

# **catalejo**

**EL BLOG DE TEMAS**



*Catalejo reúne en esta ocasión un grupo de análisis cualitativos de investigadores en el campo de la política, las relaciones internacionales, la sociología, la cultura y la economía, dirigidos a ofrecer una perspectiva fundamentada sobre problemas y desarrollos probables para la sociedad cubana en el horizonte de este año 2017*

## Los rostros de Donald Trump hacia Cuba

Jorge I. Domínguez

## Tendencias del mercado petrolero en 2016 y proyecciones para 2017

Ramón Pichs Madruga

## Endeudamiento externo cubano: el camino hacia la normalización

Marlén Sánchez Gutiérrez

## Recesión económica en 2016 y crecimiento en 2017: el factor de la inversión

Omar Everlenny Pérez Villanueva

## Conciliar los intereses comunes: un desafío de cada día (entrevista al embajador de la UE)

Eduardo Perera

## La perspectiva migratoria en 2017: ¿cambio de reglas?

Antonio Aja Díaz

## Política exterior rusa: factores explicativos (2012-2016)

Santiago Pérez



## Los rostros de Donald Trump hacia Cuba

Por: *Jorge I. Domínguez*. Universidad de Harvard.

[Publicado en [Catalejo](#) el 24 de diciembre de 2016]

*Una versión preliminar de este trabajo se presentó bajo el título “Opciones para las relaciones entre Cuba y Estados Unidos durante la presidencia de Donald Trump”, en la conferencia “Tendencias y perspectivas de las relaciones Cuba-Estados Unidos después de las elecciones de noviembre de 2016, 14-16 de diciembre de 2016, La Habana, auspiciada por el Centro de Investigaciones de Política Internacional y el Instituto Superior de Relaciones Internacionales Raúl Roa García.*

Imaginándonos la posible trayectoria de la política exterior de Estados Unidos de América (EE.UU.) durante la presidencia de Donald Trump, una hipótesis –que no es un pronóstico pero sí una opción realista– es que desde su propia perspectiva este presidente de EE.UU. considere que Cuba ha sido y puede seguir siendo un aliado ejemplar y confiable.

### ¿Qué le interesa a Trump?

Durante su campaña presidencial, y desde su elección, Trump ha insistido que los asuntos migratorios serán prioritarios. Desde 1995, Cuba y EE.UU. han cooperado con precisión y detalle para impedir flujos migratorios indocumentados y controlar los flujos documentados. Las autoridades cubanas han hecho lo posible por evitar el robo de embarcaciones u otros transportes que faciliten la migración indocumentada. Exigen la presentación de visas emitidas por el país de destino antes de abordar un avión en aeropuerto cubano. Cooperan los

Guardafronteras y los Guardacostas en el Estrecho de Florida para rescatar a quienes intenten cruzar en embarcaciones endebles. Permiten que buques Guardacostas de EE.UU., que han apresado a indocumentados en el medio de ese intento de cruce, arriben a puerto cubano para devolver a esos migrantes potenciales, que Cuba entonces acepta. Durante el transcurso de este siglo, un alto oficial de los Guardacostas de EE.UU. ha estado ubicado en La Habana para coordinar esta relación migratoria y de seguridad marítima. Cuba ha demostrado la disposición y la capacidad de cooperar eficazmente con la política migratoria que sería preferida por el Presidente Trump. Esta cooperación migratoria bilateral comenzó durante las presidencias de Fidel Castro y William Clinton, y persistió bajo Raúl Castro, George W. Bush y Barack Obama.

Durante su campaña presidencial, otra preocupación clave para Trump fue la violencia, terrorista o criminal, por parte de migrantes o de narcotraficantes. Desde 1973, Cuba y EE.UU. aplican un acuerdo contra la piratería aérea que, ya en el momento de su firma, tuvo un impacto notable y casi instantáneo para eliminar ese fenómeno de los cielos entre ambos países. Fue un logro de las presidencias de Richard Nixon y Fidel Castro.

Cuba no reconoce la legitimidad de la presencia de la base naval de EE.UU. cerca de Guantánamo pero ha aceptado su uso como prisión de EE.UU. En enero de 2002, Cuba reconoció que EE.UU. con antelación comunicó una información pertinente y detallada sobre las medidas de seguridad en la base y su perímetro, que entre otros efectos, protegían la seguridad de Cuba. El Presidente Fidel Castro y el Presidente George W. Bush autorizaron la cooperación militar para consolidar una relación de seguridad mutua, manteniendo un régimen profesional de consultas militares bilaterales, preservando el ambiente de distensión y respeto mutuo que así se fortalecía. El General Raúl Castro ese mismo mes confirmó esta cooperación entre militares en el entorno de la base, y su anterior existencia parcial desde la Administración Clinton, indicando la disposición de Cuba ampliar estos marcos de cooperación militar.<sup>1</sup>

Cuba y EE.UU. han cooperado desde los 1990s para impedir y reprimir el narcotráfico. Las fuerzas de seguridad de ambos países han intercambiado

<sup>1</sup> “Statement by the Government of Cuba to the National and International Public Opinion,” 11 enero de 2002, cortesía de la Sección de Intereses de Cuba en Washington, DC; Raúl Castro

Ruz, “Comparecencia televisiva,” *Noticiero dominical*, NTV, Cuba, 20 de enero de 2002.

información de inteligencia y han participado en operaciones conjuntas para capturar a narcotraficantes y disuadirles de utilizar los espacios marítimos o terrestres cubanos para sus propósitos criminales. A fines de los 1990s, bajo las presidencias de Fidel Castro y William Clinton, Cuba propuso formalizar y ampliar esta cooperación contra narcotraficantes, que se firmó por fin en julio de 2016.<sup>2</sup>

(Es posible que Trump también evalúe positivamente el aporte de Cuba al proceso de negociación de paz en Colombia, contribución adicional a la reducción de la violencia. Sin embargo, no queda claro por el momento si Trump hubiera preferido un recrudecimiento de la lucha contra las FARC y el ELN para lograr la destrucción plena de ambos).

En resumen, en temas fundamentales para la presidencia de Trump, tales como control migratorio, cooperación contra la inmigración indocumentada, y contra el narcotráfico y terroristas, Cuba y EE.UU. han sido aliados ejemplares y confiables.

Otro aspecto del comportamiento del Gobierno de Cuba frente a EE.UU. puede atraer la atención de Trump. En los pocos casos de relaciones comerciales, pasadas o posibles, entre Cuba y EE.UU., ha regido un marco formal de igualdad soberana pero una práctica *de facto* de mercantilismo que beneficia desproporcionadamente a sectores empresariales en EE.UU.

Por decisiones independiente pero simultáneamente adoptadas bajo las presidencias de George W. Bush y Fidel Castro, Cuba compró a EE.UU., entre 2002 y 2015, productos agrícolas por un valor acumulado aproximadamente de \$5,3 miles de millones de dólares. Cuba ha pagado en efectivo por estas importaciones, algo que no hace otro país del mundo, es decir, satisface el criterio mercantilista de Trump de beneficios comerciales que favorezcan desproporcionadamente a EE.UU.<sup>3</sup> Por supuesto, han servido para proveer comida en Cuba.

Otro ejemplo de similar igualdad soberana formal pero de efectos prácticos muy diferentes ha sido la aplicación del acuerdo sobre vuelos regulares por líneas de aviación civil. Las empresas aéreas de ambos países pueden, en

principio, utilizar este acuerdo pero, por razones técnicas y por un tiempo indefinido, solamente las líneas de aviación civil de EE.UU. vuelan entre aeropuertos en Cuba y EE.UU., pero no Cubana de Aviación.

### ¿Qué no parece interesarle a Trump?

Trump no ha demostrado interés en incidir en los regímenes políticos de diversos países del mundo, independientemente de sus características. Critica a China por sus políticas económicas internacionales, no por su régimen político interno. Parece estar dispuesto a colaborar con el gobierno de la Federación Rusa. Parece estar igualmente dispuesto de colaborar con el Gobierno de Siria en su lucha contra el Estado Islámico a pesar de las graves acusaciones de atrocidades de guerra contra el gobierno de Siria.

Su interés por incidir sobre el régimen político en Cuba había sido solamente esporádico. Sin embargo, la muerte de Fidel Castro ubica la cuestión del régimen político cubano en su agenda presidencial, en la que nunca había sido algo prioritario. Muerto Fidel Castro, Trump evoca el vocabulario tradicional del Partido Republicano en EE.UU. aunque lo que promete es impreciso: “nuestra administración hará todo lo que pueda” en pro de la “prosperidad y libertad” del pueblo cubano.<sup>4</sup> Eso puede ser más o menos lo mismo que la política del Presidente Obama hacia Cuba,<sup>5</sup> que siempre ha incluido programas de promoción de la democracia en Cuba, Radio y TV Martí, y desde comienzos de 2015 la promoción de las telecomunicaciones y en particular el Internet, y programas dirigidos al desarrollo del sector privado en Cuba, entre otros.

### Los rostros de Trump hacia Cuba

La trayectoria profesional de Trump durante las dos últimas décadas, así como sus pocos comentarios durante la campaña y después de su elección, no permiten determinar cuál será su política hacia Cuba. Se vislumbran varios rostros de Trump hacia Cuba. Ya a fines de los 1990s, un rostro fue el intento de una de sus empresas de desarrollar una relación económica con Cuba, hecho que

<sup>2</sup> Peter Kornbluh, “Cuba, Counternarcotics, and Collaboration: A Security Issue in U.S.-Cuban Relations,” *Cuba Briefing Paper Series*, no 24 (Washington, DC: Georgetown University, 2000.)

<sup>3</sup> U.S. Department of Commerce, International Trade Administration, <http://tse.export.gov/TSE/ChartDisplay.aspx>.

<sup>4</sup> Roberta Rampton, Reuters, “After Castro Death, Trump Says Hopes for Cuban ‘Freedom’,” <https://www.yahoo.com/news/u->

[president-elect-trump-twitter-fidel-castro-death](https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/10/14/presidential-policy-directive-united-states-cuba-normalization) accedido 26 de noviembre de 2016.

<sup>5</sup> “Presidential Policy Directive: United States-Cuba Normalization,” <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/10/14/presidential-policy-directive-united-states-cuba-normalization>

en aquel momento violaba de la ley en EE.UU. Pero al considerar una postulación presidencial en 2000, otro rostro de Trump denunció al gobierno cubano con el fervor tradicional y común en la política interna estadounidense. A fines de 2015, Trump indicó que le parecía bien una apertura diplomática hacia Cuba, aunque aseguró que él habría logrado mejores resultados de cualquier negociación. La plataforma del Partido Republicano mantuvo su lenguaje hostil hacia el Gobierno de Cuba y en las últimas semanas de la campaña presidencial Trump reprodujo ese lenguaje en la lucha por los votos en el estado de la Florida. Sin embargo, sus comentarios ocasionales y sin texto, inclusive hacia fines de la campaña, dejaban entrever que no anularía automáticamente la política iniciada por Obama.<sup>6</sup>

Un rostro de Trump, por tanto, es plenamente hostil al gobierno cubano. Un segundo rostro de Trump buscaría una amplia apertura económica en las relaciones entre los dos países. Y un tercer rostro de Trump estaría dispuesto a negociar sobre cualquier asunto pero con un tono diplomático y político intermedio entre los otros dos.

## Opción 0

Los comentarios de Trump sobre Cuba suelen revelar una expectativa de negociación entre adversarios. No perdurará el tono conciliador de los dos últimos años de la presidencia de Obama; resurgirán asperezas en público y en las negociaciones confidenciales. Cambiará también la forma de proceder. Al final de la presidencia de Obama, el Gobierno de EE.UU. negociaba tema por tema, circunscribiendo cada negociación a los aspectos técnicos inherentes de ese tema. Al comienzo de la presidencia de Trump, su gobierno vinculará diversos temas en una misma negociación, entre otros se incluirán aspectos del régimen político en Cuba.

## Opción 1. Realista

---

<sup>6</sup> Jesse Drucker y Stephen Wicary, "Did Donald Trump's Executives Violate the Cuban Embargo?", <https://www.bloomberg.com/features/2016-donald-trump-golf-cuba/>; "Donald Trump on Cuba, Interview with The Daily Caller, September 7, 2015," <http://2016.presidential-candidates.org/Trump/?on=Cuba>; Jeremy Diamond, CNN, "Trump Backs U.S.-Cuba Diplomatic Relations, September 8, 2015," <http://www.cnn.com/2015/09/08/politics/donald-trump-cuba-diplomatic-relations>; Jeremy Diamond, CNN, "Trump Shifts on Cuba, Says He Would Reverse Obama's Deal," September 16, 2016,"

La Opción Realista es deseable tanto para el Gobierno de EE.UU. como para el Gobierno de Cuba. Reafirmaría la validez y la importancia de los acuerdos formales e informales con relación a la seguridad en el entorno de la base de EE.UU. cerca de Guantánamo y en el Estrecho de la Florida, en particular con relación al control migratorio, la lucha contra los narcotraficantes, y contra la violencia criminal y política. Sobreviviría igualmente la autorización de exportación a Cuba de productos agrícolas estadounidenses. Todas estas políticas se crearon y estuvieron en vigor antes de la presidencia de Obama.

## Opción 2. Posible

El sesgo mercantilista de Donald Trump no solamente vería bien la exportación de productos agrícolas sino también el acuerdo de aviación civil, precisamente porque en la práctica le es tan favorable a las líneas de aviación de EE.UU. Trump puede confirmar otros acuerdos o procesos de negociación comenzados desde diciembre de 2014 porque los beneficios de muchos acuerdos ya negociados son necesariamente bipartitos (v.g., el funcionamiento del correo, el intercambio de información sobre huracanes, o la protección de especies migratorias).

Lo más interesante bajo la Opción Posible se desprende de las preferencias de Donald Trump. Utilizando la autorización inherente en la Ley de Ajuste Cubano de 1966, Trump ordenaría a su ministro de justicia que dejara de ejercer la potestad de excepcionalidad con relación a migrantes cubanos que esa Ley permite al Ejecutivo.<sup>7</sup> Sin necesidad de acudir al Congreso, se suspendería su aplicación y obligaría que todo cubano que desee ingresar a EE.UU. lo haga mediante la ley de inmigración que se aplica a los ciudadanos de todos los demás países. Ese cambio, si bien lamentable desde la perspectiva de un posible migrante cubano, ha sido un reclamo del Gobierno de Cuba.

El gobierno de Trump esperaría que Cuba modificaría algunas de sus políticas internas bajo la Opción Posible,

[http://www.cnn.com/2016/09/16/politics/donald-trump-cuba/Council on Foreign Relations, "The Next Commander-in-Chief: Trump on the Issues,"](http://www.cnn.com/2016/09/16/politics/donald-trump-cuba/Council%20on%20Foreign%20Relations,%20The%20Next%20Commander-in-Chief:%20Trump%20on%20the%20Issues,%20http://www.cfr.org/campaign2016/;William%20M.%20LeoGrande,%20Which%20Trump%20Will%20Cuba%20Have%20to%20Contend%20With,%20the%20Hard-Liner%20or%20the%20DealMaker?)  
[http://www.cfr.org/campaign2016/; William M. LeoGrande, "Which Trump Will Cuba Have to Contend With, the Hard-Liner or the Dealmaker?"](http://www.cfr.org/campaign2016/;William%20M.%20LeoGrande,%20Which%20Trump%20Will%20Cuba%20Have%20to%20Contend%20With,%20the%20Hard-Liner%20or%20the%20DealMaker?)  
<http://www.worldpoliticsreview.com/articles/20470/which-trump-will-cuba-have-to-contend-with-the-hard-line-or-the-dealmaker> .

<sup>7</sup> *Public Law 89-732, 80 Stat.*, noviembre 2, 1966, 1161.

entre ellas la liberación de presos, una mayor tolerancia frente a marchas tales como las de las *Damas de Blanco*, y posibles cambios políticos tales como la aplicación de la ley electoral municipal a la elección de la Asamblea Nacional, es decir, la postulación de dos candidatos por cada escaño a elegir. La fórmula puede ser idéntica a la ya utilizada en la alocución del Presidente Raúl Castro el 17 de diciembre de 2014, cuando dijo, “De manera unilateral, como es nuestra práctica y en estricto apego a nuestro ordenamiento real,” anunció “la excarcelación de personas sobre las cuales el Gobierno de los Estados Unidos había mostrado interés”.<sup>8</sup> Es decir, se logran cambios importantes en ambos países por decisiones unilaterales pero simultáneas, anunciados públicamente, pero sin explicitar un *quid pro quo* formal.

### Opción 3. Osada

La Opción Osada es que Trump, en pro de la mayor “prosperidad y libertad” para el pueblo cubano, que resaltó en su comentario después de la muerte de Fidel Castro, impulse algunas medidas ya autorizadas por Obama. Hay mayor libertad de información si se facilitan las telecomunicaciones y el más fácil acceso al Internet. Hay más libertad y prosperidad si EE.UU. amplía las relaciones económicas con el sector privado en Cuba. Estas y otras posibles oportunidades requieren que el

Ejecutivo en EE.UU. elimine las trabas que perduran para una relación normal entre bancos en EE.UU. y en Cuba, permitiendo de hecho el uso del dólar y de las tarjetas de crédito. Más osado sería que la cadena de empresas de Trump, frente a la iniciativa de la cadena hotelera Starwood en Cuba, declare su interés en desarrollar campos de golf y actividades afines. Si esta hipótesis osada es una fantasía dependerá en parte en la designación de los funcionarios del gobierno de Trump que se encargarán de la relación cotidiana con Cuba.

### Conclusión

Cuba ha cooperado eficazmente y por muchos años con EE.UU. en los asuntos que parecen ser de prioridad para Trump. Esas bases de una razonable relación bilateral sirven para construir una relación bilateral de cooperación profesional entre los dos gobiernos. Por tanto, el gobierno cubano no debe paralizarse por la reaparición de lo que he llamado la Opción 0, y sí debe afianzar la Opción Realista, insistir en lo que he llamado la Opción Posible, y no descartar la Opción Osada. Ese comportamiento permitiría aplicar a la relación entre Cuba y EE.UU. el mismo criterio que el Presidente Raúl Castro cita en otros contextos, es decir, proceder hacia un éxito bilateral razonable para ambas partes, “sin pausa pero sin prisa.”

[\[VOLVER\]](#)



## Tendencias del mercado petrolero en 2016 y proyecciones para 2017

Por: *Ramón Pichs Madruga*. Investigador del CIEM

[Publicado en [Catalejo](#) el 11 de enero de 2017]

Los mercados energéticos globales en 2017, seguirán dominados en alto grado por las tendencias y acontecimientos relacionados con el petróleo, que se mantiene como el producto más comercializado a escala global. Según datos de 2015, este portador energético representa el 33% del balance de energía comercial mundial, seguido por el carbón (29%) y el gas natural (24%), de manera que estos tres combustibles fósiles absorben el 86% de la energía comercial consumida. El 14% restante corresponde a la energía nuclear (4%), hidroelectricidad (7%) y las nuevas fuentes renovables (3%) (BP, 2016).

La tendencia declinante de los precios del petróleo, iniciada a mediados de 2014, siguió incidiendo en el comportamiento de las distintas economías del mundo en 2016. En enero de 2016, las cotizaciones del barril de crudo Brent promediaron 31 dólares, el nivel más bajo en

<sup>8</sup> <http://www.granma.cu/cuba/2014-12-17/alocucion-del-presidente-cubano-raul-castro>



12 años, y en primer trimestre del año registraron un nivel medio de unos 34 dólares.

Desde entonces, se ha registrado una moderada tendencia alcista, que llevó los precios a un nivel promedio de unos 46 dólares por barril durante el segundo y tercer trimestres del año; y se estima que en el cuarto trimestre de 2016 el barril de Brent promedió unos 48 dólares. El repunte registrado a partir del segundo trimestre se explica por interrupciones en la oferta global, contracción de la producción petrolera en EE.UU., y cierto aumento de la demanda. No obstante, persiste gran incertidumbre y volatilidad en torno a los precios en un contexto de creciente especulación; tensiones en la regiones productoras, sobre todo en el Medio Oriente; y débil comportamiento de la economía global, entre otros factores.

El precio promedio del crudo Brent (del Mar del Norte) pasó de 98.9 dólares / barril en 2014 a 52.3 dólares/barril en 2015 y luego a un nivel estimado de 43.5 dólares en 2016 (una caída de 16.8% en este último año). Se proyecta que la cotización de este tipo de crudo podría recuperarse hasta unos 51.7 dólares en 2017. En el caso del *West Texas Intermediate (WTI)*, crudo marcador para el hemisferio occidental, luego de promediar 93.2 dólares / barril en 2014, pasó a 48.7 dólares en 2015, y a un nivel estimado de 43.1 dólares en 2016, con expectativas de que alcance unos 50.7 dólares en 2017.

**Tabla. Precios promedio trimestrales y anuales del *West Texas Intermediate* y el *Brent***

Año / Tipo de crudo	I Trimestre	II Trimestre	III Trimestre	IV Trimestre	Promedio anual
<b>2015</b>					
<b>WTI</b>	48.48	57.85	46.55	41.94	<b>48.67</b>
<b>Brent</b>	53.91	61.65	50.43	43.55	<b>52.32</b>
<b>2016</b>					
<b>WTI</b>	33.35	45.46	44.85	48.18(*)	<b>43.07 (*)</b>
<b>Brent</b>	33.89	45.57	45.80	48.11(*)	<b>43.46(*)</b>
<b>2017(*)</b>					
<b>WTI</b>	49.00	49.00	51.00	53.65	<b>50.66</b>
<b>Brent</b>	50.00	50.00	52.00	54.65	<b>51.66</b>

Nota: (\*) Datos estimados o proyecciones. Fuente: US Energy Information Administration. Short Term Energy Outlook, diciembre 2016.

El precio de la canasta de referencia de crudos de la OPEP alcanzó 43.2 dólares / barril en noviembre de 2016,

para un promedio de apenas 39.8 dólares en enero-noviembre de este año que resulta inferior en 22% al nivel de 51 dólares en igual período de 2015.

A mediados de 2016, expertos de *GESCONSULT* señalaban que el precio del petróleo parecía haberse estancado en los 50 dólares por barril en los mercados internacionales, sin previsiones de cambios significativos en un futuro inmediato. Según esta fuente, en los próximos meses, los precios del petróleo se verían afectados por la elevada oferta global; la debilidad de la demanda; el auge de las fuentes renovables; y las tendencias actuales hacia a apreciación del dólar. Las proyecciones para 2017 parecen reflejar tendencias similares.

El comportamiento del consumo de petróleo en 2016 estuvo influido, en gran medida, por el débil desempeño de la economía mundial, que continúa afectando tanto a los países industrializados como a las economías emergentes y a otros países en desarrollo.

Según la OPEP, la demanda petrolera mundial pasó de 93.2 millones de barriles diarios (MBD) en 2015 a 94.4 MBD en 2016, lo que equivale a un modesto incremento de 1.3%. Los mayores aumentos se registraron en los países en desarrollo, que en su conjunto aumentaron el consumo petrolero en 0.8 MBD. Se destaca, en particular los casos de China e India que en cada caso incrementaron su demanda en casi 0.3 MBD.

Para 2017 se espera un nivel de 95.6 MBD, lo que implicaría un aumento de 1.2% en ese año. En los países de la OCDE (que absorben casi el 50% del consumo de petróleo) se prevé un crecimiento de este indicador en apenas 0.3%, lo que se debe sobre todo a la caída del consumo en la zona de Asia-Pacífico (-0.7%) y al muy débil comportamiento en Europa (0.1%), en tanto EE.UU. registraría un incremento 0.8%.

Casi todo el incremento del consumo petrolero en 2016 (87%) se registrará fuera de la OCDE. Si bien la demanda petrolera china se desaceleraría aún más al pasar de un incremento de 3.5% en 2015 a 2.6% en 2016 y 2.4% en 2017; en este último año ese país absorbería casi la cuarta parte del incremento mundial del consumo petrolero, seguido a gran distancia por grandes consumidores como EE.UU. y la India (12% del incremento de la demanda en cada caso).

En el conjunto de los países en desarrollo (excluyendo a China) el incremento sería de 2.1% en 2017, con una dinámica creciente de 2.9% en Asia (3.6% en la India), 2.6% en África, 1.3% en Medio Oriente, y 1.1% en América

Latina y el Caribe. La demanda petrolera en los territorios de la ex Unión Soviética aumentaría en 1.3% en este año.

**Tabla 2. Distribución de la demanda mundial de petróleo en 2016.**

<i>Regiones y países</i>	<i>Parte absorbida (%)</i>
OCDE	<b>49.5</b>
-Norteamérica (EE.UU.)	26.3 (21.2)
-Europa	14.7
-Asia Pacífico	8.5
Países en desarrollo	<b>44.9</b>
-Asia (China)	25.2 (11.9)
-América Latina y Caribe	6.9
-Medio Oriente	8.5
-África	4.3
Otros	<b>5.6</b>
-ex URSS	4.9
TOTAL	<b>100</b>

Fuente: Elaborado a partir de OPEP Monthly Oil Market Report, 14 diciembre 2016.

La OPEP aporta el 41% de la producción petrolera mundial y en noviembre de 2016 reportó unos 33.9 MBD de crudo producido. Arabia Saudita, con unos 10.5 MBD, aporta el 31% de la producción del grupo y ha mantenido altos niveles de oferta para mantener su parte del mercado. Según estadísticas energéticas de los EE.UU., el nivel productivo de la OPEP podría totalizar 33.2 MBD en 2017 (EIA-US, 2016).

La producción petrolera fuera de la OPEP cayó en 1.4% en 2016 (pasó de 57 MBD en 2015 a 56.2 MBD en 2016), según datos de la OPEP, en contexto de precios deprimidos. Las tres regiones de la OCDE registraron caídas productivas en 2016: Norteamérica (-2.5%), Europa (-0.2%) y Asia-Pacífico (-4.5%). En su conjunto, la disminución experimentada por los países de la OCDE fue de 2.2% y la registrada en EE.UU. fue del 3% (equivalente a 0.4 MBD).

Fuera de la OPEP y la OCDE, también ocurrieron recortes de producción en casi todas las cuencas petroleras excepto Rusia, donde hubo un crecimiento del 1.8%, y en el Medio Oriente (0.5%). En efecto, se produjeron disminuciones de producción en China (-6.7%), América Latina y el Caribe (-1.5%) y África (-0.8%).

Según proyecciones de la OPEP, la producción petrolera fuera de los países miembros de esa Organización podría aumentar en apenas 0.5% en 2017 (es decir, en unos 0.3 MBD), con una concentración de los incrementos esperados en algunas áreas en desarrollo como América Latina (4.2%) y África (4.1%); y en Rusia (0.8%).

Desde mayo de 2015 la oferta de crudo no convencional de EE.UU. ha estado declinando bajo el impacto de la persistente de la caída de precios. La producción de crudo de este país, que había aumentado rápidamente de 5.6 MBD en 2011 a 9.4 MBD en 2015 como resultado de la llamada “revolución de los esquistos”, retrocedió hasta 8.9 MBD en 2016 y se prevé caiga a 8.8 MBD en 2017, según fuentes energéticas de EE.UU. Un incremento sostenido de los precios por encima de los 50 dólares por barril podría reactivar con mayor celeridad la producción de petróleo no convencional en los EE.UU.

A mediados de 2016, la agencia de calificación crediticia *Moody's Corp* aseguró que el negocios petroleros en América Latina requieren que el barril supere como mínimo la marca de los 55 dólares para garantizar la inversión y los costos.

En cuanto al comercio petrolero internacional, los principales mercados de importación de crudo y derivados, según estadísticas de 2015, se concentran en Europa (22.4%), EE.UU. (15.5%), China (13.5%), India (7.3%) y Japón (7.1%). Las importaciones netas de crudo y derivados de EE.UU. alcanzaron 4.8 MBD en 2015, su nivel más bajo desde 1985 (BP, 2016).

Se destaca el incremento de las importaciones netas de petróleo crudo de EE.UU. desde 6.9 MBD en 2015 a 7.7 MBD en 2016 y probablemente 8.1 MBD en 2017 (EIA-US, 2016), lo que pudiera explicarse por la caída en la producción doméstica condicionada por los bajos precios.

Los principales mercados de exportación se ubican en el Medio Oriente (34%), Rusia (13.5%), África Occidental (7.4%), EE.UU. (7.4%),<sup>1</sup> América Central y del Sur (6.7%) y Canadá (6.3%), según datos de 2015 (BP, 2016). Los ingresos de los países exportadores de petróleo han continuado bajo fuertes presiones, y los impactos adversos del prolongado desplome de precios ha llegado a afectar a la propia Arabia Saudita, que obtiene del

<sup>1</sup> De este porcentaje 6,6% son exportaciones de derivados y 0.8% de crudo.

petróleo el 94% de sus ingresos presupuestarios y 55% del PIB.

A finales de noviembre de 2016 los países de la OPEP y algunos productores no OPEP (incluida Rusia) acordaron un esquema para llevar a cabo reducciones productivas, pero existe gran incertidumbre acerca del alcance real de estas acciones y de su consecuente efecto en un mercado tan deprimido.

Para Cuba, como importador neto de petróleo, pudiera pensarse a primera vista que los bajos precios de los hidrocarburos representan un beneficio absoluto, sin embargo el panorama real es mucho más complejo.

Por un lado, los precios deprimidos de los hidrocarburos han afectado sensiblemente a importantes socios comerciales de Cuba, como es el caso de Venezuela, lo que unido a los efectos de la guerra económica que lleva a cabo la oposición de ese país contra el gobierno, ha complejizado la situación socioeconómica y política venezolana. En consecuencia, se han afectado las relaciones económicas mutuamente ventajosas entre ambas naciones, lo que ha incluido una contracción de los suministros petroleros a Cuba.

Por otro lado, los bajos precios de los hidrocarburos se han traducido en un desplome de los ingresos de exportación por concepto de las ventas externas de derivados del petróleo que realiza Cuba; y adicionalmente, esos niveles de precios suelen desestimular nuevas inversiones extranjeras en la búsqueda de petróleo nacional.

Ante esta situación, los ajustes en la disponibilidad de portadores energéticos acompañaron el desenvolvimiento de la economía cubana en el último año, como uno de los factores clave que explican la caída del PIB en 0.9% en 2016.

En los años recientes, Cuba ha incrementado los esfuerzos relacionados con la promoción de las fuentes renovables de energía como la solar, eólica y la bioenergía, sobre todo a partir de la aprobación en 2014 de la *Política para el desarrollo de las Fuentes Renovables y el uso Eficiente de la Energía*, en virtud de la cual se proyecta un incremento de la parte de estas fuentes en la generación de electricidad de menos del 5% hasta 24% en

2030. Este tema también fue retomado con especial énfasis en el proyecto de *Plan de Desarrollo Económico y Social para 2030* (2016); y se ha mantenido como una prioridad del sector energético cubano.

También en este campo, la elección del presidente norteamericano Donald Trump ha introducido una gran dosis de incertidumbre, debido al peso que mantiene EE.UU. en los mercados energéticos mundiales. Existen fuertes señales que indican que la nueva administración favorecería el desarrollo de la infraestructura petrolera, y en general de combustibles fósiles, en EE.UU., incluida la expansión de la exploración y la producción doméstica de petróleo en nuevas fronteras como Alaska. Todo parece indicar que las acciones de Trump en materia energética pueden reforzar la tendencia de bajos precios internacionales del crudo.

La maquinaria multilateral para responder ante el cambio climático que se instaló en diciembre de 2015 con la adopción del Acuerdo de París seguirá marcando el paso de una buena parte de las inversiones en el sector energético global en los próximos años, sobre todo en lo referido al fomento de las fuentes renovables de energía y la eficiencia energética. La nueva administración republicana, aunque se ha mostrado desafiante también en este campo, difícilmente lograría revertir esas tendencias. Cabe recordar, no obstante, que el Acuerdo de París aún resulta insuficiente con respecto a los esfuerzos que demanda la ciencia en cuanto a la mitigación y la adaptación del cambio climático.

## Bibliografía

- British Petroleum (BP, 2016). *BP Statistical Review of World Energy*. London, June 2016.
- OPEC Bulletin (OPEP, 2016), mayo 2016, Vienna.
- OPEC (OPEP, 2016). *Monthly Oil Market Report*, 13 junio 2016 y 14 diciembre 2016, Vienna.
- REN21. *Renewables 2016. Global Status Report*, París, Francia
- US Energy Information Administration (EIA, 2016). *Short Term Energy Outlook*, junio 2016 y diciembre 2016, Washington.

[\[VOLVER\]](#)

---





## Endeudamiento externo cubano: el camino hacia la normalización

Por: *Marlén Sánchez Gutiérrez*. Profesora Titular, Centro de Investigaciones de Economía Internacional Universidad de la Habana [marlens@rect.uh.cu](mailto:marlens@rect.uh.cu)

[Publicado en [Catalejo](#) el 19 de enero de 2017]

### Introducción

Dentro del conjunto de dificultades que afectan a la economía cubana, se destaca, por su importancia y connotación el problema de la deuda. Las múltiples categorías que se han acuñado desde mediados de los años 80, la estructura y composición de las mismas, la acumulación de atrasos, las particularidades de la renegociación y la ausencia de información estadística actualizada, se presentan como piezas de un rompecabezas que hace muy complejo el análisis de esta problemática.

Por tanto, el presente artículo solo se propone comentar lo que la autora ha dado llamar *línea de tiempo del endeudamiento externo cubano* con el propósito de facilitar la comprensión del tema y al mismo tiempo identificar lo que se ha logrado en materia de renegociación, lo que aún está pendiente y los retos derivados del proceso de normalización de relaciones con los acreedores y del nuevo escenario de contracción de la economía cubana.

Las premisas de partida son tres. La primera, dejar claro que los conceptos deuda y desarrollo no son por naturaleza incompatibles. La deuda externa se origina de las relaciones financieras que las naciones establecen libremente con los acreedores para “financiar su desarrollo”, ya sea por iniciativa privada o pública. Lo que

sucede es que los países subdesarrollados, en su mayoría, pasaron de una deuda pequeña, en el marco de grandes esfuerzos “por desarrollarse”, a una deuda grande e inmanejable sin haber conseguido el ansiado desarrollo.

De modo que el problema no está en endeudarse con el exterior sino en la capacidad para administrar esos niveles de endeudamiento, por lo que velar por la sostenibilidad de la deuda es esencial y para Cuba esto sigue siendo un gran reto.

La segunda premisa, parece muy simple pero debe de ser una constante en las políticas de endeudamiento de cualquier país. Los compromisos adquiridos hay que honrarlos, si no se pagan puntualmente las obligaciones contraídas, la deuda se alimenta así misma por la acumulación de atrasos, se corre el riesgo de incurrir en crisis de pago y se cierran prácticamente todas las fuentes de financiamiento externo. Esto nos lleva nuevamente al tema de la sostenibilidad de la deuda y a la pertinencia de ser muy objetivos en la definición de los factores determinantes en la capacidad de pago del país.

La tercera es mucho más compleja y requiere de un nivel de debate que ciertamente escapa de los propósitos de este artículo pero que resulta esencial. El análisis de la sostenibilidad de la deuda no puede centrarse solamente en un enfoque de capacidad de pago porque deja al país en una situación muy vulnerable. Normalmente, la capacidad de pago se asocia a condiciones de solvencia, que de cumplirse, reflejan que se cuenta con los recursos necesarios para hacer frente a las obligaciones de deuda externa.

Sin embargo, entender la sostenibilidad, como esta capacidad de la economía frente a sus compromisos, puede conducir a homologar términos como solvencia y sostenibilidad, al entender que un país que sea capaz de satisfacer sus obligaciones externas de pago, es decir que sea solvente, tiene una situación de deuda sostenible.

Concebir la sostenibilidad solo como capacidad de pago, es considerar la solvencia como condición suficiente cuando es solo una condición necesaria. La solvencia de hoy no garantiza per se la solvencia de mañana, ser sostenible presupone un análisis de largo plazo, portanto es preciso distinguir las fuentes que la están garantizando, ya sea estructurales (capacidad de respuesta de una estrategia de desarrollo económico al proceso de endeudamiento, por ejemplo), o coyunturales,<sup>1</sup> ya que

<sup>1</sup> Alivio coyuntural de la deuda, incremento del nivel de ingreso de la economía como resultado de cambios externos

coyunturales o fuertes ajustes en la economía donde se prioriza el servicio de la deuda. Como se aprecia, en todos los casos el

cada uno de estos escenarios tendrá consecuencias diferentes al garantizar la capacidad de pago futura (Curbelo, 2006).

De modo que lo determinante es que la capacidad de pago surja del proceso de desarrollo económico, pero que esté determinada por el impacto que esos flujos de deuda generen en la economía deudora.

Asumiendo estas premisas de partidas, el artículo se propone en un primer momento, plantear las piezas claves del rompecabezas de la deuda, en un segundo momento se abordará el proceso de reordenamiento de la deuda externa a partir del análisis de las renegociaciones acordadas dentro y fuera del Club de París y, finalmente, se sintetizarán los desafíos que aún prevalecen para normalizar efectivamente las relaciones con los acreedores.

### Sobre el rompecabezas de la deuda

Para entender la problemática reciente del endeudamiento externo cubano es preciso considerar las tres categorías de deuda que prevalecían hasta que comenzaron a concretarse los procesos de renegociación: *la deuda activa, la pasiva y la deuda con los ex países socialistas*.

La *deuda activa* es la deuda corriente, la que no se ha dejado de pagar y que tampoco ha dejado de crecer por la contribución de los nuevos flujos captados. La *deuda pasiva* corresponde a aquella que entró en default en 1986 y que se renegóció a fines de 2015 y la *deuda con el antiguo campo socialista* se rumoraba que era significativa pero al desaparecer la moneda en la que fue concertada (rublo transferible) y desintegrarse el principal acreedor, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), cayó en un limbo jurídico que requirió de un litigio entre las partes que duró por más de una década.

Según cifras del Banco Central de Cuba el monto de la deuda cubana a fines de 2013 era de 11 914 millones de dólares; sin embargo, este incluye solo la *deuda activa* que es para la única categoría que existe información oficial. (ONEI, 2015) El análisis de la composición de la misma permite identificar que:

1. La deuda es esencialmente de largo plazo y la buena noticia es que la de corto plazo tiende a disminuir.

2. El 61% de la *deuda total* es con acreedores oficiales, esencialmente bilaterales y con un bajo componente concesional, 17% es con acreedores privados y 22% se refiere a deuda comercial (de proveedores). Esta última muestra una marcada tendencia creciente.

3. La estructura de la *deuda de mediano y largo plazo* ha mostrado un cambio interesante, aumenta significativamente la deuda de proveedores y disminuye la bancaria. Mientras que en 2012, la primera representaba 46% del total de la deuda de mediano y largo plazo en 2013 pasó a representar más de 78%. Esto le da cierto margen de holgura a la economía cubana que hasta el momento dependía mucho de créditos comerciales de muy corto plazo.

4. La *deuda de corto plazo* representa 17% del total, y en 2013 se dio un cambio significativo en su composición. Hasta el momento, si bien como tendencia este tipo de deuda disminuía preocupaba que dentro de esta aumentase exponencialmente la deuda de proveedores. Sin embargo, las últimas cifras reflejan que la misma disminuyó considerablemente, pasando de representar 54% del total de la deuda de corto plazo en 2012, a menos de 22% en 2013. No obstante, la deuda bancaria pasó a representar casi 55% del total de la deuda de corto plazo durante 2013 y, como se sabe, los términos y condiciones de esta categoría de deuda son más onerosos que los de la deuda oficial.

5. Los indicadores de deuda han venido mejorando pero eso no indica que el endeudamiento acumulado sea sostenible porque los factores que han estado determinando la capacidad de pago de la economía han sido coyunturales. La deuda representa 15,4% del PIB y algo más de 44% de las exportaciones de bienes. Según The Economist Intelligence Unit el servicio de la deuda para 2013 era de 5 383 millones de dólares, de ese monto un total de 3 453 millones se destinaron para pagar intereses. (EIU, 2017)

6. La *alta concentración* de la deuda es un foco de tensión. Según fuentes no oficiales solo dos países son responsables de 55% de la deuda con acreedores oficiales de carácter bilateral (Venezuela con 37% y China con 18 %). (Sánchez, 2016)

---

pago de los compromisos externos estará comprometido; en los dos primeros porque depende de factores externos y

coyunturales, en el último, porque los costos de pagar la deuda externa son significativos para el desarrollo económico.

7. La calificación de riesgo de Moody's se mantiene en la categoría especulativa.<sup>2</sup> En abril de 1999 era Caa1, en noviembre de 2003 pasa a Caa1 estable, en abril de 2014 dicha agencia bajó la calificación a Caa2 estable tras evaluar la vulnerabilidad del país a choques externos y domésticos, en relación a países con calificación similar y, en diciembre de 2015, lasube a "positiva" pero en el mismo rango Caa2, debido a la "disminución" de la dependencia hacia Venezuela y el acercamiento con los Estados Unidos. De cualquier manera, la percepción de Moody's en relación con la deuda cubana sigue siendo de riesgo sustancial.

En síntesis, los cambios en la composición de la deuda se dieron esencialmente por el lado de la deuda bancaria y de proveedores, la deuda oficial sigue describiendo la misma tendencia tanto en el largo como en el corto plazo y en la práctica lo que se dio fue un reacomodo funcional para Cuba pero no exento de riesgos dado que el peso de la deuda de proveedores se desplaza al mediano y largo plazo pero se concentra la carga de la deuda bancaria en el corto plazo.

De cualquier manera, estas cifras tienen tanto retardo y son tan agregadas que impide realizar un análisis cualitativo que refleje efectivamente la situación reciente en materia de deuda incluso por tipo de acreedor. Muchas sucesos han tenido lugar desde 2013 que de una manera u otra han impactado y seguirán incidiendo en el reordenamiento de la deuda: el establecimiento de relaciones diplomáticas con los Estados Unidos; el VII Congreso del PCC donde quedó definida la *Conceptualización del modelo económico y social cubano* y fue presentado el *Plan nacional de desarrollo hasta 2030*; la derogación de la posición común de la Unión Europea en relación con Cuba; el decrecimiento de la economía cubana en 2016 luego de un crecimiento de 4% en 2015 y; el comienzo de una nueva administración en los Estados Unidos que ha desatado una gran incertidumbre respecto al rumbo del proceso de normalización de relaciones entre ambos países.

---

<sup>2</sup> Esta calificación va desde Aaa hasta C y comprende 21 grados. Se divide en dos categorías, de inversión y especulativa. La Caa (Caa1, Caa2, Caa3) se refiere a títulos de baja solvencia, el riesgo de crédito es muy alto y se asigna a títulos de baja calidad. Presentan riesgo de impago de capital intereses o haber incumplido ya dichos pagos. En el caso de Caa1 el riesgo es sustancial y la clasificación de Caa2 es altamente

La *deuda pasiva*, por su parte, se estimaba en unos 8 200 millones de dólares a fines de los 2000, de la cual algo más de 60% correspondía al Club de París, el resto constituía adeudos con el Club de Londres, y la contraída con el antiguo Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) era de casi 37 000 millones, de ellos 35 000 millones con Rusia. (Sánchez, 2016) The Economist Intelligence Unit sí refleja la *deuda pasiva* en sus estadísticas de deuda externa cubana y según sus cálculos, en 2016 esta alcanzaba la cifra de 26 309 millones de dólares.<sup>3</sup> (EIU, 2017)

La deuda con la exigua URSS finalmente se renegoció en febrero de 2013, el acuerdo incluyó la condonación de 90% del monto adeudado y los 3 500 millones restantes serán pagaderos en diez años con la posibilidad de convertir parte de esa deuda en capital productivo, o sea, darle la posibilidad a Rusia de invertir en Cuba. (Rodríguez, 2013)

### Sobre la normalización de relaciones con los acreedores

A comienzos de los 2000, se dio un acercamiento al Club de París pero en 2001 se consideró que los términos y condiciones ofrecidas por dicho foro para la renegociación de la deuda cubana eran inaceptables para Cuba. No obstante, se lograron algunos acuerdos bilaterales, fuera del Club de París que le permitieron al país comenzar a reorganizar sus relaciones con los acreedores.

Así, "en mayo de 2000, Cuba firmó un acuerdo bilateral para renegociar el pago de deuda pendiente con Alemania por 115 millones de dólares en deuda de corto, mediano y largo plazo. En ese mismo año se reestructuró la deuda comercial con China, que se estima en alrededor de 6 000 millones de dólares, y se firmó otro acuerdo con Japón en el que se condonaron 130 000 millones de yenes (alrededor de 1 400 millones de dólares) pendientes con los acreedores comerciales japoneses desde la década de los 80 y el resto se acordó su pago en veinte años" (Sánchez, 2014).

especulativa. Ca se refiere a los títulos altamente especulativos que, generalmente incumplen sus obligaciones de depósito y C, es la calificación más baja, refleja que existen pocas posibilidades de recuperación.

<sup>3</sup> No queda claro si esta cifra ya está ajustada a partir de las renegociaciones que han tenido lugar dentro y fuera del Club de París.

Posteriormente se renegó la deuda con Mongolia, con México,<sup>4</sup> con Rusia y finalmente, en diciembre de 2015, se logra un acuerdo multilateral histórico con el Grupo Ad-Hoc de Países Acreedores de Cuba en el Club de París sobre la deuda que estaba en *default* desde 1986.

En dicha renegociación se calculó el monto total de deuda pendiente de pago con el Club de París en 11,1 miles de millones de dólares, de ellos se condonaron 8,5 miles de millones, casi 77%. Los términos y condiciones pactados fueron muy favorables para Cuba, se decidió no pagar intereses hasta 2020 y a partir de entonces pagar solo 1,5% de la deuda total aún pendiente. El plazo de amortización será de 18 años y los pagos anuales se incrementarían gradualmente desde 1,6% de los US\$2 600 millones adeudados (unos 40 millones) en 2016, hasta 8,9% en 2033. (Club de París, 2015)

Además se convino que los acreedores pueden negociar “*swaps*” de deuda de forma bilateral por hasta 30% de lo adeudado, o US\$20 millones en ayuda al desarrollo, el monto que sea más alto. (Club de París, 2015)

Este fue un acuerdo sin precedentes, totalmente fuera de las reglas del Club de París, se llevó a cabo sin la intervención del FMI como garante y el sitio web del Club de París solo emitió una nota de prensa de una página con los resultados acordados. Sin dudas, el inicio del restablecimiento de relaciones entre los Estados Unidos y Cuba constituyó un factor influyente en este proceso, los acreedores tradicionales, con creciente interés en realizar negocios con la Isla, no podían quedarse rezagados en el nuevo escenario y optaron por ser flexibles con la nación deudora.

La instrumentación de este Acuerdo Multilateral suscrito supuso la firma de convenios específicos con cada uno de los catorce países miembros del Grupo Ad-Hoc de Países Acreedores de Cuba<sup>5</sup> para poder hacer efectiva la regularización completa de la deuda de mediano y largo plazo de carácter bilateral. Este proceso está en curso y ya son trece los países que han regularizado los pagos con Cuba.

### Sobre los desafíos pendientes

La renegociación de la deuda cubana era imprescindible para normalizar las relaciones con los

acreedores y acceder a dinero fresco pero el desafío ahora es cumplir en tiempo con los nuevos y los viejos compromisos para no quedar atrapados en escenarios que puedan conllevar a la moratoria de parte de la deuda.

No todas las variables de la ecuación del endeudamiento externo cubano se han logrado despejar. En realidad se trata de un sistema de ecuaciones complejo cuya solución va mucho más allá de consideraciones políticas y de las buenas intenciones para honrar los compromisos.

Los *principales retos* a encarar, por tanto, están relacionados con:

1. La obligatoriedad de pagar anualmente, durante el mes de octubre, 40 millones de dólares como resultado de los acuerdos derivados de la renegociación con el Club de París. Téngase en cuenta que este pago se incrementará gradualmente a lo largo del período de amortización, en la medida que se vaya reduciendo el monto adeudado.
2. Los costos adicionales del riesgo de incumplimiento de los acuerdos concertados con el Club de París. Es cierto que hasta 2020 no se pagarán intereses pero si el país suspende temporalmente el pago anual pactado por concepto de amortización será gravado con un interés de 9% hasta el pago final, además de los intereses por la demora de esa porción en atrasos.
3. La renegociación de aquella parte de la deuda pasiva correspondiente al Club de Londres. Según informaciones no oficiales, un grupo de acreedores comerciales de Cuba formaron en abril de 2015 un comité liderado por Stancroft Trust para comenzar a negociar una reestructuración de la deuda. Se dice que entre los mayores tenedores de deuda del Club de Londres cubano, tres instituciones concentran 50% de la deuda comercial. (Strohecker, 2015)
4. La necesidad de seguir cumpliendo puntualmente con el servicio de la deuda activa y la ya renegociada. Murillo afirmó en la legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular de diciembre de 2015 que para lograr 6 500 millones de crédito para el financiamiento de la economía en 2016, “tenemos que pagar los más de 5 000 millones de deuda” (exactamente 5 299 millones). (Murillo, 2015)
5. La composición misma de la deuda activa donde adquiere cada vez más importancia la deuda de

---

<sup>4</sup> Se renegó una deuda pendiente de 500 mil millones, el acuerdo incluyó la condonación de 70% y el resto pagadero en diez años con la posibilidad también de convertir parte de esa deuda pendiente en inversiones extranjeras directas en el país.

<sup>5</sup> El 45% de la deuda renegociada estaba concertada con Francia.

proveedores que es la que nos permite cubrir las importaciones.

6. La disminución de las reservas internacionales en términos reales por la apreciación del dólar estadounidense y por la necesidad de enfrentar los significativos desastres ocurridos tras el paso del huracán Matthew.

7. El decrecimiento de la economía cubana y el exceso de optimismo respecto al 2% de crecimiento para 2017, en un contexto donde sigue predominando una alta incertidumbre respecto al crecimiento económico mundial y el desempeño de los principales socios comerciales de Cuba. Téngase en cuenta que la renegociación de la deuda se llevó a cabo considerando unas perspectivas de crecimiento que no pudieron alcanzarse.

8. La necesidad de seguir canalizando recursos externos por la vía del crédito en un escenario en que la inversión extranjera no acaba de constituirse en una fuente esencial de financiación al desarrollo.

9. El riesgo de que la percepción de Moody's sobre el desempeño de mediano plazo de Cuba presione a la baja en su calificación crediticia.

En síntesis, Cuba avanza hacia la normalización de las relaciones con los acreedores, se percibe un esfuerzo importante por parte del gobierno en honrar los nuevos viejos compromisos, pero 2017, sin dudas, planteará la necesidad de realizar importantes ajustes en materia de reordenamiento de la deuda. El pésimo desempeño macroeconómico, justo el primer año después del

acuerdo histórico con el Club de París, no es una buena noticia para los acreedores. Tampoco lo son las rigidices que aún permanecen en la economía cubana para canalizar los flujos de inversión extranjera directa por los cuales se han apostado para lograr oxigenar la economía.

El desafío de la deuda sigue pendiente.

## Bibliografía

- Club de París Agreement 2015. [Club de París](#)
- Curbelo, Lidmila. Tesis de Maestría: "La sostenibilidad de la deuda externa: del enfoque de capacidad de pago al basado en el desarrollo". 2006.
- Anuario Estadístico de Cuba, 2015*. La Habana, ONEI
- Rodríguez, José Luis. "Las relaciones económicas entre Cuba y Rusia en una nueva etapa". [Cubadebate](#), 1 de octubre de 2014.
- Sánchez Gutiérrez, Marlén. "La renegociación de la deuda cubana en el Club de París: algunas lecturas". Conferencia Instituto Internacional de Periodismo José Martí, 2016.
- Sánchez Egozcue, Jorge Mario. "Reestructuración incipiente del comercio exterior cubano" en Colectivo de Autores, *Economía cubana: transformaciones y desafíos*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2014.
- Strohecker, Karin. "Acreedores comerciales de Cuba crean comité para iniciar negociaciones sobre deuda" [Reuters](#), 8 de abril de 2015.
- Murillo, M. "Ministro de Economía y Planificación de Cuba presentó en Asamblea Nacional resultados 2015 y propuesta Plan 2016". [Cubadebate](#)
- The Economist Intelligence Unit. *Country Report Cuba*, 5 de enero de 2017.
- Ratings Definitions. [www.moody's.com](http://www.moody's.com)

[\[VOLVER\]](#)



## Recesión económica en 2016 y crecimiento en 2017: el factor de la inversión

Por: Omar Everleny Pérez Villanueva

[Publicado en [Catalejo](#) el 25 de enero de 2017]

En la última sesión de la Asamblea Nacional, el 27 de diciembre de 2016, el Ministro de Economía, Ricardo Cabrisas, explicó que:

En la evaluación del desempeño estimado de la economía del año 2016 y las perspectivas para el 2017, se ratifica la tensa situación existente con la disponibilidad de divisas, el incumplimiento de los ingresos previstos en el plan por exportaciones y fuertes limitaciones en el suministro de combustibles, que nos sitúa en un escenario que no podrá revertirse en el corto plazo, caracterizado por fuertes restricciones que obliga a un profundo análisis y atención priorizada a los asuntos de la economía nacional...

Lo que se desprende de sus palabras es que Cuba debe hacer grandes cambios en su economía para superar



aceleradamente sus problemas estructurales a partir de 2017.

La presencia del retraso económico, derivada de la combinación de factores externos e internos, pone sobre el tapete la necesidad de buscar soluciones rápidas y acertadas. La economía cubana en 2016 tuvo una recesión, ya que se decreció en 0,9%, la primera de la administración de Raúl desde 2008. Indicadores económicos significativos se mantienen con valores no saludables, como el déficit fiscal, el mantenimiento de la dualidad monetaria y cambiaria en el país, el déficit de la balanza comercial del país –las exportaciones se mantienen rezagadas y se siguen importando bienes que pueden ser producidos en el país, como los agrícolas. Se ha producido la desaceleración de los ingresos por servicios profesionales, entre otros, lo que hace difícil enfrentarse al crecimiento que se aspira en 2017. Los ingresos de los trabajadores cubanos todavía son bajos, y no han podido superar el poder adquisitivo de 27 años atrás.

Las autoridades cubanas siguen hablando de “trabajadores por cuenta propia”, pero en la práctica hay más de 535 000 personas que ejercen de forma privada su trabajo, en las añejas 201 actividades aprobadas desde 2010, que se han mantenido creciendo, pero a un ritmo aún insuficiente para absorber al más del millón de trabajadores que aún engrosan las plantillas infladas de muchas entidades, cifra reconocida por las instituciones oficiales.

El ritmo de las transformaciones claves emprendidas por la administración de Raúl Castro se mantiene marcado por la huella de tantos años de elevada centralización. ¿Por qué no se avanza al ritmo que se necesita para salir del estancamiento económico? ¿Qué ideas sustentan la inmovilidad? Está claro que el Estado cubano no está paralizado, sino que trabaja por cambiar la matriz energética del país, invierte en un desarrollo hidráulico potente, tiene planes de recuperación azucarera, construye hoteles, entre otras disímiles obras. Pero lo realizado no se palpa por el ciudadano común, ni las cifras macroeconómicas del país lo reflejan.

### **Papel de la inversión extranjera directa (IED) en la economía cubana**

Quienes se resisten a incentivar la inversión deberían conocer el papel que esta ha desempeñado hasta el momento; y comprobar la efectividad de su presencia en

aquellas actividades donde hay negocios con capital externo.

En la casi totalidad de aquellas áreas productivas donde Cuba presenta sus mejores resultados económicos o de exportación, ha habido, de una forma u otra, presencia de capitales extranjeros. Esta señal permite considerar que, incluso en áreas sensibles para la población, como alimentos y productos de aseo, entre otros, podría existir una mayor presencia de la inversión extranjera directa.

Un gran número de los hoteles que acogen a los cuatro millones de turistas anuales que recibe Cuba se comercializa y gestiona mediante contratos de administración con reconocidas compañías extranjeras, con un total de 27 empresas mixtas y 76 contratos de administración con 17 grupos extranjeros.

Nuestro afamado ron Havana Club se comercializa mediante una empresa mixta con Pernod Ricard, de Francia, uno de los mayores distribuidores de licores a nivel mundial.

Gran parte del tabaco habano cubano se comercializa internacionalmente por Habanos, una entidad mixta entre una empresa nacional e Imperial Tobacco, del Reino Unido.

Los cigarrillos cubanos de calidad para el consumo nacional y la exportación se producen por Brascuba, una empresa mixta de Cuba con Souza Cruz, de Brasil.

La energía eléctrica por gas es producida por la compañía Energas, una mixta de Cuba con la empresa canadiense Sherrit.

Una gran parte de la exploración y explotación petrolera se realiza por compañías extranjeras, entre las que sobresale Sherrit de Canadá, junto a otras de China y Rusia.

La mejor planta productora de níquel en Cuba es una empresa mixta con Sherrit, que lo produce y comercializa, en la empresa Pedro Soto Alba, de Moa.

Productos de aseo personal, limpieza, cosméticos, entre otros, se producen en asociación con capital extranjero.

Algo similar sucede con la producción y comercialización de refrescos, jugos, aguas, cervezas, embutidos, donde existen estos contratos entre empresas cubanas y algunas extranjeras de renombre internacional como Nestlé, entre otros.

En las telecomunicaciones se coopera con empresas chinas. En la construcción funcionan contratos con

empresas francesas que construyen hoteles, y otras entidades.

En la modalidad mixta, es decir, de asociación con el Estado cubano hay 103 negocios. Los contratos de asociación económica internacional suman 102. Los principales resultados de las 214 empresas con modalidades de inversión extranjera que existían en el año 2015 alcanzaban un monto de ventas totales de 4 500 millones de CUC, con exportaciones superiores a los 2 300 millones de CUC. Pero esa IED solo representaba 0,5% del PIB cubano.

Según datos de noviembre de 2016, ya estaban funcionando en Cuba más de 250 empresas extranjeras. En la Zona Especial de Desarrollo Mariel (ZEDM) se contaba con 19 usuarios. De ellos, 10 eran empresas de capital 100% extranjero, 4 mixtas, 4 cubanas y un contrato de asociación económica internacional.

Según su origen nacional, estas eran:

- 2 de Bélgica. Una, la CMA CGM, dedicada a logística, transporte, mantenimiento y reparación de vehículos. La segunda, a la fabricación de paneles eléctricos y sensores de temperatura.
- 2 de México: Richmeat de Cuba S.A., procesadora de cárnicos, y Devox Caribe S.A., de pinturas y anticorrosivos.
- 2 de España: ProFood Service S.A., de jugos y dispensadores de bebidas y Teconsa dedicada a producir estructuras metálicas.
- 2 de Brasil: Brascuba, de producción de cigarrillos; y COI, de infraestructura.
- 2 de Holanda: Unilever, de productos de aseo, y Womy Equipment Rental, de alquiler de equipos.
- 1 de la República de Corea: Arco 33, de jeringuillas desechables y otros.
- 1 de Francia: Bouygues Construction, dedicada a la construcción.
- 1 de Viet Nam: Thai Binh Corp, de almohadillas y culeros desechables.
- 1 de Singapur, asociada a un contrato internacional de administración de la terminal de contenedores.

Entre 2014 y 2016, Cuba ha presentado tres carteras de Oportunidades de Negocios para capitales externos. La más reciente incluye 395 negocios a desarrollar, por un valor de 9 500 millones de dólares. De ellos, 24 en la ZEDM y 371 en el resto del país. Al amparo de la Ley 118, se han aprobado 54 negocios, con un valor de 1 300 millones de pesos, aunque el ritmo de las aprobaciones es muy lento y bastante agotador para los empresarios.

## ¿Qué (se podría) hacer?

Cuba debería acelerar el ritmo de las aprobaciones de los negocios con capital extranjero que se presenten; mejorar el clima de negocios vigente; y rebasar las tasas de crecimiento económico negativas, lo que desestimula la llegada de capitales externos. Podrían considerarse nuevas formas de IED, como las BOT (Construcción, Operación y Transferencia) y la utilización de franquicias en una escala significativa; así como flexibilizar la contratación centralizada de fuerza de trabajo; y utilizarlo que plantea la legislación vigente en cuanto a acuerdos de IED con formas de producción no estatales, especialmente con las cooperativas urbanas.

El decrecimiento en 2016 debería motivar al cambio en la tendencia del crecimiento económico. Esto podría lograrse si se aprobaran de forma acelerada las inversiones extranjeras que se presenten en el país, de cualquier origen, así como la nueva ley de empresas en el país; si se ampliaran los oficios aprobados para ejercer el trabajo privado y la creación de pequeñas y medianas empresas; si se les dieran más facilidades empresariales a la gran empresa estatal, que posee los activos más importantes de la nación; si se pusiera en marcha un real mercado mayorista, nacional o en franquicia con compañías de renombre; si se ampliaran los servicios de la banca móvil, donde se transparenten las operaciones de los entes económicos privados y con ello se mejorara el ingreso por impuestos al presupuesto de lo devengado por los privados.

Resulta estimulante escuchar la exhortación que ha hecho el presidente cubano a desterrar de una vez y para siempre los prejuicios sobre la inversión extranjera. Es importante captar plenamente el sentido de la relevancia y la urgencia de tal reclamo, y es crucial actuar en consecuencia.

Está demostrado que Cuba debe complementar su inversión nacional con más de 2 500 millones de dólares anuales provenientes de la inversión extranjera. Sin embargo, todavía en la pasada sesión de la Asamblea Nacional, el ministro de Economía expresaba: "En el proyecto de Plan 2017, la inversión extranjera continúa siendo muy baja en su participación respecto a la inversión total, representando solo 6,5% del plan". Esto indica que tampoco en 2017 la inversión que necesita el país llegará en los montos requeridos.

A pesar de las leyes y decretos relacionados con la inversión extranjera en la Isla, en vigor desde hace tres años, y del apoyo de las máximas autoridades del país, la

velocidad de la aprobación de los negocios marcha a ritmo muy lento, para salir de la situación económica de recesión en que se encuentra Cuba.

El impacto de la educación y la ciencia en la transformación estructural, la productividad y la eficiencia ha sido menor que su potencial, mientras que la expansión del gasto social está alejada de la capacidad productiva del país.

La participación del indicador Tasa de Formación Bruta de Capital en el PIB se ha movido, como promedio, alrededor de 10% a precios corrientes, la mitad de la que tiene América Latina, e incluso países similares en tamaño a Cuba, como República Dominicana, que invierte 27% respecto al PIB. A eso se le suma que el país no ha superado todavía la persistencia de la baja efectividad del proceso de inversiones en el país.

Cuba es quizás única en su inversión acumulada en capital humano. Sin embargo, genera un muy limitado crecimiento económico, contrario a las experiencias de desarrollo que experimentaron otros países a partir de la década de los 60, como Japón, Corea del Sur, Singapur, Malasia o en aquellos más recientes, de rumbo socialista, como China y Viet Nam.

En 2017 urge un incremento salarial de los trabajadores cubanos, por su relación con el aumento del nivel de vida. Continuar postergándolo mantendrá la baja productividad y el desvío de recursos económicos de los trabajadores. Para lograrlo se requiere que al menos el sector manufacturero tenga un mayor margen de decisiones propias, que no sean influidas por las decisiones de los niveles superiores de las empresas.

En la pasada Asamblea Nacional del Poder Popular, el presidente cubano expresaba que a pesar de la desfavorable situación económica, el país se mantuvo cumpliendo con las deudas contraídas como resultado del reordenamiento de la deuda externa cubana, lo cual repercute positivamente en nuestra credibilidad externa. Los procesos de renegociación de las deudas han llevado a establecer compromisos de pagos recientes, por lo que se están erogando pagos por intereses y por el principal, derivados de esos acuerdos. Es necesario mantener esta política.

La propuesta de desarrollo de las pequeñas y medianas empresas cubanas debería ser imperiosa, porque solo la creación de riqueza potenciará la repartición de más riquezas.

En este escenario, sería oportuno aceptar las inversiones en cartera; e incluso estudiar la emisión de títulos de valor de renta fija (bonos) y de renta variable (acciones). La emisión de bonos es una posibilidad y una necesidad en la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento interno, para financiar el déficit del presupuesto, y externo, para brindar garantías al prestatario de acuerdo a la práctica internacional.

¿Qué nos ha dejado la historia económica reciente? En primer lugar, que no se puede vivir de espaldas al mercado. En segundo, que los incentivos son necesarios, si se pretende tener incrementos de productividad y eficiencia económica. Tercero, es incorrecto pensar que, para construir el socialismo todo, lo predominante debe ser el sector estatal. Cuarto, deben existir empresas con autonomía, no unidades de administración de recursos. La planificación realizada hasta hoy no ha conducido al desarrollo. Y el mercado no es sinónimo de propiedad privada.

Sin asumir la transformación de la economía cubana a partir de 2017, se alejarían las aspiraciones de los cubanos para vivir en una sociedad más próspera, inclusiva y participativa. No basta con cumplir la meta del 2% prevista, sino sostener la tasa de crecimiento que este país necesita para su transformación, no menor de 5-7% anual, de forma sostenida durante un período largo, y siempre superior a diez años. Para que eso suceda, debe haber un cambio institucional, un cambio en la forma en que se ha estructurado la producción nacional y cambios legislativos, entre otros elementos.

No obstante, persisten factores externos como el bloqueo. También concurren otros, como las bajas de precios internacionales de productos de exportación. Pero estos últimos afectan también al resto de los países, y sin embargo, muchos de ellos crecen –por ejemplo, República Dominicana creció más de 6% en 2016.

Cuba tiene que hacer una transformación profunda. Pero las señales que el gobierno está ofreciendo podrían indicar que no está dispuesta a hacerlo por el momento. Mientras la percepción internacional acerca del país cambia de manera favorable, especialmente a partir del intento de normalización de relaciones con los Estados Unidos, se mantiene un grupo de factores internos que se convierten en trabas objetivas y subjetivas al crecimiento económico que están esperando los cubanos, y que debe representarles el bienestar deseado.

[\[VOLVER\]](#)



## Conciliar los intereses comunes: un desafío de cada día

(Entrevista al embajador de la Unión Europea en Cuba)

**Por:** Eduardo Perera

Profesor. Facultad de Filosofía e Historia, UH.

[Publicado en [Catalejo](#) el 23 de febrero de 2017]

*A propósito de la firma del Acuerdo de diálogo político y cooperación entre la Unión Europea y Cuba en diciembre de 2016, Temas entrevistó al embajador de esa institución plurinacional, Sr. Hermann Portocarero. Agradecemos al doctor Eduardo Perera la realización de la entrevista, y al Sr. Portocarero la oportunidad de acercar a nuestros lectores una visión de la situación actual de las relaciones de nuestro país con el conjunto de países europeos, y sus proyecciones para el futuro mediano.*

**Eduardo Perera (E.P.):** Desde que Cuba y la Unión Europea (UE) —entonces Comunidad Económica Europea— establecieron relaciones en el año 1988, alcanzar un acuerdo bilateral, o sea, institucionalizar la relación, se convirtió prácticamente en el punto fundamental de la agenda entre ambos actores. Ahora eso parece una cuestión resuelta, se ha despejado esa incógnita de la ecuación con la firma de un acuerdo. ¿Qué cree usted que ha cambiado?

**Hermann Portocarero (H. P.):** Ante todo, el remplazo del unilateralismo por el diálogo; ese es el mayor mérito del Acuerdo. La Posición Común de 1996 quedó sin efecto al mismo tiempo en que se firmó el Acuerdo, y es realmente el reconocimiento de dos cosas: primero, que el mundo ha cambiado mucho en los últimos veinte años y que todos nosotros estamos en una situación mucho más vulnerable,

necesitando cada vez más diálogo, y también que durante ese tiempo se desarrollaron diplomacias bilaterales de los Estados miembros con Cuba. El propósito final era que en un solo acuerdo hubiera una base única, sólida, legal, para todas las diplomacias europeas, tanto la de los Estados miembros como de la Unión como tal, y eso fue lo que se logró por fin el 12 de diciembre de 2016.

**E. P.:** El Acuerdo se define como de diálogo político y cooperación. Sería muy interesante tener su valoración acerca de su contenido y saber si incluye algunos aspectos en materia comercial.

**H. P.:** De cierta forma el Acuerdo reconfirma y da una base a cosas que ya estamos haciendo en cooperación bilateral. Por ejemplo, como usted sabe, tenemos muchos proyectos y programas que empezaron mucho antes, desde 2008; pero ampliamos el alcance del Acuerdo incluyendo nuevos temas, sin decidir sobre los recursos porque es una discusión que no pertenece al convenio; así que seguimos con la cooperación bilateral con los recursos que hay y con las prioridades que se han definido para el período 2012-2020.

El diálogo político es otra cosa, porque en sí existió, pero de manera un poco abstracta. Hubo como siete u ocho sesiones de encuentros a alto nivel, pero siempre fue con agenda *ad hoc*. Ahora tenemos un acuerdo marco muy amplio, donde se definen también los temas políticos. Como siempre, para nosotros, los derechos humanos y la buena gobernanza son un tema central, y eso se reconoce en el Acuerdo. Lo discutimos ampliamente con las contrapartes cubanas y se aceptó.

Hay otros temas que nunca se habían tocado entre nosotros: desarme, protección del medioambiente, migración; temas de actualidad, a veces muy complicados, que ahora son parte de una agenda consolidada, ya que antes el diálogo político era más bien *ad hoc*.

En resumen, el Acuerdo ofrece un marco legal mucho más amplio y sólido, y con muchos más detalles para el diálogo político futuro.

En lo personal —me queda poco tiempo en Cuba—, el enfoque central va a ser lo que llamamos diálogos sectoriales, detallado en el Capítulo 3, y específicamente en dos artículos: primero, quiénes son los actores en la cooperación, con la inclusión de la sociedad civil y otros importantes para nosotros, y segundo, cuáles son los sectores más importantes. Lo consideraré como mi última tarea en Cuba, realmente.

**E. P.:** Desde que concluyeron las negociaciones y se rubricó el Acuerdo entre el Canciller cubano y la Alta Representante de la Unión Europea, uno de los temas que había que resolver con urgencia era decidir si el Acuerdo iba a ser mixto o no, o sea, si iba a involucrar solo a la Unión Europea o también a sus Estados miembros. Esta decisión se alcanzó en la última parte del año, a favor de la variante mixta. ¿Qué implicaciones tiene para el proceso de ratificación parlamentaria y para la entrada en vigor progresiva del Acuerdo?

**H. P.:** La complejidad institucional de la Unión Europea siempre es una caja de Pandora. El punto de vista de los diplomáticos del Servicio de Acción Exterior era lograr un acuerdo de aplicación provisional lo más amplio posible, aun en las partes que sean de competencia mixta o de competencia nacional. Eso dio lugar a una discusión muy larga por la parte europea, pero logramos finalmente que la aplicación provisional fuera más amplia que en ningún otro acuerdo del mismo tipo con otros países, a través de la complejidad institucional de siempre, con largas discusiones con los Estados miembros. El Acuerdo tiene que ratificarse en los parlamentos nacionales; es un proceso de muchos años, porque, por ejemplo, en el caso de Bélgica, no solo es el parlamento federal, sino también los regionales, y puede ser igual en otros países.

Vista la complejidad de la ratificación nacional, era muy importante lograr la aplicación provisional, que no depende de ninguna ratificación de los Estados miembros. Es una decisión que tomó el Consejo y que tendrá que evaluar el Parlamento Europeo dentro de un par de meses. Así que estaremos en condiciones de aplicar el Acuerdo provisionalmente, digamos, a partir del segundo semestre de este año.

**E. P.:** Hay un tema que ha estado girando todo el tiempo alrededor de la relación Unión Europea-Cuba, que es de la normalización de las relaciones, a la que este Acuerdo al parecer contribuye. Me gustaría conocer su valoración sobre el tema; pero quizás más que eso me interesaría preguntarle: ¿usted cree que el Acuerdo puede contribuir a la toma de experiencias comunes en terrenos afines? Por ejemplo, estoy pensando en el de las políticas públicas.

**H. P.:** El término normalización me parece un poco excesivo. Lo que pasó es que la negociación entre nosotros coincidió, más o menos, con la de Estados Unidos y hay cierta tendencia a comparar los dos procesos. Realmente no son iguales, porque nosotros tenemos relaciones diplomáticas desde hace más de treinta años, así que para mí no se trataba de un proceso de

normalización. Más bien, es la consolidación de esa relación, tanto con la Unión Europea en la parte de cooperación, como con los Estados miembros en inversión, turismo, cooperación jurídica, etcétera.

En cuanto a tu segunda pregunta, la idea de la UE, coincidiendo con el proceso de normalización con los Estados Unidos, era ante todo definir una posición *sui generis* hacia Cuba. Somos representantes de un modelo de sociedad, que esperamos que contenga ideas acerca del futuro de la sociedad cubana.

Al momento de abrirse más el país al mundo entero, defender los logros sociales para nosotros es una prioridad, porque a pesar de todos los problemas, Europa es un modelo de capitalismo social, que quizás va a ser el último en el mundo, y que está bajo mucha presión, pero lo seguimos defendiendo.

Podemos esperar intercambiar experiencias con Cuba para precisamente mantener un tipo de sociedad que esté más cerca de nosotros que de otros vecinos más cercanos; es una esperanza porque tiene que ser un intercambio.

Hay experiencias por ambos lados. Compartimos una estructura demográfica que también influye en el costo de los programas sociales, obviamente; así como el deseo de mantener un sector público viable. Yo vengo de un país con un sector público importante, pero también lo es el sector privado, así que, a fin de cuentas, somos defensores de un modelo social y económico que puede contener cosas buenas para el futuro de Cuba.

**E. P.:** Ud. mismo sacó el tema de los Estados Unidos, y eso me tienta a hacerle una pregunta relacionada con el triángulo Unión Europea-Estados Unidos-Cuba. ¿Considera que el Acuerdo puede contribuir a la normalización de las relaciones entre Estados Unidos y Cuba?

**H. P.:** La Unión Europea comparte ciertos valores con los Estados Unidos; pero no siempre compartimos el modelo de sociedad, obviamente, y no sabemos cómo va a ser el futuro del próximo gobierno. En la medida en que la UE pueda ayudar a abrir la economía cubana, otros socios pueden aprovechar las ventajas; lo principal para mí es que haya espacios para todos los socios.

Geográficamente estamos muy lejos de Cuba, pero tenemos una presencia que queremos mantener y ampliar, pero sin ilusión; ustedes están muy cerca de los Estados Unidos y tienen que conseguir algún *modus vivendi* con el gran vecino. Si podemos ayudar en eso, tanto mejor; pero defendemos también nuestros intereses y nuestra propia visión.



La Alta Representante dijo de manera muy clara en Bruselas, durante la conferencia de prensa, que la política europea se define allí, no en ninguna otra capital, y eso es importante porque mientras compartimos valores, ideas, también somos partidarios de otro modelo de sociedad.

*E. P.: ¿Y quizás el Acuerdo podría ser un estímulo para la política norteamericana hacia Cuba?*

**H. P.:** (Ríe) Bueno, no me corresponde opinar sobre eso.

*E.P.: Un estímulo competitivo, quiero decir.*

**H. P.:** Yo pienso que sí. En la economía podemos ser socios, competidores, por supuesto; en ciertos sectores la presencia europea es importante y queremos mantenerla, pero en la política, obviamente no es el momento para decir cualquier cosa sobre los Estados Unidos. (Ríe)

*E. P.: Una última pregunta. Usted ha conjugado en una misma persona la capacidad de haber sido embajador de uno de los Estados miembros de la Unión Europea, Bélgica, aquí en La Habana entre los años 1995 y 1999 —si no recuerdo mal—, que fue una etapa muy importante en el ámbito bilateral porque fue la primera vez, y la única anterior, en la que se planteó la posibilidad de negociar un acuerdo de cooperación; y además, ha sido jefe de Delegación de la Unión Europea en La Habana desde 2012, lo cual lo hace un conocedor de la realidad cubana, desde la perspectiva bilateral y desde la multilateral de la UE. ¿Qué opinión le merece el futuro de las relaciones entre la Unión Europea y Cuba? ¿Considera que con este Acuerdo que se acaba de firmar, esas relaciones se ubican en el lugar que les corresponde?*

**H. P.:** El desafío mayor, cuando llegué a Cuba en octubre de 2012, como jefe de Delegación, fue explicar que yo era la misma persona, pero que tenía una función muy diferente. El reto profesional era mantener lo más posible una línea común entre dieciocho embajadas de Estados miembros con visiones y actitudes muy diferentes sobre Cuba. En mi caso, por primera vez al encargado de negocios en Cuba correspondía la presidencia permanente del grupo de embajadores, así que nosotros cada semana, cada mes, tenemos algún grupo de trabajo

para mantener lo más posible una actitud y una visión común. Ese fue el mayor desafío.

Yo recuerdo bien mi primera cita en el MINREX, cuando explicaba: “Soy la misma persona, pero también soy algo diferente ahora”. Hay que entenderlo, tenía mucho más margen de maniobra como embajador de un país que siempre había apoyado a Cuba, en casi todas las circunstancias, que como jefe de un grupo dentro del cual había opiniones mucho más críticas, para decirlo diplomáticamente. Así que lo más difícil fue conciliar mi experiencia como embajador de Bélgica y como amigo del país y de la sociedad cubana, con mi deber de tomar en cuenta posiciones muy distintas de los Estados miembros de la UE. Si lo he logrado, me puedo considerar un hombre dichoso. Pienso que, de forma general, gracias también al apoyo de mis colegas, lo hicimos funcionar.

Creo que este Acuerdo es evolutivo, da una base; ahora depende de nosotros, de la parte cubana, de todos los actores involucrados, cómo vamos a utilizarlo.

Cuba está enfrentando grandes transformaciones en la economía, en el personal político, y tenemos que ser conscientes de que también la Unión Europea está pasando por sus retos, con cambios de gobiernos, con nuevas prioridades, nuevos desafíos. El interés común es un desafío de cada día porque en la política nada es eterno, siempre hay cambios, las sociedades cambian, y nosotros los diplomáticos somos representantes tanto de las sociedades como de los gobiernos. Ese desafío diario, yo voy a mirarlo, desde mi posición de diplomático jubilado, con muchísimo interés y con amor constante a Cuba. Ustedes saben que soy amigo del país sin coincidir siempre con su política, es normal, porque somos muy diferentes, pero yo siempre digo que es más lo que nos une que lo que nos separa.

*E.P.: Embajador Portocarero, quiero humildemente felicitarle a usted y a la Delegación que dirige, por la parte que les toca en el logro de este Acuerdo, desearle éxitos en lo que queda de su misión, y agradecerle nuevamente por concedernos esta entrevista.*

[\[VOLVER\]](#)

---



## La perspectiva migratoria en 2017: ¿cambio de reglas?

Por: Antonio Aja Díaz

Centro de Estudios Demográficos, UH.

[Publicado en [Catalejo](#) el 23 de febrero de 2017]

A más de veinte años de la crisis migratoria de agosto del 94 y de la puesta en vigor por la administración Clinton de la política de “Pies secos/pies mojados”, suceden inesperados acontecimientos en la relación migratoria entre Cuba y los Estados Unidos con la firma de los últimos acuerdos migratorios. Pareciera que los cubanos se encaminan a dejar de ser una inmigración favorecida en ese país.

En el presente siglo la migración se ha convertido en un tema clave en las relaciones internacionales, vinculada con los conflictos y contradicciones agudizadas por el proceso de globalización neoliberal y las crisis, que la ratifican como un problema multidimensional, común para sociedades receptoras, emisoras y de tránsito.

Múltiples interrogantes se derivan de la situación migratoria en el mundo, que asumen particular presencia en Cuba. Entre ellas se encuentran:

- ¿Cuáles son los efectos de la emigración sobre la estructura económica, social y las relaciones internacionales del país?
- ¿Cómo evaluar en el plano de las relaciones económicas variables tales como la creciente dependencia de las remesas familiares para el bienestar y la vida cotidiana; las inversiones de los emigrantes en la economía cubana; la existencia de economías rentistas; la exportación de fuerza de trabajo como una de las áreas de mayores ventajas comparativas; la pérdida de profesionales y población económicamente activa y el robo de cerebros; las políticas que se aplican y las redes

sociales de los emigrantes en el país de origen y en los lugares de destino?

- ¿Cómo afectará a la emigración y el retorno de los migrantes el comportamiento político y las relaciones de poder en Cuba?
- ¿Cuál es el comportamiento de los derechos jurídicos y políticos de los emigrantes en el país de origen y qué políticas de protección se aplican con los migrantes cubanos?
- ¿Qué impactos se producen en la cultura y en la identidad nacional?
- ¿Cómo evaluar el peso actual y futuro de los creadores y artistas en el contexto del fenómeno migratorio externo de la Isla, así como la temporalidad y lo definitivo en el acto de emigrar en estos sectores vitales para la nación cubana?
- ¿Cuál es el papel de la formación de redes de comunicación basadas en la migración?
- ¿Qué lugar ocupan en el proyecto económico y social del país, la presencia de rasgos transnacionales a partir del fenómeno migratorio?

Para Cuba, la evolución del tema se expresa en la historia migratoria del país. Sus particularidades y valor para la seguridad nacional se encuentran sujetas a la influencia de múltiples aspectos, definidos, en apretada síntesis, como:

1. El lugar que ocupa la emigración en la dinámica demográfica cubana.
2. La evolución del conflicto bilateral Estados Unidos-Cuba luego del 17 de diciembre de 2014, que se ha expresado en el establecimiento de relaciones diplomáticas y el proceso de “la normalización” de las relaciones; las recientes decisiones de la administración Obama, contenidas en el nuevo acuerdo migratorio del 12 de enero de 2017, que buscan modificar el tratamiento de inmigración favorecida a los cubanos; el nuevo escenario que plantea la ascensión a la presidencia de Donald Trump, su discurso electoral y la implementación de la política de su administración.
3. La política y regulaciones migratorias de los principales receptores de inmigración cubana. Los efectos que pueden provocar los nuevos acuerdos migratorios entre Cuba y los Estados Unidos en los criterios de selectividad de otros países con respecto a los migrantes cubanos.
4. Relevancia que posee el tema migratorio para la seguridad y el desarrollo socioeconómico de Cuba. El

potencial migratorio en el país ante el nuevo escenario migratorio en su relación con los Estados Unidos; y su influencia en la situación interna, marcada por el proceso de actualización del modelo de desarrollo económico y social, y la muerte de Fidel Castro.

5. Los cambios en la política y regulaciones migratorias cubanas a partir de la aplicación del Decreto Ley No. 302, modificativo de la Ley de Migración de 1976. Su relación con las prácticas y enfoques internacionales contemporáneos.
6. Importancia de contar con información cuantitativa y cualitativa, confiable y oportuna sobre el comportamiento de la emigración del país.

A mediano y corto plazo pueden identificarse varias tendencias de la migración externa cubana:

- Diversas dinámicas, en particular las económicas y la existencia de las redes sociales de la migración, continuarán conformando el escenario migratorio, cuyos destinos responden a los principales asentamientos de cubanos en el exterior. Los Estados Unidos se mantienen como el principal de ellos, más allá de que se elimine total o parcialmente la condición de los cubanos en tanto “inmigración favorecida”.
- Los movimientos más recientes responden a patrones migratorios y de inserción cada vez más cercanos al comportamiento migratorio regional y global, caracterizados por la tendencia a los desplazamientos temporales –así como a la incorporación al mercado laboral en los sectores de los servicios, la construcción y el comercio– hacia grandes ciudades de Estados Unidos, pero también de Europa y otras regiones, incluida América Latina (sobre todo algunos países del Sur y Centroamérica).
- El retorno, ya sea definitivo o temporal, es una práctica a la que se acogen los migrantes, muchos de ellos vuelven a salir en varias ocasiones.
- Como resultado de la reforma migratoria se afianza la tendencia a la circularidad y la temporalidad de la migración. Se hace necesario contar con una nueva ley a tono con las características de país de emigración. Según cifras oficiales publicadas por el periódico *Granma*, entre 2013 y 2016 viajaron al exterior 671 000 cubanos, de los cuales 45% retornó y solo 9,6 % se convirtió en migrante definitivo a los

efectos de la ley cubana. De ellos, 5,7% se radicó en los Estados Unidos.

- Aumento de la presencia de las mujeres como protagonistas del acto migratorio (feminización).
- Incremento de la migración de jóvenes y profesionales, favorecida en buena medida por políticas de diferentes países que otorgan becas y opciones preferenciales para personas de estas categorías.
- Fomento de las redes sociales y el fenómeno del transnacionalismo, evidenciado en las crecientes visitas al país, el envío de remesas y los procesos directos –y sobre todo indirectos– de inversión en algunos espacios de la economía cubana. En 2016, 418 000 cubanos fueron registrados como visitantes en el país.
- Posibilidad de que se interrumpa la emigración irregular y su vínculo con el tráfico de personas desde Cuba con destino final en los Estados Unidos, a partir del reconocimiento y la forma de la implementación por la nueva administración de los acuerdos migratorios del 12 de enero de 2017.
- Al finalizar el primer trimestre del año 2016, los estimados de cubanos residentes en el exterior por regiones –según los registros oficiales– rebasan los 2 400 000.

Entre 2000 y 2012 el saldo migratorio de Cuba fue negativo, entre –2,6 y –4,0 personas perdidas por cada mil habitantes, (entre 20 000 y 46 000). En general, los últimos quince años revelan que el saldo neto migratorio anual negativo no ha hecho otra cosa que ampliarse –a pesar de que las estadísticas en algunos años informaban lo contrario, lo que al parecer, ha sido ya revisado y corregido oportunamente.<sup>1</sup> Este saldo reafirma la vocación de salida que ha estado presente en el país durante los últimos ochenta años. Estudios realizados permiten asumir que las tendencias migratorias reforzadas en el pasado reciente se mantendrán al menos hasta 2030. El potencial migratorio de la población se moverá entre algo más de 781 000 y aproximadamente 826 000 salidas netas entre 2010 y 2030.<sup>2</sup>

La variable migración y el valor negativo de su saldo impactan en la sociedad cubana: en primer lugar, se trata del efecto negativo en términos del número de individuos que le resta a la capacidad multiplicativa de la población,

---

<sup>1</sup> Se refiere a la información oficial de la ONEI y el balance migratorio externo que se presenta.

<sup>2</sup> Ver proyecciones de población de Cuba realizadas por el CEDEM 2015, a partir de los datos publicados por la ONEI.

cifra que supera la pérdida neta anual de más de 37 000 personas en el último decenio.<sup>3</sup> En otras palabras, las migraciones continúan siendo un elemento clave en la dinámica de la población cubana en la actualidad y decara a las dos próximas décadas, al convertirse en un factor de contracción de la capacidad multiplicativa de la población, puede llegar a ser el mecanismo conductor de su crecimiento.

### La aplicación del Decreto-Ley No. 302 y el análisis del comportamiento de la migración internacional de cubanos. Un llamado de atención

Los cambios en la legislación migratoria, en esencia, eliminan el Permiso de Salida al exterior, tanto para nacionales como para extranjeros residentes temporales y permanentes en el país; se suprimió el requisito de la carta de invitación para salir de Cuba y desapareció la figura del emigrante definitivo sin retorno definitivo. Estas medidas potencian la migración temporal al definir la validez del pasaporte por dos años, prorrogable, a la vez que abren las posibilidades para la migración de retorno y potencian la circularidad de los migrantes. Como se aprecia por los datos,<sup>4</sup> muchas personas han salido de forma temporal y disponen de un plazo de dos años para regresar al país o actualizar su *status* migratorio, por lo que no son considerados actualmente emigrados definitivos, pero sí lo son temporales si pasan más de un año fuera de su lugar de origen, según las normas internacionales. En la práctica pueden trabajar, aplicar para otra ciudadanía, establecer redes sociales, familiares en particular, tener descendencia e insertarse en otra sociedad como cualquier otro migrante internacional, que a su vez mantiene la ciudadanía de origen y el vínculo estrecho con el país donde nació.

En el caso particular de los Estados Unidos, la aplicación del nuevo decreto-ley, permite que los cubanos viajen, e incluso puedan acogerse a la Ley de Ajuste y obtener residencia en ese país –como en cualquier otro–, sin ser considerados emigrados, ni perder sus derechos como ciudadanos cubanos, en un plazo de veinticuatro meses. Aunque la visa sea para emigrar, esas personas salen de Cuba de forma temporal, ya que la condición de emigrado ahora no la establece el tipo de visa que se le otorga, sino la decisión personal de permanecer fuera del

país. Dentro de ellos hay un número significativo de profesionales, mujeres, jóvenes, que juegan un papel relevante en el presente y futuro de la sociedad cubana.

Las medidas aplicadas a partir de enero de 2014 incluyen la normalización de la entrada temporal al país de quienes emigraron indocumentados después de los acuerdos migratorios de 1994, aunque aún con determinadas restricciones; se amplían las causas para la repatriación de los cubanos. Se flexibiliza el tratamiento a la emigración, y esto a su vez pone en evidencia nuevas aéreas para continuar reformando la política migratoria del país y llegar a una nueva ley.

### Los cubanos en los Estados Unidos

Según el Buró del Censo de los Estados Unidos, en Estados Unidos residen poco más de dos millones de personas de origen cubano. De ellos, 70% vive en el estado de la Florida y la mayoría en el Condado de Miami-Dade. Sin embargo, las personas de origen cubano (“cubanoamericanos”) son apenas 5% de los votantes de la Florida. Del total de las personas que tienen sus orígenes vinculados a Cuba, casi 1,2 millones (57%) nacieron en la Isla. 47% de ellos lleva más de veinte años viviendo en el país norteamericano. La migración calificada, el robo de cerebros y talentos (sobre todo deportistas) se mantiene con diversas plataformas de política implementada por los Estados Unidos de forma particular, aunque no exclusivas de este país. Los recientes acuerdos migratorios eliminan en su letra la aplicación del programa ideado por la administración Bush, para captar médicos y otros especialistas de salud de origen cubano que prestan importantes servicios en decenas de países.

En cuanto al dinamismo económico de los emigrados de origen cubano que residen en el país del norte, se ha creado un mercado propio, un sistema de empresas y firmas que son de su propiedad. Ellas generan un volumen importante de operaciones y ganancias, que propicia una dinámica particular a lo interno de este grupo étnico, así como en su relación con otros sectores. Los cubanos allí asentados se colocan en términos relativos por encima de otras poblaciones de origen latinoamericano, sobre todo respecto a su situación socioeconómica.

El nivel de integración de los emigrados cubanos en las estructuras del sistema político de los Estados Unidos, su

<sup>3</sup> Fuente *Anuarios Demográficos*. ONEI.

<sup>4</sup> Se refiere a la información publicada por el gobierno de Cuba sobre el comportamiento del movimiento de cubanos al

exterior a partir de la puesta en vigor de la Reforma Migratoria del 2014. Decreto Ley 302.

representación en estructuras legislativas y ejecutivas, y la existencia de un importante número de organizaciones políticas como el Caucus cubano en el Congreso, permite referir un nivel de influencia de ese sector en la política de los Estados Unidos hacia Cuba; a favor unos, en contra otros, del cambio que se materializó con el restablecimiento de relaciones diplomáticas en diciembre de 2014 y el posterior avance hacia “la normalización”.

### La cuestión migratoria en el marco del conflicto bilateral EEUU-Cuba. ¿Nueva crisis? ¿Cambio de reglas?

El número de cubanos que han entrado en los Estados Unidos se incrementó dramáticamente desde que ambos países anunciaron en diciembre de 2014 el establecimiento de relaciones diplomáticas y el inicio del proceso de normalización de las mismas. Durante los primeros diez meses del año fiscal 2016, llegaron 46 635 cubanos a través de los puntos de entrada –lo que supera el total de 43 159 de todo el año fiscal 2015.<sup>5</sup>

La cifra de 2015 fue superior en 78% a la de 2014, cuando 24 278 cubanos entraron a los Estados Unidos, después de que el gobierno cubano introdujo la reforma migratoria. Este aumento se inició en los meses inmediatamente después del anuncio de los dos presidentes. Entre enero y marzo de 2015, entraron 9900 cubanos, más del doble de los 4 746 que llegaron durante el mismo período en el año anterior. El aumento continuó y alcanzó su punto máximo en el primer trimestre (octubre-diciembre de 2015), con 16 444. Una nueva crisis, ahora de baja intensidad, con particular tratamiento mediático y no reconocida como tal, ronda el escenario migratorio de ambas orillas, mientras afecta además a otras fronteras latinoamericanas. Si nos atenemos a lo publicado por el país receptor, las cifras superan la crisis de agosto del 94, aunque no igualan las del Mariel en 1980.<sup>6</sup> Se reporta que miles de cubanos han entrado en los Estados Unidos por tierra. Muchos [volaron a Ecuador debido a las políticas de inmigración de ese país](#).

---

<sup>5</sup> Datos de Aduanas y Protección Fronteriza obtenidos mediante solicitud de registros públicos, publicada por Pew Hispanic Center. Julio de 2016.

<sup>6</sup> Se refiere a dos de los principales acontecimientos de la emigración desde Cuba a los Estados Unidos después de 1959. Ambos marcan puntos trascendentales en esa historia migratoria, con semejanzas y diferencias en lo sucedido y en las consecuencias para los sujetos migrantes, los dos países y sus relaciones migratorias.

Otros viajaban a través de América Central y México. A mediados de 2016 tuvo lugar la crisis con los cubanos en Costa Rica y otros países del área.

Dos tercios (28 371) de los que entraron a suelo estadounidense por tierra, llegó a través de Laredo, por el sector de la Patrulla Fronteriza en Texas, en la frontera con México. La cifra representa un aumento de 82% con respecto a 2014. En el año fiscal 2016, ese sector siguió recibiendo a la mayoría (64%) de los migrantes cubanos que ingresaron a través de un puerto de entrada.<sup>7</sup>

Desde 2014, un gran porcentaje de ese aumento se ha producido en la Florida. El número de cubanos que entró en el sector de Miami durante el año fiscal 2015 fue más del doble con respecto al año anterior (de 4 709 a 9 999). En los primeros diez meses del año fiscal 2016, 8 960 cubanos han entrado a través del sector de Miami. No todos los que intentan entrar lo logran. Bajo los Acuerdos Migratorios de 1994-1995 los migrantes cubanos atrapados tratando de llegar por mar son devueltos a Cuba. En el año fiscal 2015, la Guardia Costera de los Estados Unidos capturó 3 505 cubanos en el mar, el número más alto de cualquier país. El total supera los 2 111 cubanos detenidos en 2014.<sup>8</sup>

Es obvio que en Cuba existe un potencial migratorio, cuya expectativa es establecerse en los Estados Unidos. Conoce de la Ley de Ajuste Cubano, de las ventajas extraordinarias que otorgan a los inmigrantes procedentes de la isla, en comparación con cualquier otro. Las visas otorgadas y ejecutadas por los migrantes legales cubanos, indican que se mantiene el canal migratorio legal. Después de enero de 2014, se hizo efectivo el otorgamiento de visas múltiples por cinco años, a personas mayores o no de 60 años. La urgencia que matiza el actual flujo hacia los Estados Unidos responde a la percepción, al temor de que desaparezca el tratamiento de inmigración favorecida que caracteriza la migración desde Cuba hacia los Estados Unidos. Lo que marca la diferencia para que se produzca esta nueva explosión migratoria es la posibilidad real de que queden sin efectos tales beneficios, ya sea de forma

<sup>7</sup> La mayor parte de estas personas utilizan la “ruta del sur” para arribar finalmente a la frontera de México con los Estados Unidos, sabiendo que su condición de cubanos les hace objeto de un tratamiento preferencial. Gran parte de ellos son objeto del tráfico de migrantes.

<sup>8</sup> En cumplimiento de los Acuerdos Migratorios entre los Estados Unidos y Cuba de 1994 y 1995.



parcial, paulatina o de repente, como al parecer sucede desde el 12 de enero del 2017.

La victoria y consolidación republicana en el aparato político de los Estados Unidos y la ascensión a la presidencia de Donald Trump, presentan un escenario complejo. Los nombres conocidos de quienes hasta la fecha conforman el nuevo gabinete dibujan un futuro marcado por la presencia de una particular filosofía de ultraderecha en todos los puntos vitales de la política interna en ese país, mientras que la política externa tampoco pareciera alejarse de esta esencia, quizás con matices en la forma de ejercer los Estados Unidos su liderazgo mundial.

Si nos atenemos al programa de campaña del nuevo presidente, el tratamiento al tema de la inmigración se encamina a un férreo control de los indocumentados, la construcción de muros –virtuales y reales–, acompañados de la aplicación de políticas discriminatorias, xenófobas y antinmigrantes, que incluyen la eliminación de beneficios a los inmigrantes e incluso el control y posible disminución selectiva de la inmigración legal. Los efectos de tales prácticas pueden ser variados y convertirse en bumerán y detonante de serios conflictos para la política interna e internacional norteamericana, en particular en el caso de la presencia latina, ya con más de 57 millones de personas.

Previo a la elección presidencial de noviembre pasado, se podía afirmar que los elementos esenciales de la política de los Estados Unidos hacia Cuba (el bloqueo y el apoyo a la subversión interna), al parecer se mantendrían en el corto plazo, independientemente de quien asumiera la presidencia en 2017. El bloqueo puede continuando lentamente desmantelado desde abajo hasta dejarlo carente de validez; pero esto último no parece factible en los próximos cuatro años. Tampoco parece viable que se regrese al punto anterior al 17 de diciembre de 2014; o que se desmonten acuerdos en el plano económico y se desanden caminos en una relación marcada por la presencia de determinadas aéreas de interés de la economía estadounidense en Cuba. El desarrollo de la Actualización del modelo económico cubano podría estimular los mecanismos de presión, de ambos partidos, favorables a la eliminación del bloqueo, ahora en un escenario de nuevos requerimientos e intentos de presión al sistema político cubano.

En este escenario, el tema migratorio mantiene su valor como elemento de seguridad y de diálogo bilateral. Incluso la cuestión migratoria es susceptible de ser tocada

por la marea de la política antinmigratoria, en particular contra los indocumentados. Pocos días antes de producirse el traspaso de una administración a otra, los Estados Unidos y Cuba firmaron nuevos acuerdos migratorios que buscan, hasta donde es posible, impedir el efecto de la Ley de Ajuste Cubano, y en consecuencia, iniciar el camino para eliminar la condición de migración favorecida de que disfrutaban los cubanos desde 1959.

En el caso de Cuba, las razones para tales acuerdos son consecuentes con la postura política mantenida en la búsqueda de una migración legal, ordenada y segura hacia el principal país receptor, y con los cambios en el proceso de la legislación migratoria y la política hacia la emigración. Por otra parte, estos acuerdos abren a su vez varias interrogantes hacia lo interno de la sociedad cubana, en relación con su potencial migratorio e incluso con respecto a la difícil situación de los cubanos que se encuentran en terceros países cuyo propósito es arribar a territorio estadounidense. Para los Estados Unidos responde a parte de las corrientes en torno al control migratorio, en particular de la migración indocumentada, donde la condición otorgada a los cubanos resulta totalmente fuera de contexto en materia de política migratoria y a partir de la reanudación de las relaciones, también de política exterior. El momento de la firma de los acuerdos puede tener varias explicaciones, todas apuntan a razones de estrategias y tácticas del proceso en marcha de normalización de las relaciones.

El presidente electo de los Estados Unidos hereda la directiva presidencial de la administración Obama: “Normalización de las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba”, nuevos paquetes de medidas para modificar la aplicación de varios aspectos del bloqueo y ahora los nuevos acuerdos migratorios. La administración Trump no tiene la obligación de cumplir la directiva, puede revocarla, enmendarla, todo queda en el área de las expectativas y la especulación.

En el caso de los nuevos acuerdos podrían presentarse cuatro escenarios posibles, sobre la base de la aplicación de una política de férreo control migratorio para los próximos cuatro años:

A) No se firma la relación nominal de ajuste anual del estatus migratorio de los cubanos que aplican para la Ley de Ajuste Cubano, pendiente desde 2016.<sup>9</sup> Se hace efectiva la eliminación de la política de “Pies secos/pies mojados”, con un estricto control de la entrada de los cubanos por todos los puntos de inmigración. No se deroga el programa de *parole* para

los médicos cubanos. Arrecian las medidas que impidan que los migrantes cubanos al amparo de la Ley de Ajuste y sin obtener aun la residencia, visiten sistemáticamente Cuba. Se restringen las ayudas federales al amparo de la Ley de Ajuste y los permisos de trabajo. Se mantiene el cumplimiento mínimo de la cifra anual de migrantes legales y la devolución de los migrantes cubanos interceptados en alta mar, así como de los incluidos por el nuevo acuerdo. El otorgamiento de visas por visitas familiares e intercambio académico retorna a un bajo perfil. Se mantienen las conversaciones migratorias como mecanismo de seguimiento y canal de comunicación sobre el tema migratorio.

- B) Al escenario A, se añade la reactivación del programa de *parole* para los médicos cubanos. Se inicia un proceso de cabildeo en el poder legislativo, en un contexto favorable por el dominio republicano, que lleve a la derogación de la Ley de Ajuste en los próximos cuatro años.
- C) La combinación de los escenarios A y B se complementa con la utilización de los nuevos acuerdos para que la migración legal, ordenada y segura, sea de baja magnitud, ampliando el tema de la repatriación de cubanos en los Estados Unidos y la selectividad migratoria según intereses del país receptor. Se mantiene el nivel logrado por la anterior administración con el otorgamiento de visas a cubanos por visitas familiares e intercambio académico.
- D) Se hace efectiva la eliminación de la política de “Pies secos/pies mojados”, con un estricto control de la

entrada de los cubanos por todos los puntos de inmigración. No se deroga el programa de *parole* para los médicos cubanos. Se mantiene el cumplimiento mínimo de la cifra anual de migrantes legales y la devolución de los migrantes cubanos interceptados en alta mar, así como de los incluidos por el nuevo acuerdo. El otorgamiento de visas por visitas familiares e intercambio académico retorna a un bajo perfil. Se mantienen las conversaciones migratorias como mecanismo de seguimiento y canal de comunicación sobre el tema migratorio.

En resumen, se vislumbra un panorama que se encamina a la eliminación de la condición de inmigración favorecida de los cubanos en los Estados Unidos, con una visión más pragmática. No por ello la migración dejaría de ser pieza funcional en la relación entre los dos países, pero ahora desde otra posición política para el conflicto bilateral, que impacta a la sociedad cubana en su conjunto, al potencial migratorio y al comportamiento de los otros destinos de la migración desde Cuba. Reflexionar sobre ello, sería objeto de un nuevo trabajo.

<sup>9</sup> El texto de la Ley y su implementación definen que el presidente de los Estados Unidos, debe firmar cada año la relación nominal de las personas de origen cubano a las que se les ajusta su estatus inmigratorio a tenor de dicha Ley. Cuestión que ha estado en la potestad del mandatario de ese país y que ninguno deo de hacer, incluso el presidente Obama.

[VOLVER]



## Política exterior rusa: factores explicativos (2012-2016)

Por: Santiago Pérez

Analista e investigador. CIPI.

[Publicado en [Catalejo](#) el 23 de febrero de 2017]

La llegada de Vladimir Putin a la presidencia de Rusia en el año 2000 modificó de manera sustantiva el curso externo del país.<sup>1</sup> Se produjo el cambio de una estrategia

<sup>1</sup> Para un análisis de los estudios sobre la política exterior rusa vea, entre otros, C. A. Wallander, *The Source of Russian Foreign Policy after the Cold War*. Boulder, 1996; Trofimenko G. A. *Russian*

*National Interests and the Current Crisis in Russia*. Aldershot, 1999; Tsigankov A. P. *Política Exterior de Rusia: De Gorbachov a Putin: La formación del interés nacional* (en ruso) Moscú, 2008;

cuya piedra angular era la subordinación a Occidente, a una política más centrada en la defensa de los intereses propios del Estado ruso, de sus clases dominantes, y una aspiración a ser considerados como actores globales en igualdad de condiciones con las potencias occidentales.

Esta tendencia se hizo evidente, aunque con matices, durante las dos primeras administraciones del presidente Vladimir Putin (2000-2008) y de su sucesor Dimitri Medvedev (2008-2012).<sup>2</sup> La política exterior de Moscú en el período 2012-2016, sin embargo, ha estado moldeada por nuevos factores específicos que, junto a otros elementos estructurales, explican las actuales tendencias de la misma y que, a los efectos del presente trabajo, nos permitirán enfocar el tema desde una perspectiva más general.<sup>3</sup>

### Agresividad occidental. Crisis de Ucrania

La política de Moscú ha estado signada durante el período analizado por la reacción ante una inusitada agresividad de los Estados Unidos, la Unión Europea y la OTAN. La actual estrategia se implementó de manera más abierta desde fines del primer período del mandato de

Barack Obama (a raíz de los bombardeos a Libia y los casos Snowden y Magnitsky),<sup>4</sup> con el objetivo de no solo “contener” el avance de Rusia, debilitar sus posiciones geopolíticas y como bloque de poder, sino de lograr, de ser posible, un eventual cambio de gobierno en Moscú, prólogo del cual fueron las multitudinarias manifestaciones antigubernamentales a raíz de las elecciones parlamentarias de noviembre de 2011.<sup>5</sup>

Posterior a la crisis de Ucrania, la política exterior rusa ha tenido que hacer frente a la imposición de sanciones, ruptura de los mecanismos de diálogo establecidos con los Estados Unidos, política de aislamiento, fortalecimiento de la OTAN, incremento de la guerra propagandística, entre otros elementos. Este elemento se adiciona a la preexistente estrategia general rusa, expresada en su concepción de política exterior de febrero del 2013, que expresaba que la nación deseaba contribuir a formar una nueva configuración del sistema de relaciones internacionales.<sup>6</sup> En noviembre de 2016 Rusia aprobó una nueva doctrina de Política exterior que repite el mismo postulado.

---

Jackobson N.J., *Russian Foreign Policy and the CIS: Theories, Debates and Actions*. Londres, Nueva York, 2004. Bob Lo, *Russia and the New World Disorder*. Brookings and Chattam House. 2015. En el caso de Cuba ver las tesis de Doctorado de los profesores Oscar Julián Villar Barroso, *Las contradicciones ruso-norteamericanas en el espacio postsoviético de Asia Central*. Tesis para optar por el grado científico de Doctor en Ciencias Históricas. FFH. UH. 2011 y de Iván León Zhukovsky. *La Transición al capitalismo en la Federación Rusa en sus primeros veinte años*. También Francisco Brown y Ariel Dacal Rusia, *Del socialismo real al capitalismo real y El Derrumbe del Modelo Eurosoviético. Visión Desde Cuba. Divergencias y convergencias entre los Estados Unidos, Unión Europea y Rusia*. Resultado de Investigación del CIPI. Inédito.

<sup>2</sup> Durante el período hubo cooperación importante con los países occidentales, por ejemplo, en la guerra en Afganistán después del 11 de septiembre de 2001 y hasta 2003. Después de significativas divergencias con los Estados Unidos a raíz de la guerra de Irak, la salida de Washington del Tratado de Defensa Antimisil y las llamadas Revoluciones de Colores en Ucrania, Georgia y Kirguistán, hubo relaciones de cooperación en el primer período de la presidencia de Obama (2008-2011), que incluyó la creación de una Comisión de Alto Nivel, el desarrollo del diálogo en el marco del Consejo Rusia OTAN; así como la adopción de sanciones a Teherán en 2010 y la abstención de Rusia en la votación sobre Libia en el Consejo de Seguridad.

<sup>3</sup> Para una lectura sobre las reflexiones teóricas de los factores que inciden en la política exterior de los Estados y los diferentes paradigmas de la teoría de las relaciones internacionales. Cfr. *Foreign Policy in Comparative perspectives*. Ed Ryan K. Beasley; Juliet Kaarbo, Jeffrey S. Lantis; Michael T. Snarr. Ed Sage. 2013. También Laura Neck, *The New Foreign Policy: Complex*

*Interactions, competing interests*, New Millenium Books in International Studies. Rowman and Littlefield Publishers. 2014.

<sup>4</sup> En el artículo sobre la crisis ucraniana publicado en el segundo número de la Revista Estudios Estratégicos del CIPI abordo con más amplitud el tema.

<sup>5</sup> La narrativa oficial rusa sobre este período de la política occidental plantea: “Occidente continuó la línea de la conquista del espacio geopolítico, [...] como a través de la expansión de la OTAN, la iniciativa de la UE- Asociación Oriental. No se tuvieron en cuenta los intereses rusos [...] la culminación de esta política fue el golpe anticonstitucional apoyado por Washington y Bruselas para la toma del poder en Ucrania en febrero del 2014. [...] En la estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos se declara la aspiración del dominio mundial y la preparación para emplear la fuerza militar unilateral para la realización de los intereses americanos”. Cfr. Serguei Lavrov, “Discurso en la Academia Diplomática”. 15 de febrero de 2015.

<sup>6</sup> En la Concepción de política exterior se expresa que “Rusia promueve una política destinada a crear un sistema estable de relaciones internacionales, basado en el derecho internacional y en los principios de igualdad, respeto mutuo, no intervención en los asuntos internos.” Este postulado y las acciones de política exterior rusa, antes de la crisis de Ucrania, es lo que ha llevado a la consideración occidental de que Rusia es un “actor revisionista” respecto del sistema internacional ya creado, y respaldado por los Estados Unidos y las potencias occidentales. Para mayor amplitud de las concepciones rusas, incluso antes de la crisis ucraniana, ver Concepto de política exterior de la Federación de Rusia (18 de febrero de 2013 (que tuvo como antecedente el Decreto de política exterior de Putin, del 7 de mayo de 2012, poco tiempo después de su victoria electoral el 4 de marzo de 2012.

La contradicción con Rusia se ha expresado en el activismo occidental en el llamado espacio postsoviético. Los Estados Unidos han diseñado un curso hacia el área que busca disminuir la influencia rusa; afectar los procesos de integración en el área; establecer gobiernos afines a los cánones occidentales o promover, donde sea posible, “revoluciones de colores” e inestabilidad como fueron los casos de Georgia, Ucrania y en Kirguistán, aunque en este último país no lo lograron.<sup>7</sup> Igualmente han expandido, de manera sistemática las acciones y presencia de la OTAN cercana a las fronteras rusas.<sup>8</sup>

Los Estados Unidos buscan promover los intereses de las transnacionales energéticas, generando proyectos para diversificar las exportaciones de los países evitando el territorio ruso; tratar de establecer bases militares para el apoyo a sus operaciones en Afganistán, aunque en la actualidad perdió estas facilidades, pues primero el gobierno uzbeko retiró la base de Jananabad en 2005 y el kirguizio no prorrogó la estancia de la base de Manas en junio de 2014.<sup>9</sup> Por su parte, la UE ha adoptado el documento quinquenal “UE-Asia Central: Estrategia de la nueva asociación” en que se buscan objetivos similares a los de los Estados Unidos, aunque con menor énfasis en el aspecto de seguridad.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Entre los retos identificados por la Estrategia de Seguridad Nacional de Rusia de diciembre de 2015 para la realización de sus intereses nacionales está “La posición de Occidente contraria a la integración; el fomento de espacios de inestabilidad en la región euroasiática y la práctica de derrocar regímenes políticos legítimos, y provocar inestabilidad intraestatal y conflictos”. Vea Estrategia de Seguridad Nacional de la Federación Rusa. Diciembre 31, 2015.

<sup>8</sup> En el documento citado en la Nota anterior se plantea “Un factor determinante en las relaciones con la OTAN es que Rusia no acepta el incremento de la actividad militar y su acercamiento a las fronteras rusas, la construcción del sistema de defensa antimisil y los intentos de asumir funciones globales en violación del derecho internacional”.

<sup>9</sup> Cfr. Akhilesh Pillalamarri, “The United States Just Closed Its Last Base in Central Asia”. Junio 10, 2014. *The Diplomat*. <http://thediplomat.com/2014/06/the-united-states-just-closed-its-last-ba...>

<sup>10</sup> Al respecto, el viceministro ruso Serguei Ryabkov señala “La política consciente de los Estados Unidos para impedir la integración en el espacio postsoviético impresiona. Es una constante en la política norteamericana, independientemente del cambio de Administración”. Cfr. Serguei Ryabkov. “Solo el interés nacional puede ser la fuerza motriz de la política exterior”. *Digest* 2014. También ver Kiril Barski, quien se desempeña como el coordinador ruso de la Organización de Cooperación de Shanghai. “Asia Central bajo el paraguas de la Organización de Cooperación de Shanghai”. *Vida Internacional*. Número 2, 2012. En ruso.

Moscú se ha visto obligado a realizar un giro estratégico en su política exterior, y abrir significativamente sus prioridades a la consolidación de las relaciones con el llamado espacio postsoviético, China, países de Asia, del Medio Oriente y en menor medida, América Latina.

### Lectura rusa de las tendencias internacionales y recursos de poder

Un elemento que también ha moldeado la proyección de activismo de Rusia en este último período es la manera en que su élite ha enfocado las causas de la situación actual y las propuestas que han hecho para enfrentar los retos que se le presentan. En la lectura rusa,<sup>11</sup> la agresividad occidental es una reacción al proceso objetivo de la pérdida de relevancia a nivel global del “Occidente histórico” ante el avance de China y otros centros de poder hacia un mundo más multipolar. Este proceso inevitablemente genera turbulencias, incertidumbre e inestabilidad.<sup>12</sup>

Rusia, en tanto que polo de poder emergente, y actor clave para acelerar este proceso hacia la multipolaridad, según esta lógica, tiene las capacidades para enfrentar la hostilidad occidental<sup>13</sup> y lograr un mundo más

<sup>11</sup> Por ejemplo, la Doctrina de Política exterior rusa aprobada en 2013 plantea que “el rasgo más importante de la actual etapa del desarrollo internacional son los cambios profundos en el panorama geopolítico, uno de cuyos catalizadores fue la crisis económica-financiera. Las relaciones internacionales atraviesan un período de tránsito, cuya esencia es la formación de un sistema internacional policéntrico. Este proceso transcurre de manera compleja, acompañándose con el incremento de la turbulencia en el desarrollo económico y político a nivel global y regional. Las relaciones internacionales se complican. Su desarrollo es cada vez más impredecible”.

<sup>12</sup> También resulta interesante la entrevista de Serguei Lavrov al Consejo de Política exterior de Moscú, el 9 de septiembre de 2016: “Lamentablemente, en los últimos 25 años los principios de la ONU han sido violados de manera sistemática. Los Estados Unidos y los países del “Occidente Histórico” han violado los principios fundamentales del derecho internacional, han empleado los dobles estándares, no se han detenido en la intromisión en los asuntos internos de los Estados, incluso con el empleo de la fuerza. Las consecuencias de esta línea la han sufrido en carne propia los pueblos de Yugoslavia, Iraq, Libia, Siria, y hoy Ucrania”.

<sup>13</sup> A la altura del 31 de diciembre de 2015, la Estrategia de Seguridad nacional de Rusia apuntaba: “Ha habido un incremento del papel de Rusia en la solución de los más importantes problemas internacionales; resolviendo conflictos militares y asegurando la estabilidad estratégica y la supremacía del derecho en las relaciones interestatales. La economía rusa ha demostrado la habilidad de mantener y fortalecer su

balanceado, donde predomine el derecho internacional, el respeto a la soberanía de los estados y la centralidad del papel de la ONU, claves para el mantenimiento del orden político internacional vigente.<sup>14</sup> Sus proyecciones son las de una potencia capitalista.<sup>15</sup>

Esta percepción está basada en la lectura que han hecho los dirigentes rusos de sus incrementadas potencialidades militares, políticas y diplomáticas —ante un debilitamiento occidental— y cuyos instrumentos han priorizado en su proyección.

La política de Moscú tiene en cuenta también los recursos que posee: amplio diseño y experiencia en sus relaciones político-diplomáticas; exportaciones de armamento; presencia de bases militares; tradicionales relaciones de amistad en las sociedades (en el espacio postsoviético, Medio Oriente, América Latina), atractivo mercado interno para las exportaciones de otros países; recursos financieros para la concesión de créditos gubernamentales y privados; manejo de los precios y cantidades en sus exportaciones de gas y petróleo, además del empleo de los recursos del llamado poder blando: vínculos culturales, lengua rusa (sobre todo en el espacio postsoviético), relaciones con los rusos en el exterior (entre 25 y 30 millones),<sup>16</sup> proyección mediática, la prensa, propaganda, concesión de becas, entre otros.

---

potencial en condiciones de inestabilidad económica mundial y la aplicación de las medidas económicas restrictivas introducidas contra la Federación de Rusia por un grupo de países. “Russian National Security Strategy”, Edicto Presidencial 683 de la Federación Rusa, diciembre de 2015.

<sup>14</sup> El primer objetivo que se plantea en la Doctrina de política exterior rusa de 2013 sería “el aseguramiento de la seguridad del país, el mantenimiento y fortalecimiento de su soberanía e integridad territorial, alcanzar posiciones sólidas y de autoridad en la comunidad internacional, que en mayor medida respondan a los intereses de la Federación de Rusia como uno de los centros influyentes y competitivos del mundo contemporáneo”. Por su parte, la investigadora Tatiana Jastneva Zhan plantea que la defensa, por parte de la dirección rusa, del tema de la soberanía es una postura defensiva para asumir la globalización y su inserción en ella de manera selectiva, incorporándose a los esquemas y organizaciones que le conviene y estableciendo una barrera contra los elementos que percibe como negativos. Cfr. Tatiana Jastneva Zhan, *Evolución interna de Rusia y su influencia en política exterior*. Abril 2015. IFRI. París.

<sup>15</sup> El propio Lavrov lo reconocía el 27 de febrero del 2016 “A diferencia de la guerra fría, no tenemos ahora contradicciones ideológicas. Profesamos los mismos principios en la economía y la organización política de la sociedad, por eso no hay bases objetivas para la segunda edición de la guerra fría”. Serguei

## Rusia en el sistema económico internacional. Crisis

Pero, al mismo tiempo, la política rusa ha estado influenciada por su participación dentro del sistema globalizado, lo que la ha hecho flexible, matizada y no necesariamente opuesta en toda la línea a Occidente, dados los intereses, nexos de sus sectores dominantes y la inseguridad de que el “viraje” hacia la “pequeña Eurasia” (entendida como los países de la Unión Económica Euroasiática), China y Asia no le de los resultados esperados.

Más bien la proyección rusa ha sido “multivectorial, pragmática”, como lo plantea el propio canciller Lavrov y los documentos estratégicos de la política exterior del país.<sup>17</sup>

Es que Rusia depende en 50% del comercio con la Unión Europea; importa una gran cantidad de productos occidentales; recibe y emite inversiones al exterior.<sup>18</sup> Sus élites están vinculadas estrechamente con los sectores del capital transnacional occidental y necesita inversiones y tecnología para modernizar su economía.

Por otra parte, los proyectos de conformación de megabloques regidos por los Estados Unidos, tanto el Tratado Transatlántico como el Transpacífico, soslayaron en su momento de concepción (habría qué ver qué pasaría con estos proyectos durante la administración Trump) la participación de Rusia en los mismos, lo que, entre otras

Lavrov. Intervención en la Academia Diplomática de Rusia, 27 de febrero de 2016. (en ruso)

<sup>16</sup> Argumentando la necesidad de trabajar a los sectores de la diáspora rusa, el académico Filatov planteaba: “De tal manera que los eventos que han transcurrido han demostrado de manera clara que Rusia no tiene aliados fuertes que nos apoyen en caso de una crisis internacional sería para no hablar de una guerra. Sin menospreciar a nuestros socios de las organizaciones internacionales, ellos tienen muchos intereses económicos, pero difícilmente tengan el deseo de mostrar una solidaridad de aliados. Cfr. Serguei Filatov. “El mundo ruso es mente y alma”. *Revista Vida Internacional*. Febrero de 2014. En ruso.

<sup>17</sup> El Canciller Serguei Lavrov apuntaba en la Academia Diplomática en el año 2015: “La política exterior rusa es abierta; predecible, pragmática. Se caracteriza por su coherencia, continuidad y refleja el papel único que a través de la historia ha jugado nuestro país como balance de los asuntos internacionales y en el desarrollo de la civilización mundial”. Cfr. Serguei Lavrov. Discurso y respuestas a preguntas en la Academia Diplomática de Rusia. Febrero de 2015. Entre los documentos programáticos Cfr. Ukaz; *Doctrina política exterior; Estrategia de Seguridad Nacional*.

<sup>18</sup> En el año 2013, Rusia ocupaba el cuarto lugar mundial en ambos rubros. Cfr. Tatiana Jastneva-Zhan, *Evolución interna de Rusia y su influencia en política exterior*. IFRI. París.



razones, compulsó a Moscú a formar su propio espacio integrativo.

La vulnerabilidad estructural rusa se ha visto más evidenciada en la actual crisis por la que atraviesa su economía, que decreció un 3,7 % en el 2015, un 0,6 en el 2016, un posible crecimiento de 1,5% en 2017 y 1,7% en 2018.<sup>19</sup> Si bien ha pesado en esta situación la caída del precio del petróleo y las sanciones occidentales, no es menos cierto que en el año 2013, con los precios del petróleo elevados, el país solo creció 1,8%. En la actualidad, Rusia aporta solamente 2,3% del PIB mundial y no se espera que lo incremente significativamente en la perspectiva.<sup>20</sup> En rigor, los objetivos de modernización del país que se propuso la segunda Administración de Putin y sobre todo la de Dmitri Medvedev no tuvieron los resultados esperados, pese a determinados avances logrados.<sup>21</sup>

Los intereses económicos rusos han hecho que, más allá de la retórica, Moscú haya mantenido una proyección activa hacia los actores económicos privados de los propios países europeos y norteamericanos.<sup>22</sup> Se ha incentivado la discusión sobre la posible privatización de los grandes monopolios estatales como el Banco Sberbank o los Ferrocarriles.<sup>23</sup>

También ha explicado el activismo ruso hacia el gobierno chino, el resto de los países asiáticos, y hacia los gobiernos, sectores económicos y mecanismos integrativos de países asiáticos, medio-orientales y latinoamericanos.

Se busca sustituir las importaciones de productos anteriormente traídos de la Unión Europea, atraer capitales, forjar alianzas empresariales y generar un espacio integrativo propio. En el caso de los países

petroleros, ya sea del Medio Oriente como de América Latina, Rusia mantiene una política de interés en consensuar posiciones para lograr un arreglo que permita aumentar los precios internacionales del petróleo y gas, lo que se evidencia, por ejemplo, en su política hacia los países del Golfo, independientemente de las posiciones encontradas en la problemática siria. A fines del 2016 Rusia se adhirió al consenso de la OPEP en la reducción de las cuotas de producción de petróleo.

### Figura de Vladimir Putin y estilo de política exterior

La llegada al poder de Putin para su tercer mandato en el año 2012, y la manera en que él y su equipo (el Canciller Lavrov, el Ministro de Defensa Shoigu, entre otros) han encarado las crisis que se le han presentado, sobre todo alrededor de Crimea y Siria, ha sido un factor de cohesión y fortaleza doméstica a la política externa.

Otro elemento importante ha sido el protagonismo que han adquirido los sectores llamados *siloviki*, de orientación patriótica y propugnadores de acciones de seguridad en política exterior, que se nuclean alrededor del Estado en las llamadas estructuras de fuerza como el Servicio Federal de Seguridad, los sectores militares del Ministerio de Defensa, el complejo militar industrial, los servicios de lucha anticorrupción, entre otros.<sup>24</sup>

A la unidad nacional lograda ha contribuido de manera significativa el papel de los medios de información —la mayoría en manos del Estado— y la labor patriótica de la Iglesia Ortodoxa Rusa. No hay dudas de que la actuación occidental en Ucrania y el activismo de las fuerzas de la derecha profascista apoyada por los Estados Unidos y países de la UE, han coadyuvado a galvanizar, como respuesta, al nacionalismo ruso.

---

<sup>19</sup> El investigador del CIEM José Luis Rodríguez toma estas cifras de referencia del Banco Mundial. Cfr. “Evolución Económica de Rusia en el material Resumen sobre la evolución de la economía mundial en 2016”. CIEM, enero de 2017.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Para el conocimiento de la estrategia de modernización de Rusia durante la Administración de Dimitri Medvedev y los problemas estructurales de la economía rusa a la altura de 2009 (que aún persisten) se recomienda la consulta de su famoso artículo “Adelante Rusia”. 10 de septiembre de 2009. <https://www.google.com/#q=DIMITRI+medvedev+article>.

<sup>22</sup> Entre las estrategias de desarrollo económico ruso se encuentra “el desarrollo de contactos internacionales de negocios, atraer inversiones extranjeras y tecnologías implementar proyectos conjuntos, ampliar los mercados para la colocación de productos rusos y contrarrestar los intentos de los estados extranjeros de regular los mercados mundiales

sobre la base de sus intereses económicos y políticos”. Se parte de la concepción que “la interdependencia económica del estado es uno de los factores para el mantenimiento de la estabilidad mundial”. Concepción de política exterior de Rusia. Febrero 2013.

<sup>23</sup> Rusia: La erosión de legitimidad del régimen de Putin. Resolución política del Sexto Congreso del Movimiento Socialista de Rusia (MSR), que se celebró en Moscú el 8 y 9 de mayo. Fue publicada el 12 de mayo de este año en la página web del MSR.

<sup>24</sup> Se encuentra en proceso de discusión en Rusia la eventual unidad de varias estructuras de seguridad en un Ministerio de Seguridad Estatal, lo que le daría mayor predominancia a estos sectores del Estado y sociedad rusas. Cfr. Filip Tucek. “The KGB: The spies who protect the Russian bear”. *Russian Digest*. Septiembre de 2016.

En el período se han aumentado hasta 4% del PIB los gastos militares, y el tema de la “seguridad” de la nación y el papel de Rusia como potencia global, ha pasado a los primeros planos de la agenda nacional. La percepción de que Putin representa la “unidad” y seguridad de la nación es un dato de la realidad doméstica rusa.<sup>25</sup>

## El factor chino

El factor chino ha sido clave en el período analizado para entender las acciones de la política exterior rusa, que ha empleado la carta china para mostrar independencia en política exterior y demostrar la inviabilidad de los cursos confrontativos y de aislamiento de los Estados Unidos y la Unión Europea. Ante las sanciones occidentales, Rusia ha realizado lo que la Cancillería rusa llama “giro hacia el Oriente” sobre todo con China.<sup>26</sup>

Las relaciones se han estrechado de manera significativa, tanto en el orden económico en el área del gas y petróleo, como político diplomática y también militar, lo que se percibe en el incremento de las exportaciones de armamentos rusos y la realización de maniobras conjuntas en el mar Meridional de China y en el Mediterráneo.<sup>27</sup>

Ambos actores han estrechado sus nexos en Asia Central ante las acciones de desestabilización promovidas por el terrorismo internacional y los servicios especiales occidentales que continúan su política de cambio de régimen en el área y la promoción de las llamadas “Revoluciones de colores”. Rusia y China, por su parte abogan por el mantenimiento del *statu-quo*.<sup>28</sup>

Las autoridades rusas han propuesto la vinculación entre la Unión Económica Euroasiática con las propuestas chinas de la Ruta y la Franja de la Seda.<sup>29</sup> Igualmente, se ha proyectado una mayor participación de la Organización de Cooperación de Shanghai, radicada en Beijing y hegemonizada por China, con la Unión Económica

Euroasiática y el Tratado de Seguridad Colectiva, ambas hegemonizadas por Rusia.<sup>30</sup>

A pesar del entusiasmo inicial que despertaron estas iniciativas, y su aprobación oficial en varios foros, no han tenido el mismo nivel de concreción dada la reticencia de ambos a ceder espacios de poder en el área. En el caso de Rusia, mantiene la hegemonía militar y de seguridad, dadas sus instalaciones militares en Kazajastán, Tayikistán, Armenia y Kirguistán, además de los nexos que tiene con las fuerzas armadas de cada país bajo la permanencia de estos países en el Tratado de Seguridad Colectiva.

Los chinos por su parte, que han ralentizado su desarrollo económico, han partido de la prioridad de sus relaciones bilaterales económicas con cada uno de los países de la región y no han trasladado a la Organización de Shanghai sus proyectos dentro de la Franja y la Ruta de la Seda, aunque están de acuerdo con la proyección política de Rusia en el tema. Hay que recordar que la economía china sobrepasa en siete veces la economía de Rusia y que el estilo de la diplomacia china no es muy protagónico.

En la práctica, si bien China comparte muchos de los presupuestos de la política exterior rusa, no la ha acompañado en acciones concretas en diversos puntos de su agenda y comportamiento externo como la política hacia Siria, Irán, Venezuela o Cuba. Ambas políticas exteriores marchan de manera paralela.<sup>31</sup>

A la altura de 2016 la política rusa, buscando ampliar los equilibrios en el área, ha lanzado la iniciativa de conciliar los objetivos de liberalización en la Unión Económica Euroasiática con los intereses de la ASEAN a través de la firma de acuerdos de Libre comercio con Viet Nam y la excelente relación con Laos.

En el plano político, Rusia ha insistido en la inclusión de la India, Pakistán y posteriormente Irán, en la Organización de Cooperación de Shanghai como espacio para el fortalecimiento de la misma pero al mismo tiempo, como

---

<sup>25</sup> Durante todos estos años, el nivel de popularidad de la figura presidencial ha estado por encima de 80% de aceptación.

<sup>26</sup> En la entrevista de Lavrov del 2 de septiembre de 2016 al Consejo sobre política exterior y de defensa de Moscú se plantea “Entre otros factores, las necesidades nuestras en el desarrollo del Oriente ruso; el desarrollo económico de Asia-Pacífico y los prejuicios de Europa han creado las condiciones actuales en las cuáles tendremos chances adicionales para reducir nuestra brecha en el desarrollo de distintas partes de nuestro país. Entrevista de Serguei Lavrov al Consejo de Política exterior y de defensa. Moscú, 2 de septiembre del 2016. (En ruso).

<sup>27</sup> Cfr. Eva Charkasova. *Dinámica de las estrategias centroasiáticas de Rusia y China*. Instituto de la Universidad Varmiski-Mazurski. Polonia. *Revista internacional*. Rusia, Febrero de 2014, En ruso.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Tom Wright, David Gordon, *Emerging China-Russia Axis: the return of geopolitics*. Brookings Institution. Marzo 24, 2016.

<sup>30</sup> Cfr. Vitali Voronov. “La Asociación Estratégica Ruso-China: Fórmula del siglo XXI”. *Revista Internacional*. Rusia. Febrero 2014. En ruso.

<sup>31</sup> Cfr. Dimitri Trenin. “From Greater Europe to Greater Asia: The implications of the sino-russian entente”. Carnegie Endowment for International Peace. Moscú, 2016.

una manera de compensar la superioridad y poder de China en el área. Esta inclusión, si bien, fortalece y le da más prestigio político a la organización, probablemente le reste efectividad y unidad a la hora de tomar decisiones debido a los conflictos bilaterales subyacentes entre los distintos actores: India-Pakistán; China-India.

### Tema del terrorismo

Desde tiempos de las dos guerras en Chechenia (1996 y 1999) el terrorismo ha sido una de las principales amenazas a la seguridad nacional rusa, y ha formado parte de los factores que han moldeado sus cursos hacia diversas áreas geográficas.<sup>32</sup> Esta lucha incluye un empleo “sistémico de los instrumentos políticos, jurídicos, propagandísticos, socioeconómicos y especiales con carácter preventivo sobre la base de las convenciones regionales y globales”.<sup>33</sup>

Ha existido una indudable conexión entre los terroristas rusos con sectores del terrorismo internacional, vinculados a los talibanes desde Afganistán, y posteriormente a grupos del Medio Oriente, como Al Qaida, Al Nusra y el Estado Islámico, apoyados en muchos casos por sectores de determinados países árabes y, en ciertos períodos, por Turquía.

Hay que tener en cuenta la presencia de sectores islamistas radicales en países de Asia Central, fronteras con Afganistán, sobre todo en Uzbekistán, Kirguistán y Tayikistán, los cuales pueden llegar a detentar posiciones de poder real, y atentar contra la estabilidad en algunos de estos países, lo que inmediatamente se trasladaría a Rusia y/o afectaría sus posiciones en el área, dada la porosidad e interconexión de las fronteras rusas con estos países. A Moscú le preocupa que muchas de las armas de destrucción masiva, particularmente en estados inestables, sobre todo en el Medio Oriente o en el espacio postsoviético, puedan caer en manos de grupos terroristas.<sup>34</sup>

Más recientemente, las autoridades rusas han apuntado la presencia en las filas del Estado Islámico en Siria e Iraq de miles de combatientes del espacio postsoviético, que pueden volver a realizar acciones terroristas en la Federación de Rusia.<sup>35</sup> La lógica subsiguiente sería la de combatirlos en Siria antes de que se trasladen a territorio de Rusia. Este fue uno de los argumentos que emplearon las autoridades para su participación en las acciones militares en Siria desde el 30 de septiembre de 2015. Una demostración de las acciones terroristas contra Rusia proveniente del Medio Oriente fue el derribo del avión de turistas rusos en el Sinaí egipcio el 30 de octubre de 2015.

Como hizo a principios de la década de los 2000 en Afganistán, la política exterior rusa percibe en la lucha contra el terrorismo internacional, en especial el Estado Islámico en Siria y Al Nusra, una posibilidad de cooperación importante con los Estados Unidos y en general con Occidente, que pudiera ampliarse a otros temas de la agenda como Ucrania y otros asuntos. Sin embargo, como demuestran eventos de septiembre del 2016 en Siria, esta colaboración resulta sumamente frágil dado el nivel de desconfianza y hostilidad existente en la actualidad entre Washington y Moscú, sobre todo con la Administración Obama. Entre los planteamientos centrales de la lógica rusa es que en el combate al terrorismo pueden existir dobles estándares y que es clave crear una coalición internacional, como propuso Putin en la Asamblea General de Naciones Unidas en septiembre de 2015.

La lógica rusa de enfrentamiento al terrorismo, y al narcotráfico, en especial de opio, proveniente principalmente de Afganistán,<sup>36</sup> impacta sus políticas exteriores hacia las diferentes áreas en la medida que prioriza componentes militares y de seguridad, aunque también genera espacios de concertación con varios actores regionales y globales, ya que estos temas no pueden ser resueltos de manera unilateral o bilateral.

---

<sup>32</sup> En la estrategia de seguridad nacional de Rusia del 31 de diciembre de 2015 se apuntan como amenazas a la seguridad pública y del Estado ruso, entre otras: la actividad de las organizaciones terroristas, grupos y personas aisladas dirigidas a lograr cambios por la fuerza del orden constitucional, la desorganización del funcionamiento normal de los órganos del poder estatal [...] actividad de organizaciones extremistas religiosas, nacionalistas, étnicas dirigida a la violación de la unidad y la integridad territorial de la Federación de Rusia y a la desestabilización de la situación social y de política interna”.

<sup>33</sup> Concepción de política exterior, 18 de febrero del 2012.

<sup>34</sup> Cfr. National Security Strategy of the Russian Federation. Diciembre 31, 2015.

<sup>35</sup> Según un reporte del Grupo de Crisis internacional, cerca de cuatro mil ciudadanos en Asia Central forman parte del Estado Islámico. Varios miles de seguidores del Movimiento Islámico de Uzbekistán, organización terrorista del país, forman parte del “Califato”. Cfr. Galina Ibragimova. “Central Asia turning to Russia and the US to combat ISIS”. *Russia Direct*. Abril 3, 2015.

<sup>36</sup> Para una Buena discusión sobre el tema, Cfr. Alexey Khlebnikov “What are the major security threats for Russia in Eurasia?”. *Russian Digest*, Septiembre 20, 2016.

En muchos de estos casos, los gobiernos occidentales, en especial los Estados Unidos y la UE buscan la cooperación rusa como en el caso de Siria, el programa nuclear iraní u otros. El tema de la cooperación con Rusia en el combate al Estado Islámico ha sido un elemento clave en las proyecciones posibles de la administración Trump para buscar la cooperación con Moscú en este tema.

### Dinámicas regionales

Las políticas exteriores de Moscú hacia cada una de las regiones, además de variables globales y domésticas, tiene que tener en cuenta la evolución de la propia dinámica regional, así como la correlación de fuerzas nacionales en los países en cuestión y sobre todo la proyección hacia Rusia de los mismos.

No es lo mismo el proceso de integración euroasiática que avanzaba dinámicamente a la altura de 2013 o 2014, que el actual que se encuentra debilitado por la crisis económica, dada la caída de los precios del petróleo y del gas, y la devaluación del rublo ruso. No resulta similar el proceso hacia una diversificación de las relaciones internacionales de América Latina que se dio a fines de la década anterior, y que favoreció una proyección más activa de Rusia, que la situación actual en que han avanzado los proyectos de la derecha neoliberal en medio de la crisis económica en Brasil y Argentina, así como la crisis en Venezuela.

La proyección hacia el Medio Oriente ahora —cuando Moscú ha logrado una importante ascendencia por su exitosa lucha contra el Estado Islámico— es más activa que en tiempos anteriores, en que prácticamente el país

fue expulsado de la región por la preeminencia occidental y otros poderes regionales.

De manera general, se pudiera argumentar que el activismo ruso se debe también a la percepción existente entre varios actores regionales e internos de los países de que Moscú, con su reciente fortalecimiento militar y político, puede servir de contrapeso a las potencias dominantes, tanto de Occidente como las de otras grandes o medianas potencias. Rusia se ha convertido en una jugadora de los conciertos regionales de poder y su prestigio e influencia han crecido significativamente.

La relativa pérdida de posiciones de los Estados Unidos en Asia Central, con la retirada del grueso de las tropas de Afganistán, y el cierre de la base norteamericana en Manás en Kirguistán, ha impactado favorablemente en el activismo ruso hacia el área. Es significativo que varios países del Cáucaso y Asia Central, por diversos motivos, están pidiendo el incremento de la presencia rusa, sobre todo militar, para enfrentar el incremento del activismo terrorista en el área. Esto se conjuga con el mencionado aumento de la presencia rusa en el Medio Oriente.

De manera general, los actores de las diferentes regiones emplean a Rusia para obtener una mejor colocación en su proyección geopolítica frente a las dinámicas regionales y globales. Ejemplos claros de estos cursos serían los de los gobiernos de Asia Central, de Azerbaiyán, Irán, Egipto, Turquía, Pakistán, India, Arabia Saudita, China, Venezuela, Cuba, Nicaragua y otros gobiernos latinoamericanos.

[\[VOLVER\]](#)