcanzar un equilibrio, aunque bien bajo, que permita la coexistencia de diversas preferencias nacionales. En síntesis, la OEA hoy se encuentra en un equilibrio muy bajo entre soberanía política y provisión de bienes regionales que difícilmente se altere en los próximos años.
- La UNASUR está desdibujada en sus objetivos y sus formas de organización. La crisis política y económica en Venezuela, sumada al cambio de gobierno en Brasil y en la Argentina ha restado peso a una organización pensada desde la política. Ciertamente, no hay que desestimar su rol en la resolución de conflictos en Bolivia (2008), entre Colombia y la región (2009), en Ecuador (2010) y entre Ecuador y Colombia (2011). Pero el papel jugado en el cierre de fronteras entre Colombia y Venezuela, en la actual crisis venezolana o en la destitución de Dilma Rousseff ha sido pobre sino nulo. Así como está, la UNASUR podría seguir siendo de utilidad para evitar males públicos regionales (como un conflicto interestatal o un golpe flagrante) pero no tendrá ni el liderazgo ni los recursos para construir bienes públicos regionales (como ampliar derechos o mejorar la seguridad).
- El MERCOSUR se encuentra paralizado. El ingreso de Venezuela ha dificultado avanzar en temas duros (como el comercio con la UE) y en temas blandos (como derechos humanos). Es cierto, se

han creado nuevos organismos (como el Parlamento o el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos) y nuevos instrumentos (como el FOCEM) pero no fueron el resultado de una partitura acordada estratégicamente sino más bien el resultado de no poder avanzar en comercio, inversiones y acuerdos con terceros países o bloques regionales. Con todo esto, sin embargo, Brasil sigue siendo el primer destino de las exportaciones de la Argentina y Paraguay y el segundo destino de Uruguay. También es el primer destino de Bolivia, un país que busca ser miembro pleno del bloque. Hoy la discusión divide aguas entre quienes quieren volver a las raíces de un Mercosur ‘menos ideológico’ y quienes quieren abandonar la idea de un mercado común para transformarlo en zona de libre comercio.

- La creación de la CELAC buscó crear un espacio sin Estados Unidos ni Canadá y buscó mejorar la relación entre América Latina y el Caribe sin que tuviera que ser mediada por Estados Unidos. Su mayor contribución fue el esfuerzo realizado para traer de regreso a Cuba al Hemisferio sin obligarla a entrar a la OEA. También fue, y es, funcional a la Unión Europea como contraparte de un diálogo bi-regional, y a China, como espacio para hacer anuncios y alinear incentivos. Más allá de estos méritos, la CELAC no tiene ni los recursos ni el liderazgo para inclinar la balanza en favor de alguien o de algo. Sus decisiones son por consenso, su secretaría es simbólica y su membresía es demasiado heterogénea para esperar decisiones que cambien el juego en la región.
- La Alianza del Pacífico está en las noticias. Representa el 37 por ciento de la población, el 35 por ciento del producto y el 46 por ciento de las exportaciones de América Latina. Ha proyectado una imagen de bloque moderno y abierto al mundo. Incluso tiene algo de aspiracional para países como la Argentina, Uruguay o Paraguay que por barreras institucionales del Mercosur no podrían ingresar como miembros plenos. Su valor, sin embargo, podría estar sobreestimado. La interdependencia entre sus miembros es baja, bastante más baja que los países del Mercosur. Son países fuertemente dependientes del comercio con China, Estados Unidos y la Unión Europea. El margen para incrementar el comercio entre ellos, de este modo, es más bien reducido. No son pocos los actores del Mercosur que desean acercarse aún más a

la Alianza. Pero este acercamiento estará en función de qué tipo de Mercosur se decide consolidar y qué tipo de acuerdo podría alcanzar el Mercosur con la UE.

En quinto lugar, y como resultado de una región de bajo crecimiento y de un giro pragmático, lo que se observa es la ausencia de liderazgos fuertes que organicen la acción colectiva en la región. Otros eventos aportan a este debilitamiento. La muerte de Hugo Chávez, por un lado, fue una pérdida enorme para el campo nacional y popular. El desprestigio de Lula da Silva, por otro lado, no solo significó un duro golpe contra el PT sino contra el nacionalismo desarrollista. Finalmente, la muerte de Néstor Kirchner y la pérdida de poder del Kirchnerismo redujeron aún más la oferta de liderazgos fuertes. En la actualidad, de este modo, los liderazgos están signados por una baja capacidad para invertir recursos y por la percepción de que los costos de liderazgo pueden ser más bien altos, no solamente en términos materiales sino también en términos simbólicos en una región que tiene múltiples actores de veto, que exhibe un estricto apego a la soberanía y que continúa practicando un *ethos* anti-hegemónico, sin importar si el idioma del hegemón es el inglés, el castellano o el portugués.

En sexto lugar, está el debate normativo acerca de cuál es el orden internacional deseable para la sociedad internacional. Es un debate global pero que seguramente impacte en la región. Su relevancia actual se acentúa por la llegada de Donald Trump a Estados Unidos, la asertividad de Vladimir Putin en Rusia, el ascenso de China a nivel global, la erosión del centro democrático en Estados Unidos y Europa y el resentimiento creciente en países como Sudáfrica o Turquía. Puesto de manera resumida, el debate normativo gira en torno a tres tipos de internacionalismo. El más difundido en Occidente es el internacionalismo liberal, representado por Barack Obama y sus predecesores en la Casa Blanca, defendido por Hillary Clinton y por la mayoría de los países de la OCDE. Es el libreto de la gobernanza global basada en la democracia liberal, los derechos humanos, la responsabilidad de proteger (aunque con límites), la seguridad jurídica, el capitalismo abierto y la incorporación/cooptación del Sur Global a las normas diseñadas por Occidente.

Existe luego un internacionalismo progresista que busca organizar la democracia y el desarrollo sustentable a escala global. Su partitura

marca la necesidad de separar neoliberalismo de globalización y colocar la justicia social y económica impulsada por el estado por encima de la plusvalía impulsada por el mercado. Marca, también, la necesidad de pensar una gobernanza global más justa. El rostro más notable de este internacionalismo en los últimos meses fue el de Bernie Sanders en Estados Unidos, aunque también el de Jeremy Corbyn en Inglaterra o el fallido intento de Syriza en Grecia. Desde América Latina, el Brasil de Lula o el Ecuador de Rafael Correa representaron esta variante.

La nota dominante, sin embargo, es el ascenso de un internacionalismo nacionalista. Parece un oxímoron, pero no lo es. El nacionalismo del siglo 21 no es aislacionista. Es internacionalista, pero no busca promover un orden sino defenderse de él. Y tiene sus declinaciones populistas, racistas y xenóforas o una combinación de las tres. La concentración de ingresos, el rechazo a las elites y la pérdida de confianza en los “expertos” llevó a los ciudadanos a delegar confianza en los liderazgos providenciales, la especialidad de este internacionalismo. Su libreto es la defensa del interés y la identidad nacional, el temor a la diferencia y la creencia de que la política internacional es fundamentalmente un juego de suma cero. Sus rostros son conocidos. Donald Trump bien podría caer en esta variante, pero otras expresiones circularon en las primaras republicanas, entre los *Brexiters* o entre los seguidores de Marine Le Pen. También asoma hoy en Hungría, Polonia, Rusia, Turquía y China, entre otros.

En América Latina, Chile y Perú parecen seguir de cerca la partitura liberal. México y Colombia se acercan también a esta variante, aunque con importantes reparos en temas de intervención y derechos humanos. Los países del ALBA han ensayado variantes internacionalistas progresistas y nacionalistas con resultados dispares. La Argentina y Brasil, aunque con matices, fueron importantes referentes del progresismo internacionalista. La destitución de Dilma Rousseff en Brasil y el triunfo de Mauricio Macri en la Argentina, sin embargo, podrían sugerir un acercamiento, aunque más prudente que el operado en los años 90, al internacionalismo liberal. La observación más fundamental, entonces, es que América Latina exhibe un menú amplio de orientaciones internacionales que dará forma a distintos tipos de diálogos con el orden internacional.

A partir de las observaciones realizadas, y a modo de síntesis, se podría identificar un conjunto de tendencias para el corto y mediano plazo:

Tendencias estructurales:

1. La persistencia del aislamiento geopolítico relativo de la región
2. La continuidad del imperativo del desarrollo como alta política
3. La identificación con la democracia como tipo de régimen
4. La baja probabilidad de conflictos armados
5. La disposición a la concertación
6. La persistencia de una integración de baja intensidad

Tendencias coyunturales:

1. El fin del ciclo económico expansivo y una nueva normalidad caracterizada por un bajo crecimiento
2. Debilitamiento de las coaliciones de izquierda y regreso del pragmatismo
3. Incremento en la diversidad de la región en términos políticos y económicos
4. Fragmentación del multilateralismo regional
5. Debilitamiento de liderazgos regionales
6. Renovación del debate normativo

Lo que no sabemos

Las incógnitas en política internacional abundan y uno podría elaborar una larga lista de cosas que no sabemos cómo podrán evolucionar. Sin embargo, estamos atravesando una coyuntura en la región en donde las incógnitas más importantes no son endógenas sino más bien exógenas y tienen que ver fundamentalmente con la evolución del orden global. Y esta evolución estará dada por las orientaciones internacionales de Estados Unidos, las transformaciones en Europa y el acomodamiento de China a su ascenso global. Esta incógnita es fundamental porque los tres actores externos más importantes para la región serán Washington, Bruselas y Pekín.

En primer lugar, existen dudas acerca de cuál será la orientación internacional que finalmente adopte el gobierno de Donald Trump. Ni su campaña ni las tradiciones partidarias son de mucha ayuda. Es cierto, desde que asumió, tanto sus primeras medidas como la selección de su gabinete sugieren que Trump intentará honrar sus promesas de campaña. Su promesa fundamental fue *make America great again*. Su camino es *America first*. Una política exterior que se acerque mucho a sus promesas de campaña será una política exterior basada en un muy alto espíritu transaccional bilateral y un muy bajo espíritu de cooperación multilateral. Será, también, una política que irrite a China, confronte seriamente contra el Islam y aliene a sus socios europeos. Un Trump ‘desencadenado’ significará, entonces, un conflicto entre Estados Unidos y China, un conflicto entre Occidente y el resto y un conflicto entre populismo y globalización. Al contrario, un Trump ‘maniatado’ podría significar una política de coexistencia, minimalista, basada en la cooperación con China, Europa y Rusia en temas comunes, como la lucha contra el terrorismo, Medio Oriente o la proliferación nuclear. Se trataría de una concertación tradicional, diplomática y estratégica, pero con pocos valores compartidos.

En segundo lugar, al momento de escribir este texto, Estados Unidos aún no delineó cuál será su orientación hacia América Latina. En términos históricos, Estados Unidos definió su relación con la región luego de establecer una *grand strategy* global, como la contención, la ampliación de la democracia y la globalización o la primacía y la lucha contra el terrorismo. Si ‘*America first*’ termina siendo la *grand strategy*, la relación con la región podría verse seriamente dañada. En este momento, hay dos *leading cases* que podrían marcar el tono con la región.

México. En pocas semanas, Donald Trump se encargó de irritar al Presidente Peña Nieto y provocar demasiado ruido en una relación que es fundamentalmente una relación de interdependencia. Es poco probable que el NAFTA se altere dramáticamente en el corto plazo. La última vez que Estados Unidos se salió de un acuerdo comercial fue en 1866. El NAFTA, un conjunto de acuerdos bilaterales, tiene poco que ver con gobiernos y mucho que ver con cadenas de valor transnacionales. Su disrupción pondría en juego intereses materiales de altísimo valor en cada uno de los países que lo componen. El *Center*

for Automotive Research sostiene que poner fin al NAFTA e imponer tarifas de 35 por ciento le podría costar a Estados Unidos cerca de 30 mil empleos en el sector automotriz. Esto no significa que Trump no busque una renegociación de los términos y proponga escribirlo nuevamente para reducir incentivos por parte de empresas de Estados Unidos a invertir en el exterior. El desafío para Trump es como diseñar un nuevo acuerdo con México sin moverse mucho de un *status quo* que beneficia a México y algunos estados del sur de Estados Unidos, como Texas. México es el segundo destino de exportaciones de Estados Unidos, algo que el DF podría utilizar contra Washington llegado el caso.

Cuba. El *status quo* en la relación con Estados Unidos luce frágil. Este consiste en una relación bilateral más fluida (remesas, comercio, turismo) que no está condicionada a reformas políticas. Por un lado, Cuba tiene interés en mantener los lazos económicos promovidos por el gobierno de Obama hacia Cuba. Por otro lado, es poco probable que Estados Unidos avance en levantar el embargo al menos que Cuba presente una agenda de apertura de su sistema político. Incluso el gobierno de Trump podría revertir las decisiones de Obama a través de una orden ejecutiva porque buena parte de lo hecho por Obama descansa en órdenes ejecutivas. Para mantener el *status quo*, Cuba se verá obligada a transitar por una línea delgada que le asegure los beneficios de Obama sin ceder a las presiones de Trump. Lo que no sabemos es cuán duras serán las presiones de Trump y qué buscarán condicionar: el *status quo* o el levantamiento del embargo. Si Trump condiciona el *status quo* a reformas políticas internas en Cuba, el precio del *status quo* será muy alto para Cuba. Si Trump acepta el *status quo* y condiciona el levantamiento del embargo a reformas internas, entonces Cuba puede vivir un buen tiempo demorando sus reformas.

Más allá de México y Cuba, que tocan intereses materiales y simbólicos de larga duración en Estados Unidos, no está claro qué buscará Trump con el resto de la región. Es probable que Trump intente tejer buenas relaciones con países que graviten hacia la centro-derecha como es el caso de Colombia, Perú o la Argentina y Chile. Lo paradójico es que se trata de gobiernos aperturistas en comercio e inmigración, que confían en el multilateralismo y que han desarrollado una agenda comercial densa con China. Tres elementos que son anatema para Trump. A su vez, Trump gobernará una sociedad dividida, menos interesada en

los asuntos externos y más preocupada por reencauzar la economía del país. Una sociedad fragmentada puede generar inacción; o bien auspiciar acciones unilaterales. Esto exigirá una mejor capacidad para entender las dinámicas domésticas de Estados Unidos y el impacto en la política exterior. Más allá, la persistencia de la desigualdad y el estancamiento de las clases medias pueden tener efectos adversos, incrementando los niveles de xenofobia o racismo en la sociedad. A su vez, la tentación por una política comercial en clave más mercantilista no sería nada favorable a América Latina. Y el rechazo a la inmigración podría debilitar los lazos con los países de la región que son origen de la misma. En síntesis, la persistencia de este escenario doméstico en Estados Unidos seguramente hará más compleja cualquier relación con Washington.

En tercer lugar, no sabemos qué impacto podría tener el ‘efecto Trump’ en el plano de las ideas políticas. Es difícil no ver en Trump rasgos vistos descontadas veces en líderes políticos de América Latina: liderazgos fuertes, vociferantes, que dicotomizan el campo político, reducen la complejidad conceptual, externalizan la amenaza, enfrentan a los medios y dicen contar con soluciones simples y directas para el pueblo. Trump llega al mundo del poder precisamente cuando en América Latina se observa una declinación de este tipo de liderazgos. El riesgo consiste en que el estilo Trump vuelva a instaurar en la región liderazgos nacionalistas, anti-imperiales que hablen de ‘México primero’ o ‘Chile primero’.

En cuarto lugar, la Unión Europea está ingresando a territorio desconocido y los próximos dos años serán cruciales para determinar si el *Brexit* fue el fin de un ciclo británico de integración o el comienzo de un ciclo europeo de desintegración. El triunfo de Emmanuel Macron despejó los temores más profundos vinculados a una salida de Francia de la Unión Europea. Para América Latina, Europa no solo es comercio. Es también ayuda al desarrollo y cooperación multilateral. Y es un espejo en donde buena parte de la región mira la calidad de la democracia, de desarrollo, de derechos humanos y de integración regional. Una Europa en retroceso, sumado al efecto Trump arriba descrito, no son buenas noticias para América Latina.

En quinto lugar, finalmente, no sabemos de qué modo China se acomodará al Estados Unidos de Trump y qué efectos tendrá en la

región. China mantiene relaciones bilaterales y diferenciadas con la región, y mucho se ha discutido si la presencia china supone un desafío a la hegemonía estadounidense, lo que parece no ser el caso. Esto no significa, sin embargo, que China no sea un actor importante en la región; por ejemplo, ha firmado acuerdos de distinto tipo con cada país centroamericano; con Nicaragua y Colombia ha firmado acuerdos para establecer conexiones interoceánicas; es el primer socio comercial de Brasil, Chile y Perú, y el segundo de Venezuela, Colombia y Argentina; y ha sido el principal inversionista en la región desde 2005 con más de 125 mil millones de dólares en proyectos de infraestructura y actividades extractivas minero-energéticas (Ray *et al*). La desaceleración china no ha afectado sus inversiones en infraestructura en la región, que en 2014 superaron los préstamos conjuntos del Banco mundial y BID. El 97% de esta inversión se destinó a Brasil, Venezuela y Ecuador. Ya sea un mundo con Trump ‘desencadenado’ o con Trump ‘maniatado’, los incentivos de América Latina, Cuba incluida, estarán puestos en acercarse a China. No solo es un mercado de exportación, sino también una fuente de crédito y de ayuda. Y puede ser, también, un aliado de líderes reaccionando al ‘efecto Trump’.

Sin prisa, pero sin pausa: Cuba frente al escenario regional

En los últimos años, América Latina jugó un papel central en acercar a Cuba al hemisferio. Fue la Venezuela de Hugo Chávez la primera en comprometer a Cuba a través del ALBA. Luego vino el acuerdo con el Caribe y la incorporación de Cuba al Grupo Río. Más tarde, la presión de América Latina hizo que la OEA levantara la suspensión que excluía a Cuba desde 1962. Cuba fue luego invitada a sumarse a la CELAC, organizando su segunda Cumbre en La Habana en 2014. Por último, la región adoptó una postura firme y presionó para que Cuba estuviera presente en la Cumbre de las Américas realizada en 2015 en Panamá. Son logros importantes que América Latina no puede desaprovechar. Pero los estados no hacen lo que quieren sino lo que pueden. Y acá entran los problemas.

En primer lugar, los dos gobiernos de la región más comprometidos con Cuba han sido Venezuela y Brasil, dos países que hoy exhiben

profundas restricciones domésticas, económicas y políticas, para liderar algo en Cuba. Parece claro, también, que Cuba descontó el apoyo de Brasil, a cargo de un Presidente que colaboró, según Raúl Castro, en el golpe de estado contra Dilma Rousseff.

En segundo lugar, Cuba apostó, y seguirá apostando, a la CELAC como foro para hacer oír su voz en la región. Pero si nuestro escenario presentado más arriba es correcto, es poco lo que logrará en un espacio devaluado, con menos plata, y que albergará miradas cada vez más diferenciadas.

En tercer lugar, quien puede revertir esta situación es Donald Trump. Desde 2014, Estados Unidos inició un proceso de normalización con Cuba que sirvió, también, para eliminar un asunto que por muchas décadas irritó a América Latina. Un Trump 'desencadenado' bien podría fortalecer la disposición a la concertación de la región a través de la UNASUR o la CELAC, pero difícilmente genere una movilización diplomática anti-imperial como hubiera sido posible cinco años atrás.

En cuarto lugar están las reformas económicas y la cooperación que América Latina puede ofrecer. Recientemente el Ministerio de Comercio Exterior e Inversión de Cuba ha publicado un informe detallando 395 oportunidades de negocios. Las prioridades están en el turismo (para hacer frente a la necesidad de moneda extranjera), energía (para suplir y agricultura la caída de los subsidios venezolanos) y agricultura (para encarar la seguridad alimenticia y promover la diversificación de exportaciones).

América Latina exhibe una larga trayectoria en turismo y posee una fuente extensa de recursos energéticos y agrícolas. Pero el giro pragmático de la región significa que la solidaridad ideológica está marchita. Para contar con la cooperación de la región, Cuba se verá presionada a ser más transparente en sus mecanismos de inversión, a acelerar los tiempos burocráticos y a ofrecer seguridad jurídica frente a las inversiones, en una región que mirará la letra chica a la hora de tomar decisiones de inversión de mediano y largo plazo. Por el lado de la inversión desde Estados Unidos, el 'efecto Trump' seguramente demore decisiones importantes hasta que su política hacia Cuba no sea clara. Esto abre una oportunidad para Cuba de atraer mayor inversión de Europa sacando provecho del efecto Trump.

En quinto lugar, como dijimos arriba, la certeza pasa más por China que por Estados Unidos o Europa. En este sentido, la CELAC es un espacio clave para que Cuba pueda acercar posiciones, junto con la región, hacia China. En el plano bilateral, las importaciones de Cuba alcanzaron un record en 2015, un 60 por ciento por arriba del promedio anual de la década pasada. Un deterioro en la relación de Estados Unidos con Cuba y con China muy bien podría acercar aún más estos dos países y reducir el impacto que la apertura de la economía de Cuba podría tener en su exposición a Estados Unidos.

Conclusión

El orden global está en revisión y su reconfiguración no pasará inadvertida en América Latina. La (re)orientación internacional de Estados Unidos, Europa y China será de crucial importancia para la región por ser los tres socios externos de mayor importancia. En el plano regional, América Latina ha entrado en una etapa de bajo crecimiento, baja integración, liderazgos débiles, menores niveles de concertación y mayores niveles de pragmatismo. Esta es la América Latina con la que tendrá que lidiar Cuba en los próximos años. La evolución de este escenario, sin embargo, estará muy influida por cómo se resuelvan las incógnitas vinculadas al orden global. En este sentido, asumiendo el escenario de la región como *givens* (y sus respectivos impactos) los *drivers* de la relación entre América Latina y Cuba estarán dados por la evolución de la política de Trump hacia América Latina y Cuba y la evolución de la política exterior de China hacia Estados Unidos y Cuba.

NOTAS

1. El concepto de 'bienestar internacional' se lo debo a José Paradiso.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Gardini, Gian Luca (2011). "Unity and Diversity in Latin American Visions of Regional Integration", en Gian Luca Gardini y Peter Lambert, eds.

- Latin American Foreign Policies Between Ideology and Pragmatism*. New York: Palgrave Macmillan, pp. 235-254.
- Hurrell, Andrew (1998). "An Emerging Security Community in South America?", en Emmanuel Adler y Michael Barnett, eds. *Security Communities*. New York: Cambridge University Press, 228-264.
- Kacowicz, Arie (2000). "Latin America as an International Society", *International Politics*, 37, 143-162.
- Kacowicz, Arie (2005). *The Impact of Norms in Latin America International Society*. Notre Dame: Notre Dame University Press.
- Leiras, Marcelo; Andrés Malamud y Pablo Stefanoni (2016). *¿Por qué retrocede la izquierda?*. Buenos Aires: Capital intelectual.
- Malamud, Andrés (2010). "Latin American Regionalism and EU Studies", *Journal of European Integration* 32(6): 637-57.
- Merke, Federico (2015). "Neither Balance nor Bandwagon: South American International Society Meets Brazil's Rising Power", *International Politics*, 52(2), 178-192.
- Merke, Federico (2015). "The New Cuba Moment: Can Latin American States Help Spark Reform?". Carnegie Endowment for International Peace, Washington.
- OECD/ECLAC/CAF (2016). *Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship*. OECD Publishing, Paris.
- Pérez-Liñán, Anibal (2017). "¿Podrá sobrevivir la democracia?", *Nueva Sociedad*, 267, 35-45.
- Ray, Rebecca; Kevin P. Gallagher; Andres Lopez y Cynthia Sanborn (2015). *China in Latin America: Lessons for South-South Cooperation and Sustainable Development*. Boston: Boston University.
- Thies, Cameron (2016). "Traditional Security: War and Peace", en David Mares y Arie Kacowicz, eds. *Routledge Handbook of Latin American Security*. London: Routledge, 113-125.

RESUMEN

**Lo que sabemos, lo que creemos saber y
lo que no sabemos de América Latina**

El objetivo de este trabajo consiste en examinar las dinámicas regionales que plantean oportunidades y desafíos a América Latina y, por el otro, las alternativas de Cuba frente a estas dinámicas. Para, esto, se propone tres conjuntos de factores a considerar: las disposiciones estructurales que organizan la región como una sociedad internacional, las tendencias actuales que plantean desafíos y oportunidades a la región y las circunstancias que no conocemos o no sabemos cómo pueden desarrollarse pero que pueden afectar la evolución de la región y las alternativas de Cuba para avanzar en su actualización interna y externa. De este modo, el futuro inmediato de la región estará determinado por las disposiciones estructurales, las circunstancias actuales y lo que en estadística se conoce como el término de error: variables que no son tenidas en cuenta en un modelo porque son omitidas o desconocidas.

ABSTRACT

**What We Know, What We Think We Know and
What We Do Not Know About Latin America**

This paper intends to examine regional dynamics that present challenges and opportunities for Latin America on the one hand and, on the other, Cuba's alternatives when faced with these dynamics. Three sets of factors are considered to such effect: the structural arrangements which organize the region as an international community, the current trends that pose both challenges and opportunities to the region and the circumstances that are unknown to us or those that we are uncertain about in terms of how they can evolve but which may affect the development of the region and Cuba's alternatives to advance an internal and external upgrading process. Therefore, the immediate future of the region will be determined by the structural arrangements, the current circumstances and what is known in the field of statistics as the error term: variables that are not taken into account in a model either because they are omitted or unknown.

SUMMARIO

**O que sabemos, o que acreditamos saber
e o que não sabemos da América Latina**

O objetivo deste trabalho consiste em examinar, por um lado, as dinâmicas globais e regionais que apresentam oportunidades e desafios à América Latina e, por outro, as alternativas de Cuba diante dessas dinâmicas. Para isso, considera três conjuntos de fatores: as disposições estruturais que organizam a região como uma sociedade internacional, as tendências atuais que lançam desafios e oportunidades à região e as circunstâncias que não conhecemos ou não sabemos como podem se desenvolver, mas que podem afetar a evolução da região e as alternativas de Cuba para avançar em sua atualização interna e externa. Desse modo, o futuro imediato da região estará determinado pelas disposições estruturais, as circunstâncias atuais e o que em estatística se conhece como termo de erro: variáveis que não são levadas em conta em um modelo porque são omitidas ou desconhecidas.