

# **Las relaciones económicas Estados Unidos-Cuba. La normalización pendiente**

**Jorge Mario Sánchez Egozcue**

*Investigador y profesor. Centro de Estudios Hemisféricos y sobre Estados Unidos, Universidad de La Habana.*

El tema de la normalización de las relaciones económicas entre Cuba y los Estados Unidos suele provocar reacciones extremas cada vez que se establece una discusión al respecto en ambos lados. Para muchos en Cuba, nunca habrá forma de establecer ningún tipo de vínculo entre los dos países sin que ello represente una amenaza, pues se asocia a un camino de concesiones sobre la soberanía, en una suerte de regreso al pasado; otros suponen que habría que afrontar una avalancha de turistas y mercancías norteamericanas para los que no se dispone ni de infraestructura ni de capacidad técnico-cultural, además de la potencial dislocación de las políticas económica y social de la Isla.

Otro tanto puede decirse del lado norteamericano. Hay quienes están convencidos de que nada es viable en tanto el gobierno cubano no cambie hasta satisfacer los requerimientos de un sector con posiciones extremas que no quiere ni puede conectarse con el país real. En el otro lado del espectro se encuentran los que han alcanzado algunos resultados y, partiendo de esa experiencia circunstancial, dan por sentado que solo son posibles las relaciones económicas por vía de

arreglos especiales, sorteando las barreras legales vigentes mediante licencias excepcionales que, en última instancia, terminan contribuyendo a consolidar las distorsiones existentes.

El resultado de esta polaridad es la ausencia de un terreno medio reconocido por los dos gobiernos para establecer consensos, por lo que parece no haber otro camino que transitar por etapas, en las que se vaya logrando un clima de pragmatismo en temas específicos, que estimule la capacidad de adaptación de uno y otro lado. Hasta la fecha, las áreas en las que se ha alcanzado algún avance, (acuerdos migratorios, intercambios comerciales, viajes familiares y envío de remesas) tienen en común ser construcciones bilaterales no calificables, en propiedad, como relaciones «normales».

Las evaluaciones sobre la normalización de las relaciones económicas entre ambos países no deben ser reducidas a estimaciones del número de turistas, volumen de remesas, mercancías o inversiones posibles y sus impactos. Se trata de un espectro en el que se interconectan tanto efectos favorables como adversos, en tópicos como las relaciones políticas, la preservación

de la identidad cultural y del medio ambiente, la adaptación del modelo de desarrollo socioeconómico, deportes, ciencias, religión, etcétera.

El propósito de este ensayo es presentar un sumario de las potencialidades más inmediatas en el terreno de las relaciones económicas entre las dos naciones, tratando de identificar vías específicas de aproximación, dejando de lado la cuestión (no menos importante) sobre cuándo y cómo se produciría un proceso de flexibilización en las restricciones vigentes, como resultado del diálogo político, o de acciones unilaterales por parte de la administración norteamericana. No se trata tanto de un ejercicio de «meteorología política», en el sentido de anticipar desplazamientos en las variables claves de las relaciones bilaterales y sus implicaciones para el entorno económico, como de una evaluación de la importancia relativa de aquellos componentes que definen las capacidades de reacción de ambas partes en lo inmediato, a partir de la experiencia acumulada. Se incluye en esa perspectiva la inercia de los precedentes cercanos, los referentes regionales, así como factores institucionales, y la «cultura» de negocios con la que Cuba se presenta en ese escenario.

En numerosos trabajos sobre el tema se constata la reiteración de supuestos que ilustran hasta qué punto la falta de contactos entre las dos sociedades ha llevado a que se consoliden estereotipos de sobre-simplificación del asunto. El más común es el enfoque de «interruptor de luz», que implica un proceso *quasi*-automático de conexión y fluidez en las relaciones económicas mutuas, el cual se desencadenaría, casi espontáneamente, apenas se levanten las restricciones vigentes y en el que nunca habría conflictos de intereses. En otros textos, se presupone la transferencia, más o menos rápida, de normativas y prácticas, cuya compatibilidad con las condiciones reales de implantación no se examinan, ignorando el papel de las diferencias de tecnología, de cultura de negocios y del tejido institucional. Se asume que Cuba tendrá, cuando más, un papel receptor-pasivo; no se consideran las visiones internas sobre estrategia de desarrollo e inserción internacional, las experiencias previas de comercio e inversión con Canadá y la Unión Europea, ni las lecciones aprendidas de otras prácticas regionales.

Si se juzgase el atractivo del mercado cubano a partir de los indicadores convencionales —el alto nivel de riesgo dado en las clasificaciones de las agencias internacionales, la magnitud de la deuda externa acumulada, los altos costos iniciales y las sobreextendidas demoras burocráticas para establecer una empresa extranjera— resultaría imposible comprender cómo, en un período relativamente corto y a pesar de las fuertes limitaciones a las operaciones comerciales autorizadas, los Estados

Unidos han ocupado, en los años recientes, el cuarto puesto entre los países que comercian con Cuba. La lógica convencional, inspirada en nociones de competitividad, beneficios, complementariedades, etc., resulta insuficiente para explicar plenamente los desarrollos concretos de los últimos años. Es probable que en el futuro cercano suceda algo similar, puesto que se trata de un contexto en el que los elementos de inercia y ruptura conviven.

También complica el análisis el hecho de que la noción de normalización no ha sido sometida a un consenso entre las partes, de manera que cada país actúa según consideraciones de riesgo o de influencia, lo que dificulta situar bases, mutuamente aceptables, que puedan consolidarse y extenderse, sobre todo porque las visiones recíprocas tienen raíces históricas que han configurado un «legado de desconfianza» imposible de ignorar. Las relaciones establecidas hasta la fecha se insertan en un marco disfuncional que debe ser cambiado. No es casual que casi todas las propuestas de flexibilización del embargo presentadas al Congreso norteamericano acudan a argumentos como la promoción del cambio interno, o la obtención de utilidades unilaterales en sectores específicos. Todavía están por verse las que sostengan la noción de beneficios compartidos, como ocurre con otras naciones.

Sin embargo, el factor decisivo en ese proceso es la realidad interna cubana. En el país está en marcha un cambio generacional de la dirigencia, coincidente con el inicio de un proceso de reformas a fin de recomponer la economía, atezada por rigideces e ineficiencias, como consecuencia de la hiperestatalización y las distorsiones acumuladas, así como por los impactos de eventos climáticos y las adversidades del mercado internacional. Este proceso es una necesidad ineludible que, de extenderse, puede resultar en profundas transformaciones. Se puede acelerar o frenar su dinámica en dependencia de sus resultados y de la percepción de estabilidad o riesgo derivados del contexto externo, incluyendo el clima de las relaciones con los Estados Unidos, aunque este último factor no es un requisito indispensable. De hecho, existen más mecanismos para convivir con el conflicto que para asimilar su solución. Por ello, lo que suceda en el futuro de las relaciones económicas bilaterales depende, en gran medida, de la capacidad de Cuba de transformarse a sí misma y del modo en que los Estados Unidos asuman esos cambios.

La normalización de los intercambios económicos entre los dos países representa un reto singular porque, además de la asimetría de poderes y las diferencias políticas, se han desarrollado, en el caso de Cuba, sobre la base de mecanismos que deben ser reemplazados. Las experiencias regionales indican que «relaciones

económicas normales» con los Estados Unidos no significa que estén exentas de discrepancias, ni que se resuelvan siempre con facilidad. En todo caso, sin renunciar a la soberanía, no constituyen la panacea que algunos prevén, como tampoco el abismo que otros vaticinan.

## Los antecedentes cercanos. Hasta dónde se ha llegado

El intercambio comercial entre los dos países, a partir de los años 90, se caracteriza por la baja diversificación de su contenido, concentrado casi exclusivamente en las compras cubanas de alimentos y productos agrícolas, sujetas a un régimen especial de pagos, y restringidas por un marco regulatorio y de supervisión de operaciones que se define a sí mismo como de excepcionalidad coyuntural dentro de las normas de comercio con países enemigos. Los otros dos componentes de la relación han sido el turismo y las remesas.

La presencia norteamericana en la economía cubana actual comenzó, casi de manera inadvertida, a fines de los años 80, cuando se produjeron algunos intercambios de medicinas, equipos y alimentos, provenientes de subsidiarias de empresas norteamericanas en terceros países. No fue hasta comienzos de los 90, con la desaparición del campo socialista, que se incrementó de manera significativa y llegó a alcanzar una cifra ligeramente superior a los 700 millones de dólares. Este flujo se desplomó tras la aprobación de la Ley Torricelli —The Cuban Democracy Act (CDA)—, en 1992, bajo la expectativa de que sin el campo socialista el gobierno cubano se vería enfrentado a una suerte de «efecto dominó», asociado a la pérdida de su capacidad de reinserción económica internacional efectiva. La CDA también abrió la posibilidad de exportaciones de productos agrícolas y farmacéuticos para las ONG, de intercambios académicos y deportivos, así como del establecimiento de comunicaciones telefónicas y envío de remesas.

En relación con las décadas precedentes de aislamiento recíproco, lo logrado en los 90 confirmó un potencial que estimuló al sector de negocios norteamericano a buscar opciones dentro de las restricciones vigentes, reflejado en un activismo que facilitaría los pasos posteriores, en especial de sectores académicos y de algunas empresas que empezaron a demandar, de manera creciente, estimaciones y propuestas. Se realizaron no menos de treinta estudios de evaluación del potencial de mercado para distintas áreas como minería, pesca, agricultura, turismo y servicios conexos, y otros.<sup>1</sup>

Antes de 2001, el tema del comercio Cuba-Estados Unidos era percibido más como un objeto de especulación académica antes que una realidad a corto plazo para las compañías.<sup>2</sup> Entre los empresarios norteamericanos, hasta los más optimistas se inclinaban por otras posibilidades en la región, y no invertir tiempo, dinero y energías en algo que se presumía tan incierto. Tal percepción cambia drásticamente hacia fines del mismo año, cuando las condiciones dan un giro favorable tras el paso del huracán Michelle, que causó daños muy severos. Washington ofreció entonces ayuda humanitaria, rechazada por el gobierno cubano, dada la condicionalidad con que esta se ofrecía. Como alternativa, se propuso, por la Oficina de Activos Extranjeros (OFAC), del Departamento del Tesoro, la concesión de licencias basada en la Ley TSRA 2000,<sup>3</sup> para facilitar la compra de alimentos. En diciembre de 2001 se efectúan las primeras por un valor de 35 millones de dólares. En septiembre del año siguiente, se celebró en La Habana la primera Feria Agrícola Estados Unidos-Cuba, con presencia de 750 representantes de 288 compañías de 33 estados. Los contratos firmados alcanzaron la cifra de 112 millones de dólares.<sup>4</sup>

A partir de ese momento, bajo la cobertura de las licencias especiales concedidas, más de 4 350 compañías y 132 asociaciones agrícolas y federaciones visitaron la Isla entre los años 2001 y 2006, para explorar las posibilidades de su mercado. Se firmaron contratos con 159 empresas de 35 estados, y se involucraron 23 puertos para esas transacciones. Cuba se ubicó como el mercado número 25 en términos absolutos para las exportaciones norteamericanas en esos rubros.

En un período relativamente corto, los Estados Unidos se convirtieron en el principal abastecedor de productos agrícolas y alimentos para Cuba, con un saldo máximo, en 2008, de 710 millones de dólares (cerca de tres millones y medio de toneladas), equivalentes a 27% de tales importaciones del país; ello, a pesar de la reducción que se produjo como resultado del endurecimiento de las condiciones de pago tras la reelección de George W. Bush. Los aumentos más importantes se deben, sobre todo, al incremento de los precios (61% solo de 2007 a 2008), y no a las cantidades físicas adquiridas.

Lo acelerado de este intercambio comercial, a pesar de las limitaciones bajo las cuales se realiza, se explica por la combinación de varios factores. Además de los menores costos en transporte y seguros por la cercanía geográfica y precios relativamente mejores, se produjo, por diversas causas, un agudo deterioro de la eficiencia doméstica en la producción de alimentos, lo que contribuyó a aumentar las importaciones. Es por ello que no debe verse, en esta evolución, un fenómeno

atribuible exclusivamente a los procesos de desvío de comercio o sustitución de mercados, como también se le conoce, ya que se superpone el efecto coyuntural de la contracción de la oferta interna al de los menores costos relativos.

Del récord de 963 millones de dólares en 2008, las compras cubanas de bienes agrícolas estadounidenses cayeron a 675 millones en 2009. El declive se atribuye a la compleja situación económica de Cuba y a los efectos de la crisis internacional. Hasta enero de 2010, las exportaciones norteamericanas de alimentos y productos agrícolas decrecieron 24%, en comparación con el año anterior, y solo alcanzaron unos 51 302 millones de dólares, según se ha reportado.<sup>5</sup>

En marzo de 2010 fue aprobada por el Congreso una normativa de la OFAC que flexibiliza las reglas para la venta de alimentos a Cuba, a partir de septiembre y durante el resto de dicho año fiscal, que reinterpreta el mecanismo vigente de pagos anticipados en efectivo.<sup>6</sup> De esa manera, al permitirse a los compradores cubanos pagar por los bienes adquiridos justo antes de que sean descargados en Cuba, se reduce el costo de las transacciones realizadas a través de bancos de terceros países, si bien es poco probable que su efecto sea inmediato, dadas las difíciles circunstancias financieras del país. Las actuales restricciones impiden las importaciones cubanas de otros renglones como materias primas, bienes intermedios, materiales y equipos, manufacturas varias, así como servicios especializados (de marketing, jurídicos, de consultoría, medioambientales, de control biológico, etcétera).

El segundo componente en los intercambios de los años recientes es el turismo. De 1990 a 2007, Cuba recibió unos 24 millones de turistas, cuyos ingresos superaron los 25 000 millones de dólares, y elevó la capacidad hotelera de 13 000 a 47 000 habitaciones, de las cuales la mitad es operada por compañías internacionales, con tasas de ocupación entre 60% y 80%. En 2009, la cifra de visitantes a la Isla fue de 2,5 millones<sup>7</sup> —la mitad entre canadienses y cubanos, y 50 000 norteamericanos.<sup>8</sup> Los turistas provenientes de los Estados Unidos son mayoritariamente cubanos (cerca de 200 000) y los norteamericanos quedan apenas en el entorno de 30 000, aunque en 2003 llegaron a 84 000. De los visitantes cubanos residentes en el extranjero (12,3% del total), los que procedían de los Estados Unidos representaban, en 2008, 55%. Una novedad reciente fue el anuncio hecho por el ministro cubano de Turismo, sobre la disposición de que cadenas hoteleras norteamericanas puedan administrar hoteles en Cuba.<sup>9</sup>

El tercer componente de las relaciones han sido las remesas. Estas han tenido un efecto importante en los 90, y han llegado a convertirse en la tercera fuente de

ingresos del país. Las estimaciones de esos flujos varían según la fuente y los métodos empleados. El rango se sitúa entre setecientos y mil millones de dólares anuales, sus impactos son mixtos: de un lado, fueron un factor de compensación a la caída de la actividad económica que siguió al colapso del campo socialista, al permitir la expansión del consumo familiar y funcionar como soporte del surgimiento de pequeños negocios privados; y, de otro, sirvió para el financiamiento de parte de la actividad productiva del país una vez que esos flujos entraban al circuito estatal, por compras en tiendas en divisas, o mediante las casas de cambio de moneda. El cálculo más reciente de los envíos desde los Estados Unidos es de unos 4,6 a 6,2 millones de dólares (53% del total).<sup>10</sup> La mayoría de los estudios ha confirmado que el destino principal de las remesas es el consumo (alimentación, vestimenta, equipos electrodomésticos, etc.) y, en una proporción menor, se utiliza para otros fines como reparación de casas, ahorro e inversión, a microescala, en pequeños negocios.

## Resultados de las proyecciones estimadas y alcance de las propuestas legislativas

Se han realizado varias estimaciones sobre el potencial de comercio bilateral, empleando métodos diversos. La Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC) ha presentado, a solicitud del Congreso, dos estudios con ese fin. En el último de ellos,<sup>11</sup> mediante una versión del «modelo de gravedad» utilizado por la Organización Mundial del Comercio (OMC), se estableció un estimado de comercio potencial sobre la base de dos escenarios. Primero, si las restricciones financieras se eliminan (representan costos adicionales entre 2,5% y 10% del valor de compra), la parte estadounidense en las importaciones cubanas de productos agrícolas, de pesca y forestales podría aumentar desde el doble hasta dos tercios del nivel actual. De los dieciséis grupos examinados, las exportaciones de alimentos tendrían incrementos anuales significativos —frutas y vegetales, de 34 a 65 millones de dólares; leche en polvo, de 14 a 41 millones; alimentos procesados, de 18 a 34 millones; trigo, de 17 a 33 millones; granos, de 9 a 22 millones—, con cuotas de participación en el mercado cubano que oscilan entre 10% y 90%, según el producto.<sup>12</sup> En el segundo escenario, suponiendo que se suprimieran al mismo tiempo las restricciones financieras y las de viajes, la demanda adicional del turismo representaría incrementos de uno a ocho millones de dólares para al menos cuatro productos.

Otras estimaciones pronosticaron un comercio bilateral total en el primer año de unos 2 602 millones,<sup>13</sup> coincidiendo con el rango ya obtenido por

investigaciones previas,<sup>14</sup> a partir de supuestos diferentes. Estas y otras evaluaciones coinciden en que lo más probable es que se produzca una relación en la que Cuba importe más de lo que podría vender a los Estados Unidos; este déficit comercial anticipado (entre 15-30%) podría ser compensado, en parte o totalmente, por los ingresos generados por el turismo y las inversiones.

En el caso del turismo, el estudio de USITC-2007, estimó que los visitantes norteamericanos pasarían de 171 000, inicialmente, a una cifra entre 554 000 y un millón, con un incremento anual entre 226 000 y 538 000; lo que representa un efecto directo en los ingresos entre 13% y 33%. Otro pronóstico de la Asociación Americana de Agencias de Viajes (ASTA) calculó que dos años después de levantarse las prohibiciones, unos 850 000 estadounidenses viajarían a Cuba a hospedarse en hoteles, y medio millón más lo haría en cruceros.<sup>15</sup> Estas cantidades serían asimilables por Cuba en lo inmediato, si prevalece el desplazamiento de otros emisores o si se logra su distribución a lo largo del año; en cambio, si se asumiera como demanda adicional durante una temporada, se requerirían más capacidades de alojamiento.

Sin acometer nuevas inversiones hoteleras, las reservas disponibles están en la ampliación de los arrendatarios del sector privado —*Bed & Breakfast*—, que representan hoy alrededor de 20% del mercado (casi 500 000 visitantes), y en el aumento de capacidades a partir de la reorientación de instalaciones existentes, si el grueso de este crecimiento es de turismo medio. La demanda de alto estándar, que no es tan masiva, sí requeriría de algunas inversiones nuevas. Como es natural, una política de crecimiento turístico a esa escala debe tener, además del alojamiento, una respuesta equivalente en la infraestructura estatal y privada (aeropuertos y sus servicios, medios de transporte y de mantenimiento de vías, telecomunicaciones, sistemas automatizados de control de procesos, etc.), así como en los suministros de insumos (materiales de construcción, muebles, equipos, partes y piezas, alimentos naturales y semiprocesados, bebidas y servicios colaterales). En la década de los 90, estas necesidades se aseguraron, en parte, con inversión foránea; y si cambiasen las condiciones, también podría contarse con la participación de inversionistas norteamericanos.

La oferta cubana es predominantemente de sol y playa y, en menor cuantía, de cultura e historia en las ciudades. La estructura hotelera se ha ido acercando a los patrones regionales, con hoteles de tamaño medio de 4 o 5 estrellas. Otras alternativas de diversificación del mercado como las visitas para eventos de negocios, educacionales, de ecoturismo, deportivos, religiosos, tratamientos de salud, etc., son factibles de implementación,

aunque se requerirán más inversiones en infraestructura (cajeros automáticos, restaurantes, renta de transportes, etc.) y de facilitación en las operaciones de reservas internacionales por Internet, así como en los pagos con tarjeta, para poder competir con los vecinos regionales que tienen un perfil similar, pero cuentan con una mayor variedad de la oferta y mejores parámetros de calidad, por lo que obtienen rendimientos superiores en ingresos por visitante.

En todo caso, los especialistas concuerdan en que, a corto plazo, se produciría una sustitución de emisores antes que una expansión abrupta. La idea de un tsunami de turismo estadounidense no tiene que ver tanto con los cubanos residentes —cuya tasa de retorno es mucho mayor que la del turista convencional, por razones obvias— como con el hecho de que la prohibición legal a los ciudadanos norteamericanos de viajar a Cuba ha contribuido a generar una expectativa que no se corresponde con las tendencias que se aprecian en otros países del Caribe donde no hay tales restricciones. Por lo pronto, la crisis internacional ha frenado, en parte, el incremento en este sector, si bien se pueden generar tensiones, en cuanto a la velocidad de expansión, si se llegase a un escenario de apertura. Hasta ahora, los crecimientos acumulados descansaron en el aumento de capacidades de alojamiento, y desde el punto de vista estratégico, una inversión excesiva en esa dirección puede crear problemas de rentabilidad a mediano plazo si no va acompañada de una recuperación de la eficiencia en los niveles de ingresos generados por visitante, indicador que ha tendido a decrecer en los últimos años.

En sentido general, la mayor parte de los estudios de corte sectorial le ha concedido atención preferente al potencial de las exportaciones cubanas tradicionales (tabaco, ron, níquel, frutas tropicales, pesca, etc.).<sup>16</sup> En realidad las áreas de mayor impacto, por sus efectos de derrame hacia la economía cubana y por su potencial multiplicador, son las que se vinculan a la última generación de productos que Cuba exporta (biotecnológicos, médico-farmacéuticos, *software*, manufacturas varias, hidrocarburos y sus derivados), a partir de las capacidades creadas en años recientes. Estas son susceptibles de una asimilación rápida de inversiones para incrementar los niveles de calidad y expandirse hacia nuevos mercados. Menos estudiadas aún son las reservas latentes en materia de producciones manufacturadas con destino a la re-exportación. Los intentos, a inicios de los 90, de establecer zonas francas crearon condiciones de infraestructuras actualmente subutilizadas, en las que hay, sin dudas, ventajas potenciales que demandan una revisión, sobre todo si se considera que la calificación de la fuerza laboral cubana permite la asimilación de tecnologías

**Para ambos gobiernos no es viable un proceso de normalización sin transitar por etapas; por eso, es esencial preservar la flexibilidad de adaptación a nuevas circunstancias sin que ello implique, para la parte cubana, cesión de la soberanía nacional o costos sociales inaceptables.**

diversas, desde la producción de equipos electrónicos hasta la de componentes para las construcciones turísticas, por citar dos sectores que no han dejado de crecer en las ventas a nivel mundial en los últimos diez años y en los que Cuba aún no se ha insertado.

Por el momento, pocas de estas alternativas son seriamente consideradas en los Estados Unidos. En términos concretos, los pasos dados a inicios de 2009 son las recomendaciones contenidas en el reporte del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, a partir de la evaluación de la viabilidad de acciones combinadas de las ramas ejecutiva y legislativa, a fin de facilitar la ampliación de las relaciones comerciales entre los dos países. Estas incluían: 1) revisar el requerimiento de pagos en efectivo por adelantado; 2) permitir el financiamiento privado de las ventas agrícolas; 3) expandir las categorías de bienes autorizados a venderse para incluir maquinaria agrícola y suministros; 4) autorizar licencias generales de viaje para mercadeo, negociación y entrega de bienes agrícolas, y 5) facilitar visas para que funcionarios cubanos puedan realizar actividades relacionadas con las compras, incluyendo inspecciones sanitarias.<sup>17</sup>

Otras recomendaciones hechas a la administración Obama por varias instituciones que siguen estos temas incluyen usar las facultades ejecutivas para permitir licencias de exportación cubana para trabajos y manufacturas de arte; reimplantar la excepcionalidad en la restricción vigente que permita la importación de cantidades limitadas de bienes cubanos, de uso personal, por los viajeros que visiten Cuba; revocar la sección 1705 (d) de la Ley Helms-Burton que establece la verificación *in situ* del uso de las medicinas y equipos médicos exportados a Cuba, o en su defecto suavizar la interpretación regulatoria de este proceso; autorizar la venta y/o arrendamiento de equipos de origen norteamericano para extracción de petróleo en aguas del Golfo de México por empresas cubanas o de terceros países; y, finalmente, encargar un estudio para evaluar las pérdidas ocasionadas a la economía norteamericana por el bloqueo a Cuba.

Se ha señalado que un aspecto relativamente complejo está asociado a las propuestas que buscan condicionar, de una u otra forma, el relajamiento del embargo a los cambios políticos internos.<sup>18</sup> Aunque esto sucede en algunos casos, hay otros que no deben

considerarse dentro de esa perspectiva. Las iniciativas legales presentadas recientemente en el Senado y la Cámara, con el propósito de relajar parcialmente las restricciones, son varias: de carácter general; para flexibilizar las prohibiciones en los viajes; para permitir viajes educacionales; sobre las exportaciones agrícolas, productos médicos; para el tema de los hidrocarburos, y para modificar las restricciones en los procesos de registro de marcas.<sup>19</sup>

Los pasos concretos dados por Barack Obama para flexibilizar algunos aspectos del bloqueo, en concordancia con los pronunciamientos de su campaña electoral, incluyen el relajamiento de las medidas reforzadas en el segundo período presidencial de Bush, retrotrayéndolas al nivel de 2004 (eliminación de restricciones de viajes para los cubanoamericanos; extensión de los límites de gastos en las visitas, envíos de remesas y paquetes postales; concesión de visas para intercambios académicos y culturales), y una innovación: licencia para proveer servicios privados, o establecer contratos en las telecomunicaciones (uso o envío de celulares, cámaras, computadoras, servicios de comunicaciones por satélite, Internet y fibra óptica).<sup>20</sup> En sentido general, las nuevas medidas representan una descompresión parcial, calificadas por Cuba de «positivas, pero mínimas», a excepción de las adoptadas para los viajes y las comunicaciones, donde se ha avanzado mas allá de lo logrado en las presidencias de James Carter y William Clinton.

Respecto a las instituciones financieras internacionales o interamericanas, en las circunstancias actuales y en un futuro inmediato hay que descartar una inserción cubana. No solo está el veto de los Estados Unidos, sino el rechazo explícito del gobierno cubano a recurrir a ellas. De manera que, a diferencia de otros países latinoamericanos, la fuente principal de financiamiento para operaciones de comercio e inversiones sería el sector privado. Si se admitieran las exportaciones cubanas en los Estados Unidos, la capacidad de respuesta estaría seriamente restringida por dos factores: el acceso a financiamiento (doméstico o externo) y la sobrevaluación que encarece artificialmente los productos cubanos, además de la competitividad requerida para desplazar a los países ya presentes en ese mercado. A pesar de esos inconvenientes hay numerosas posibilidades.

En la perspectiva regional, Cuba comparte con sus vecinos caribeños varios rasgos en la composición de parte de sus exportaciones, y los mismos retos en cuanto a los efectos de una liberalización comercial. Existen tres perfiles diferenciados en la región: República Dominicana —que se sumó al Acuerdo de Libre Comercio de Centroamérica (DR-CAFTA), y captura una cuarta parte del comercio regional con los Estados Unidos, fundamentalmente de equipos y servicios turísticos—; Trinidad y Tobago —ventas de petróleo y gas—; Jamaica y Bahamas —turismo—; el resto son países más pequeños, o de posicionamiento marginal, que tienen una actitud más reacia hacia una apertura comercial conjunta desde CARICOM o la Asociación de Estados del Caribe (AEC) por los impactos indeseados en temas como la protección de la propiedad intelectual, los servicios financieros, turísticos, tecnológicos y profesionales, y les resulta vital preservar en lo posible el tratamiento especial y diferenciado en el comercio.

En 2000, se aprobó la Iniciativa de Comercio para la Cuenca del Caribe (CBTPA) en reemplazo de la de los 80 (CBI). Gracias a ella se provee un tratamiento arancelario temporal relativamente cercano a un acuerdo de libre comercio, en especial para las exportaciones de textiles y manufacturas. Cuba no tiene ninguna relación con esos instrumentos, ni una estructura compleja de barreras arancelarias y extra-arancelarias, ni ha introducido políticas específicas para potenciar las exportaciones de textiles y electrodomésticos, alternativa seguida por algunos países de la región. Por otro lado, el retraso relativo en infraestructura de comunicaciones y régimen jurídico hace poco viable una inserción cubana, a corto plazo, en el área de los servicios financieros internacionales, como han hecho algunas naciones del área.

## El marco regulatorio actual de la OFAC

Incluso bajo el supuesto de un escenario de normalización de relaciones económicas sin complicaciones extremas, para Cuba constituyen un reto de no poca magnitud los reacomodos que este proceso pudiera tener en la composición de sus asociaciones comerciales y económicas con otros países, ya que en la práctica se plantea una relación de intercambio —*trade-off*— entre estabilidad y diversificación de riesgo, de un lado y, de otro, los beneficios del acceso a un mercado geográficamente más cercano, con menores costos de transporte, fletes y seguros, así como elevados estándares de calidad. Sin embargo, esos beneficios pueden llegar a anularse mediante acciones ejecutivas, como sucedió en 2004, cuando se impusieron los pagos

anticipados en efectivo. Por tal motivo, las compras en ese mercado tienen un componente de seguridad alimentaria que no existe para otros proveedores. Sería poco prudente promover de manera inmediata una expansión descontrolada de dichas importaciones, puesto que en la medida en que aumentasen, lo haría también la vulnerabilidad por cambios de actitud política.

El marco regulatorio actual de la OFAC se concentra en dos procesos: las licencias de viajes y las regulaciones de financiamiento y pagos a exportaciones. El primero es probablemente el que más se comenta por su vínculo con el turismo, pero es el segundo el que ha estado configurando hasta ahora los intercambios comerciales existentes. Las exportaciones cubanas a los Estados Unidos están prohibidas, y las ventas permitidas se reducen a unos pocos bienes (fundamentalmente alimentos), regulados por condiciones anormales. Debido al pago en efectivo por adelantado, los bienes por transportar se convierten automáticamente en propiedad cubana mientras aún están en puertos norteamericanos. De ese modo, se vuelven vulnerables a confiscaciones por reclamaciones legales de los residentes cubanoamericanos.<sup>21</sup> Para reducir ese riesgo, se ha recurrido al pago con cartas de crédito.

Al pasar por bancos europeos el trámite de pagos aumenta el costo hasta 25% por transferencia. Además, cualquier demora supone cargos de sobreestadía del buque —habitualmente entre 20 000 y 40 000 dólares—, que debe pagar Cuba. Otro tanto sucede con las gestiones administrativas, que en el caso cubano tienen complicaciones adicionales.<sup>22</sup> Primero, pueden ser alteradas sin notificación previa, en virtud del carácter de las regulaciones especiales; segundo, las operaciones comerciales están sujetas únicamente a la ley conocida como Administrative Procedure Act (APA), que no permite retrasos en los pagos, mientras otros países pueden recurrir a una alternativa (Regulatory Flexibility Act) que les posibilita un margen de maniobra adicional. Esto tiene por consecuencia que, para los compradores cubanos, resulte incierto poder contar con la respuesta a tiempo del exportador norteamericano, y si por cualquier motivo burocrático se produce una demora no prevista en los trámites, los costos de la operación se multiplican agresivamente, como ya ha sucedido.

Está asimismo prohibido para los empresarios norteamericanos que negocian con Cuba usar los fondos conocidos como «*Check-Off*», del Federal Farm Promotion Programs, Market Access Program (MAP), que permiten recurrir a programas de financiamiento colectivo para actividades de promoción, asistencia técnica, investigación, información de la industria y de los consumidores, destinados a mantener o expandir mercados. También se les prohíbe a los representantes

de las agencias compradoras cubanas viajar a los Estados Unidos para inspeccionar las condiciones sanitarias, lo que forma parte de los estándares internacionales en estas operaciones. De manera que, sin necesidad de complicaciones políticas adicionales, existe un conjunto de regulaciones que no solo inhiben el desarrollo del comercio normal, sino que crean condiciones para que este genere deformaciones que derivan en mayores costos y riesgos.

A pesar de ello, paradójicamente, el mayor nivel de comercio entre los dos países se ha alcanzado justo en el momento en que se recrudecieron las sanciones y las tensiones políticas, durante el segundo término de Bush. Algunos analistas han querido ver en la práctica cubana de distribución de las compras de un mismo producto entre varios estados una política dirigida a fomentar el interés del lobby del sector de negocios por relajar las restricciones en el Congreso. De hecho, una vez concedida la licencia, el incentivo para apoyar iniciativas legales con ese fin se atenúa, pues ya se cuenta con el acceso al mercado cubano, donde, además de los beneficios de los pagos adelantados en efectivo, se dispone de facilidades excepcionales en la negociación (un solo contrato con Alimport da acceso al mercado en su conjunto, sin tener que lidiar con múltiples empresas y complejos procedimientos legales), y adicionalmente, protegidos, por el mismo embargo, de la competencia de otras empresas norteamericanas que no tienen licencia.

Todos estos elementos conforman un entorno enrarecido y contraproducente, pues a partir de los mayores beneficios y menos riesgos asociados al mecanismo de las licencias especiales, se generan incentivos, a corto plazo, para su continuación, en lugar de fomentar su desmantelamiento ante la dificultad práctica de un complejo proceso de revisión de la política. Esta relación disfuncional crea una inercia institucional que solo puede ser modificada con iniciativas que logren flexibilizar progresivamente algunas áreas de las restricciones; pero, dadas las circunstancias políticas actuales, parece poco probable que esto se produzca en lo inmediato. Es por ello que cobra importancia examinar el precedente más cercano como punto de comparación. Los patrones de intercambios económicos cubanos con Canadá y la Unión Europea no están exentos de contradicciones; sin embargo, lograron por más de una década expandir el comercio y las inversiones a niveles sin precedentes, y en áreas estratégicas. El resultado ha sido una cultura de *business* que tiene sus peculiaridades. ¿Resultaría este un referente de *know how* «transferible»?

El comercio exterior y, por extensión, las relaciones económicas internacionales constituyen un «canal» conveniente para ensayar espacios de concertación,

siempre que, a partir de referentes internacionales, incluyan la discrepancia y la negociación para llegar a un entendimiento. Parte del aprendizaje de la cultura de negocios cubana actual se dio en los 90, con la apertura al mercado internacional, la inversión y los bancos extranjeros. Este proceso incluyó la necesaria actualización sobre estándares y regulaciones internacionales relacionadas con los aspectos jurídicos, medioambientales, fitosanitarios, etc. Se llegó a establecer una suerte de «cultura de negocios local», de la que el mejor ejemplo son las guías de negocios en Cuba, una hecha por la embajada canadiense y otra por la firma Ernst & Young, donde explícitamente se reconoce, por ejemplo, que «los procesos regulatorios son burocráticos y demorados, pero pueden llegar a ser flexibles cuando el plan propuesto resulta de interés a la parte cubana». <sup>23</sup> Esta hibridación entre estándares modernos en las leyes, y prácticas donde la discrecionalidad tiene un amplio margen no siempre es bien entendida por los empresarios extranjeros. Para algunos, esto es prueba de la necesidad de continuar avanzando en ese terreno mediante la transferencia de *know how* (servicios de consultorías, entrenamientos, etc.), pero es innegable que fue funcional para los resultados alcanzados, y que en muchos aspectos es mucho más cercana a los procesos «normales» a nivel internacional que los mecanismos que actualmente regulan los intercambios entre Cuba y los Estados Unidos.

## Nuevas alternativas en perspectiva y reclamaciones pendientes

Además del turismo, las remesas y el comercio en alimentos, existen tres áreas relativamente nuevas con un potencial importante que considerar: energía, telecomunicaciones y productos y servicios médicos avanzados —biotecnología, vacunas, *software*. En el campo de la energía pueden destacarse dos direcciones de interés recíproco; la primera concierne al hallazgo de reservas de hidrocarburos en la zona del Golfo de México que se encuentra dentro de los límites fronterizos marítimos cubanos establecidos en los acuerdos con la administración Carter. Una segunda dirección es la modernización de las redes y la infraestructura del sistema energético cubano, que ya ha comenzado a introducir proyectos de energía renovable con apoyo del Programa de Desarrollo de Naciones Unidas.

El petróleo de las aguas profundas en el Golfo de México tiene, sin dudas, un impacto estratégico en la configuración del perfil de las relaciones económicas futuras entre ambos países, si se llegan a dar las condiciones necesarias. No solo en la extracción y procesamiento del crudo hay reservas considerables



para expandir las inversiones y el comercio; es extensible a la producción de derivados, químicos y lubricantes, así como a la re-exportación en el Caribe. Un estudio sobre el potencial de estas reservas, realizado por el Servicio de Exploración Geológica de los Estados Unidos,<sup>24</sup> las estimó en 4,6 millones de barriles de petróleo, y 9,8 trillones de pies cúbicos de gas; ello equivale aproximadamente al nivel de las reservas de Ecuador, y en principio, haría de Cuba un exportador potencial que podría llegar a estar —a largo plazo— entre el cuarto y el sexto puesto entre los países latinoamericanos exportadores de petróleo. Este hallazgo ha activado la participación de ejecutivos del sector en la búsqueda de alternativas de acceso a un mercado que ofrece atractivos para productores, distribuidores y consignatarios. Hasta la fecha, Cuba tiene contratos de exploración en esas aguas con compañías de España (Repsol), Noruega (Norsk-Hydro), India (ONGC), Venezuela (PDVSA), Malasia (Petronas), Viet Nam (Petrovietnam), Brasil (Petrobras) y Rusia (Zarubezhneft).

Una propuesta de ley presentada en el Senado en julio de 2009 sobre la distribución de ingresos generados por la extracción de petróleo y gas en aguas federales para cinco estados,<sup>25</sup> permitiría por primera vez a ejecutivos y empleados de este sector viajar a Cuba,<sup>26</sup> según una adición al texto propuesta por la senadora demócrata Mary Landrieu, de Louisiana, que la prensa señala fue alentado por Petroleum Equipment Suppliers Association (PESA), entre cuyos miembros se incluye la Halliburton. Analistas del tema señalan que los costos de operación y logísticos de las inversiones actuales por parte de compañías internacionales podrían estar sobrecargados entre 30% y 40% como consecuencia de las restricciones del bloqueo para obtener partes y piezas, que deben ser obtenidas en México, Brasil o Venezuela, en lugar de Texas o Florida. Por otro lado, la viabilidad de estos proyectos depende de que los precios de los hidrocarburos en el mercado internacional no descendan demasiado, pues se tornarían incosteables las instalaciones para la extracción en aguas profundas. Asimismo, el reciente desastre de la British Petroleum puede inhibir temporalmente el interés al respecto.

En cuanto a los proyectos de desarrollo y reemplazo de la infraestructura de generación y distribución energética, en los últimos años se han ido introduciendo, con apoyo financiero de organismos internacionales y ONG, sistemas de pequeña escala en comunidades agrícolas y de montañas, que recurren al empleo de paneles solares y plantas hidráulicas. También se ha acudido a una variante de generación redistribuida, que sustituye las viejas plantas generadoras por grupos menores que reducen las afectaciones provocadas por

los huracanes; sin embargo, a más largo plazo se necesita de una segunda generación de inversiones más eficiente en su operación y que cuente con capacidad para asumir los incrementos futuros de la demanda energética del sector privado y productivo con estándares medioambientales actuales.

Las telecomunicaciones son un campo en el que hay todavía mucho por hacer. Ya está en marcha un proyecto de 70 millones de dólares, previsto para fines de 2010, de una empresa mixta (60% propiedad venezolana y 40% cubana) que tenderá un cable de fibra óptica de unos 1 550 km. Este conectará Cuba, Jamaica, Haití y Venezuela, y más adelante pudiera incluir a Trinidad y Tobago. Esta inversión multiplicará el acceso cubano a Internet 3 000 veces, con una capacidad de 640 gigabytes, que permite soportar unos veinte millones de llamadas telefónicas simultáneas. Actualmente, 90% del tráfico mundial de información es por esta vía. Ello coincide con la indicativa de la administración Obama para la concesión de licencias de la OFAC que permitan establecer contratos, realizar pagos y viajes relacionados con el establecimiento de servicios telefónicos celulares, de telecomunicaciones, por satélite, tendido de cable de fibra óptica y re-exportación de bienes y tecnologías en ese sector.<sup>27</sup> Aunque hasta la fecha no se ha concretado, hay numerosas compañías de Florida y el Caribe que ya están en fase exploratoria para presentar propuestas.

En el campo de los productos y servicios médicos avanzados Cuba ha sido reconocida en la comunidad científica internacional por su eficiencia en la producción de vacunas (meningitis, hepatitis B) y la prevención epidemiológica. La capacidad cubana en los estudios de enfermedades tropicales, biotecnología e investigaciones sobre biodiversidad representa alternativas sumamente atractivas para los centros de investigación norteamericanos interesados en establecer programas conjuntos de cooperación como los existentes con el Reino Unido, Brasil, México, China e India.<sup>28</sup> Otro tanto sucede con la producción de *softwares* especializados para usos médicos y de sistemas de control de procesos. Las reservas potenciales cubanas para exportar esos servicios a los Estados Unidos tienen amplias posibilidades, dado el reconocimiento internacional ya alcanzado. Una rara excepción fue, en 2004, la compañía CancerVax de California, que recibió autorización del Departamento del Tesoro para realizar ensayos clínicos de tres vacunas contra el cáncer junto al Centro de Inmunología Molecular cubano. Una vez aprobadas, las importaciones de estos y otros productos cuentan con una demanda segura.

Existe un creciente interés hacia las posibilidades vinculadas con las exportaciones cubanas de bienes y servicios médicos, si bien estos requieren protocolos

previos de certificación, así como garantías sobre la propiedad intelectual de los resultados de la investigación, que aún están en fase temprana. Si se lograra la certificación de los servicios médicos, y hacer extensiva hacia las agencias cubanas la cobertura de seguros médicos de los ciudadanos norteamericanos, estos pudieran también beneficiarse de tal modalidad alternativa, empleada durante años en pacientes de otras regiones, que viajan para conocer el país y ser operados o recibir tratamientos especializados, en no pocos casos a precios mucho más competitivos que en sus países de origen.

La industria de productos farmacéuticos es otro campo donde existen condiciones favorables para expandir las ventas cubanas a corto plazo, partiendo de las instalaciones actuales, sin necesidad de recurrir a grandes inversiones, utilizando, por ejemplo, la opción de producciones cooperadas en *joint ventures*, o facilitando la inversión extranjera en ese sector, como han hecho países vecinos. Existen también opciones poco exploradas en el campo de la producción de *softwares* (sistemas integrados para usos diversos —médicos, gestión hotelera, procesos industriales, climatización, cultivos especializados, etc.—), en los que Cuba cuenta con algún grado de especialización y ha logrado colocar productos competitivos en el mercado internacional.

Un factor de peso son las demandas recíprocas de compensaciones. Cuba reclama indemnización por el costo del bloqueo. Aunque difícil de cuantificar con precisión, este toma muchas formas, incluyendo reorientación de mercados —con sus costes implícitos de transportes y seguros— y las pérdidas, por reorientación en las exportaciones, el turismo y los vuelos comerciales; los impactos tecnológicos; mayores recargos en la deuda externa, y la migración laboral calificada, para referenciar sucintamente los más reconocidos; pero también su efecto se ha extendido hacia terceros países, con consecuencias significativas. Las pérdidas cubanas acumuladas, registradas oficialmente, superan los 96 mil millones de dólares.

Ambos gobiernos tienen también pendientes las compensaciones por las nacionalizaciones que el gobierno cubano realizara en los años 60. Este es, sin dudas, uno de los temas más complicados, pues tiene múltiples aristas, muchas de las cuales requieren de una negociación marco de tipo político-jurídica que establezca definiciones, métodos de valoración y esquemas de tratamiento, sin lo cual resulta difícil avanzar hacia una normalización de las relaciones económicas en sentido amplio. Además, hay que considerar las posibles vinculaciones sobre los beneficios generados por las operaciones comerciales actuales con esas reclamaciones pendientes, pues pueden llegar a convertirse en un serio impedimento para su desarrollo.

Algunas de las propuestas sugeridas a la administración Obama en ese terreno son: rescindir la prohibición de venta o transferencia a herederos de propiedades que forman parte de las reclamaciones contra Cuba, sin autorización especial (de OFAC o del Congreso); autorizar a dichos propietarios la negociación individual con el gobierno cubano, lo que requeriría licencias del Departamento del Tesoro para que puedan ser compensados con dinero o acciones en entidades cubanas; precisar (en una declaración de la administración) que el gobierno atendería solo las compensaciones de los que eran ciudadanos norteamericanos en el momento de la expropiación; iniciar un acercamiento con el gobierno cubano para negociaciones bilaterales por intermedio de la Foreign Claims Settlement Commission y, finalmente, rechazar la sección 211 de la Ley de apropiaciones, de 1999, que niega a los reclamantes la potestad de registrar o renovar los derechos de marcas si estas están asociadas a propiedades nacionalizadas.<sup>29</sup>

En la dinámica de transformaciones en la inserción internacional cubana de las últimas dos décadas, las relaciones económicas con los Estados Unidos han tenido un carácter singular. En momentos en que el eje de los intercambios eran la Unión Europea y Canadá, con un entorno caracterizado por la volatilidad de los acuerdos y altos costos financieros, los intercambios con los Estados Unidos fueron una alternativa coyuntural decisiva para la supervivencia, tras el colapso del campo socialista, en los 90. El turismo devino la primera fuente de ingresos, y una parte significativa de este provenía de dicho país, las remesas llegaron a constituir la tercera fuente de ingresos, y en sus inicios estas se enviaban, casi en su totalidad, desde territorio norteamericano. A partir de 2000, el eje se desplaza hacia Asia (China), y América Latina (Venezuela), bajo otro marco de relaciones, caracterizadas por acuerdos intergubernamentales y mayor estabilidad financiera a partir de la cobertura provista por los créditos y los acuerdos suscritos en el marco de la integración con el ALBA. Se produce entonces una alta concentración del volumen de compras e inversiones en estos dos países. En paralelo, las compras de alimentos a los Estados Unidos se expanden hasta convertirlos en el cuarto socio comercial, justo cuando las restricciones se hacen más rigurosas. En resumen, en ninguno de los dos períodos de Bush puede decirse que el marco de referencia de las relaciones económicas externas cubanas fuera particularmente favorable para que se ampliase los intercambios; sin embargo, ese ha sido el resultado. ¿Se puede inferir algunas lecciones de estos desarrollos? Al menos una: a pesar de la obstinada política para fomentar el aislamiento durante los últimos cincuenta años, ambos países han derivado progresivamente hacia mecanismos alternativos que, sin cambiar el marco jurídico, tienden a hacerlo cada vez más poroso.

## Continuidad y cambio. Una propuesta de escenarios tentativos

Cuando se hacen pronósticos, en gran medida se proyecta el presente sobre el futuro subestimando las innovaciones radicales que, hasta en un *statu quo* prolongado, se pueden producir. Esa fue la lección de los años 90 con las transformaciones que siguieron al colapso del socialismo soviético, y de los 2000 con el intercambio económico entre Cuba y los Estados Unidos. Además, hasta los ejercicios en escenarios consensuados pueden derivar hacia construcciones del tipo *wishful thinking* (proyectar deseos); pero no por ello tienen por qué ser excluidos, pues siempre son útiles para explorar algunas opciones alternativas. El conocido intelectual Ignacio Ramonet apuntaba, meses antes de finalizar la campaña electoral de Obama, que si este resultaba electo, y si realmente trataba de reemplazar la filosofía del cambio de régimen cubano por un tipo de convivencia más o menos flexible, entonces «ello significaría una revolución copernicana para el sistema político cubano», que se vería obligado a redefinir a su enemigo histórico en términos compatibles con una política más pragmática de «normalización» de las relaciones.<sup>30</sup> Transcurrido más de un año, el desempeño efectivo ha desinflado esta expectativa.

Del lado norteamericano hay al menos dos factores que considerar: primero, Obama ya ha cumplido con las promesas hechas sobre Cuba durante la campaña; ahora, la compleja coyuntura actual, la crisis económica, la guerra y los temas domésticos se hacen más perentorios; segundo, la naturaleza misma del proceso de modificación de la política exterior no concede suficiente margen al ejecutivo como para implementar cambios profundos en corto tiempo. Como señala Henry Kissinger:

La política exterior de Obama debe navegar entre dos tipos de presiones públicas hacia la diplomacia que son endémicas de las actitudes norteamericanas. Ambas buscan trascender la diplomacia tradicional de dar y tomar. La primera refleja la aversión a negociar con sociedades que no comparten sus valores y puntos de vista generales. Rechaza el esfuerzo por alterar el comportamiento del otro lado mediante negociaciones. Trata el compromiso como una temporización y busca la conversión o el derrocamiento del adversario. Los críticos de este enfoque representan la segunda fuente de presiones, y enfatizan la psicología. Ellos consideran la apertura de negociaciones como una transformación inherente; para ellos, el simbolismo y los gestos representan sustancia.<sup>31</sup>

El reconocimiento tácito de la necesidad de renovar la imagen internacional de los Estados Unidos, y los esfuerzos del Presidente por recurrir a una diplomacia menos agresiva que la de su predecesor no significan que el balance de fuerzas en el Congreso se haya

desplazado suficientemente, alejándose de la primera perspectiva que ha prevalecido en los últimos ocho años.

Algunas restricciones pueden eliminarse de forma expedita; otras requieren un desmontaje gradual, pero por ahora no hay garantía de que el Congreso esté dispuesto a ir demasiado lejos. La prueba es lo lento que se han tornado las negociaciones para lograr suficiente apoyo a las propuestas de leyes presentadas. Por lo tanto, aun contando con el deseo explícito de relajar parcialmente las prohibiciones, no cabe esperar que, a corto plazo, la nueva administración se involucre en una ofensiva que reformule a fondo la política del bloqueo; no es su aspiración ni tiene motivos de fuerza como para hacer de ello una prioridad.

En el caso de las relaciones económicas entre Cuba y los Estados Unidos, se pueden considerar algunos «marcos de maniobra». A partir de los elementos antes descritos, y considerando tanto la inercia de los procesos en curso como la falta de incentivos para innovaciones sustantivas inmediatas para ambas partes, lo más probable es que prevalezca el contexto actual como una variante de «continuidad suave», en lugar de un replanteo estratégico de las relaciones bilaterales que establezca un escalonamiento de acciones. De producirse alguna modificación, parecen más viables las del tipo gradual que las de cambio drástico. *Grosso modo*, estas pueden ser las siguientes:

- 1) Obama «clintonizado» o «descafeinado». Como sucedió con la administración Clinton, una agenda inicial relativamente liberal se fue modificando sobre la marcha hasta quedar reducida sustancialmente como resultado del corrimiento del presidente hacia el centro del espectro político para preservar la oportunidad de optar por un segundo período. Dentro de ese marco, es posible una modesta recuperación de los intercambios académicos y culturales, las remesas y los viajes de cubanoamericanos. Continuarían limitados los intercambios científicos, las ventas de bienes agrícolas y los viajes de ciudadanos norteamericanos, en su mayor parte autorizados discrecionalmente, solo con licencias generales. No hay replanteo de los fundamentos de las relaciones; siguen los intentos en el Congreso por flexibilizar el turismo, pero con escaso margen de éxito. Desgaste y pérdida de incentivos para Obama y Cuba, ocasionales discrepancias, pero sin recrudecimiento de la confrontación. Habría que esperar por un segundo mandato (si lo hubiese) para ver si se producen nuevas iniciativas. La reducción en los niveles de comercio bilateral es consecuencia de la crisis internacional; las remesas no aumentan demasiado por las mismas razones; el turismo de cubanos residentes se mantiene en los niveles

- mostrados. En el escenario en curso, la posición relativa de los Estados Unidos (comercio, turismo y remesas) en la economía cubana cambia poco.
- 2) Incentivos moderados (*allegro ma non troppo*). Flexibilización en áreas con precedencia como turismo, academia, religión y cultura, a partir de un cambio en el balance de fuerzas en el Congreso. Crece el incentivo, pero con este puede agudizarse el conflicto con las regulaciones, lo que conduciría a revisar algunas de ellas —en su interpretación jurídica, no en la formulación— siguiendo el patrón reciente de los pagos en efectivo. En este contexto, los actores no institucionales de ambos gobiernos (ONG, academia, prensa, cultura, etc.) tienen un papel inicial clave en ensayar o facilitar alternativas de diálogo. El restablecimiento de programas de intercambio entre tales interlocutores puede, a su vez, ser de utilidad al generar un clima constructivo que facilite la cooperación formal en otros temas de interés recíproco. Los beneficios por concepto de expansión del turismo serían importantes por dos vías: ingresos directos y efecto derrame hacia actividades vinculadas. La comercialización de bienes «intelectuales» (música, servicios de consultoría, entrenamientos, etc.) conllevaría algún nivel de concertación sobre protección recíproca de derechos de propiedad intelectual. Se requiere modificar el discurso actual de promoción del cambio de régimen, por el de apoyo a los intercambios, a pesar de las diferencias. En términos económicos, puede extender los ingresos cubanos al menos en un tercio de los niveles precedentes sin necesidad de asumir grandes inversiones. Puede llegar a requerir algún nivel de concertación con normas regionales.
- 3) Optimista evolutivo (el menos probable, de largo plazo). Las diferencias de sistemas políticos y de posiciones en el contexto internacional no van a desaparecer en lo fundamental; sin embargo, puede lograrse un escenario de convivencia sin llegar a una confrontación sostenida, como ha ocurrido con China y Viet Nam, por ejemplo. En ese contexto, pueden producirse avances graduales para desplazar el centro de gravedad, que haría suficientemente porosa la aplicación de la Helms-Burton (CLDSA), al punto que requiera un replanteo. Sin precisar detalles en el marco político requerido, supone, en lo económico, opciones como la desregulación parcial en comercio y energía, así como para el financiamiento y la inversión limitados en sectores seleccionados. Este proceso desborda, en tiempo, el margen de una sola administración y puede ser muy vulnerable a cambios políticos norteamericanos. Básicamente,

obligaría a derogar la aplicación a Cuba del Acta de Comercio con el Enemigo (TWEA-1917, sección 5 (b)), la mayor parte de las regulaciones contenidas en la Export Administration Regulations (EAR) y, al menos, las prohibiciones de financiamiento privado a las exportaciones a Cuba y a las exportaciones cubanas contenidas en la Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act (TSRA), de 2000. Los efectos económicos resultantes serían importantes para los dos países.

## Conclusiones

En tanto el marco de referencia en las relaciones políticas no se modifique, el potencial de las económicas no pasará de ser una opción hipotética, como en los últimos años. No obstante, la prosperidad de Cuba no depende en lo absoluto de que haya relaciones económicas —buenas o malas— con los Estados Unidos, sino de la capacidad de los cubanos de reinventar el país, de manera que lo positivo de estas relaciones (si las hubiese) sea un complemento bienvenido, y sus inconvenientes puedan ser contenidos sin tener que recurrir a sacrificios excepcionales que hipotequen el futuro. Para ambos gobiernos no es viable un proceso de normalización sin transitar por etapas; por eso, es esencial preservar la flexibilidad de adaptación a nuevas circunstancias sin que ello implique, para la parte cubana, cesión de la soberanía nacional o costos sociales inaceptables.

Los desafíos que suponen estos procesos no superan las actuales capacidades técnicas cubanas, ni plantean problemas nuevos que requieran recomponer el apoyo a nivel público y gubernamental. Cuba ya ha establecido esos vínculos con otros países desarrollados en las dos décadas pasadas y los resultados muestran que son posibles avances importantes en sectores económicos estratégicos, si se da un mínimo de condiciones aceptables. Las diferencias que se derivan, en el caso de los Estados Unidos, de la asimetría de poder, sistemas políticos y huella histórica no van a desaparecer en el futuro inmediato; pero tampoco hay que asumir que el conflicto entre los dos países es un callejón sin salida, pues existen soluciones asequibles en temas que son de interés común, aunque no se haya conseguido aún construir un marco político apropiado para alcanzarlas. No se debe reducir la normalización de las relaciones económicas entre ambas naciones a un conflicto pendular entre soberanía y beneficios. Por complejo que sea, se puede y se debe trabajar por avanzar más allá de lo obtenido hasta ahora, en beneficio de ambas naciones.

## Notas

1. Se incluyen en esta etapa algunos trabajos de investigación hechos en colaboración entre centros especializados de la Universidad de La Habana y las de Austin, Texas, y Gainesville, Florida.
2. Jorge Mario Sánchez Egozcue, «Economic Relations Cuba-U.S., Bilateralism or Geopolitics?», ponencia presentada al XXVII Congreso de Latin American Studies Association (LASA), Montreal, 2007.
3. Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act (TSRA), Ley Pública 106-387, 18 de octubre de 2000, en 22 USC 7201-7209.
4. Informe de Alimport Cuba, MINAL y United States International Trade Commission (USITC), «U.S. Agricultural Sales to Cuba: Certain Economic Effects of U.S. Restrictions», Investigación n. 332-489, Washington, DC, julio de 2007, disponible en [www.usitc.gov](http://www.usitc.gov).
5. Economic Eye on Cuba, «2010-2001 U.S. Export Statistics for Cuba», U.S.-Cuba Trade and Economic Council, Inc., marzo de 2010, disponible en [www.cubatrade.org](http://www.cubatrade.org).
6. FY2009 Omnibus Appropriations Measure (P.L. 111-8); «EEUU flexibiliza reglas de pago para venta de alimentos a Cuba», Reuters, Washington, DC, 9 de marzo de 2009.
7. José Luis Perelló Cabrera, «Factores de éxito, impactos y amenazas en el modelo de desarrollo turístico cubano, 1990-2009», Centro de Estudios Turísticos, Universidad de La Habana, 2009, pp. 9-14.
8. Leticia Pineda, «Cuba y empresarios de los Estados Unidos exploran llegada libre de turistas a la isla», AFP, 25 de marzo de 2010.
9. Gerardo Arreola, «Cuba abre la puerta a cadenas hoteleras de los Estados Unidos», *La Jornada*, México, DF, 26 de marzo de 2010.
10. Manuel Orozco, «The Cuban Condition: Migration, Remittances, and its Diaspora», ponencia presentada en la Conferencia «El Caribe en su inserción internacional», InterAmerican Dialogue, San José de Costa Rica, 3-4 de febrero de 2009. Los datos por estimados se deben, sobre todo, a la superposición de las remesas con otros flujos, como los «derrames» del turismo, los ingresos de artistas y profesionales tras cumplimentar contratos en el exterior, los pagos complementarios en moneda convertible y otras formas de interacciones en la recirculación doméstica.
11. USITC, «The Economic Impact of US Sanctions with Respect to Cuba», Investigación n. 332-413, Washington, DC, 2001, disponible en [www.usitc.gov](http://www.usitc.gov).
12. USITC, «U.S. Agricultural Sales to Cuba...», ob. cit., tabla ES.1, p. VIII.
13. Jorge Mario Sánchez Egozcue, «Challenges of Cuba's Insertion in Caribbean – U.S. Trade», en Jorge I. Domínguez, Omar E. Pérez y Lorena G. Barbería, eds., *The Cuban Economy at the Start of the Twenty First Century*, Harvard University Press, 2004.
14. USITC, «The Economic Impact...», ob. cit.; Claudio Montenegro y Raimundo Soto, «How Distorted is Cuba's Trade? Evidence and Predictions from a Gravity Model», *Journal of International Trade and Economic Development*, a. 5, n. 1, Nueva York, 1996, pp. 45-68.
15. «Cancún flujo turístico a Cuba», EFE, 24 de marzo de 2010.
16. US Department of Agriculture (USDA), «Cuba's Food & Agriculture Situation Report», 26 de marzo de 2008, disponible en [www.fas.usda.gov](http://www.fas.usda.gov).
17. Comité de Relaciones Internacionales, Senado de los Estados Unidos, «Changing Cuba Policy in the United States National Interest», 111 Congress, 23 de febrero de 2009, disponible en [www.access.gpo.gov](http://www.access.gpo.gov).
18. Carmelo Mesa-Lago, «Posible restablecimiento de relaciones económicas entre Cuba y Estados Unidos: ventajas y desventajas», *Espacio Laical*, n. 2, La Habana, 2008.
19. Mark P. Sullivan, «Cuba: Issues for the 111th Congress», Congressional Research Service (CRS), reporte n. R40193, 13 de enero de 2010, disponible en [www.crs.gov](http://www.crs.gov).
20. Departamento del Tesoro, Oficina de Activos Extranjeros (OFAC), «Treasury Amends Cuban Assets Control Regulations to Implement the President Initiative on Family Visits, Remittances, and Telecommunications», 3 de septiembre de 2009, disponible en [www.treasury.gov](http://www.treasury.gov).
21. Ana Radelat, «In Wake of Tough New OFAC Regulations, Food Exporters Turn to Letters of Credit», *CubaNews*, Wheaton, 1 de marzo de 2005.
22. USITC, «U.S. Agricultural Sales to Cuba...», ob. cit., nota 47.
23. Embajada de Canadá en La Habana, «Cuba – A Guide for Canadian Business», marzo de 2001; Ernst & Young Caribbean Services Ltd., «A Business Guide to Cuba», enero de 2006.
24. U.S. Energy Information Administration, «Country Analysis Briefs: Caribbean», octubre de 2008; U.S. Geological Survey, «Assessment of Undiscovered Oil and Gas Resources of the North Cuban Basin, Cuba, 2004», febrero de 2005.
25. Leslie Moore Mira, «Senate Bill Eases Cuba Restrictions for US Oil, Gas Industry», Platts, Nueva York, 8 de enero de 2010.
26. Ídem.
27. OFAC, ob. cit.
28. Michael T. Clegg y Sergio Jorge Pastrana, «U.S.-Cuban Scientific Relations», *Science*, v. 322, Washington, DC, 17 de octubre de 2008, disponible en [www.sciencemag.org](http://www.sciencemag.org).
29. Omnibus Consolidated and Emergency Supplemental Appropriations Act, 1999;
30. Jorge Halperín, «Obama puede provocar un sismo en el futuro de Cuba» (Diálogo con Ignacio Ramonet), *El Mundo*, Madrid, 2 de marzo de 2008.
31. Henry A. Kissinger, «Obama's Foreign Policy Challenge», *The Washington Post*, Washington, DC, 22 de abril de 2009.