

# **¿Un nuevo ciclo del regionalismo latinoamericano en el siglo XXI? Desafíos y limitaciones después de la normalización de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos.**

Andrés Serbin<sup>1</sup>

**Resumen.** El artículo analiza las perspectivas para el desarrollo del regionalismo latinoamericano en el contexto de los desafíos y procesos políticos del siglo XXI. El énfasis especial está hecho en las relaciones entre Cuba y Estados Unidos. Otro ángulo importante es el análisis de los actores significativos en las relaciones internacionales económicas y políticas de América Latina, incluyendo China, Rusia, etc.

**Palabras clave:** Estados Unidos, Cuba, China, América Latina, regionalismo latinoamericano

**Abstract.** The article deals with the prospects for the development of Latin American regionalism in the context of the challenges and political processes of the XXIst century. Special attention is given to the issue of Cuban-US relations. Other important issue analyzed in the article is the role played by significant actors in the international economic and political relations of Latin America (including China, Russia, etc.).

**Key words:** United States, Cuba, China, Latin America, Latin American regionalism

## **1. La saga contemporánea de Cuba y de sus relaciones con los Estados Unidos: los alcances de la influencia latinoamericana y caribeña.**

### **La relación bilateral Cuba-EEUU en el contexto regional: el proceso reciente**

El 17 de diciembre de 2014, tres días después de la celebración en La Habana del 10mo. Aniversario de la creación de la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), los Presidentes Barack Obama y Raúl Castro anunciaron que, a más de medio siglo del inicio de las hostilidades entre los Estados Unidos y Cuba, ambos países habían iniciado conversaciones bilaterales con el propósito de restablecer sus relaciones diplomáticas. Si bien el anuncio pudo constituir una sorpresa para el aliado más cercano de Cuba – el gobierno bolivariano del Presidente Maduro en Venezuela –, respondía a las expectativas y anhelos largamente acariciados por los gobiernos de América Latina y el Caribe. A lo largo de las dos últimas décadas, mientras que la mayoría de estos gobiernos – particularmente aquéllos ubicados a la izquierda del espectro político – mantuvieron su actitud crítica frente a los Estados Unidos y continuaron denunciando el embargo

---

<sup>1</sup> Argentino, Profesor e Investigador, Doctor en Ciencias Políticas, Presidente de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), Presidente Emérito del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP) y Miembro Consejero del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI). e-mail: info@cries.org

impuesto por este país a la isla en los foros regionales e internacionales, las expectativas al respecto habían ido en ascenso desde la Quinta Cumbre de las Américas realizada en Puerto España en abril de 2009, cuando el Presidente Obama prometió un enfoque diferente, - más abierto y dialógico - , por parte de los Estados Unidos en sus relaciones con América Latina. De hecho, a partir de ese momento, creció la esperanza de que Cuba – el único país del hemisferio excluido del sistema inter-americano – pudiera retornar al mismo, luego de su suspensión de la Organización de Estados Americanos en 1962 y que pudiera participar en las Cumbres de las Américas promovidas desde la década del noventa. Esto se hizo particularmente evidente ante la VI Cumbre de las Américas que se realizó en Cartagena de Indias en 2012, cuando los mandatarios de América Latina y el Caribe incrementaron su presión para la inclusión de Cuba, al punto que el Presidente colombiano Santos, viajó previamente a La Habana para sostener conversaciones con el gobierno cubano al respecto. De hecho, ya en junio de 2009, durante la 39na Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) realizada en San Pedro Sula, en Honduras, dónde por la presión de los países de la región se había decidido unánimemente y a pesar de las reticencias del gobierno estadounidense, cancelar la resolución de 1962 que excluía al gobierno cubano de la organización, se confirmó que la mayoría de los gobiernos de la región – y no sólo aquéllos alineados con el ALBA - , estaban comprometidos a una rápida reincorporación de Cuba a la comunidad hemisférica.

Pese a que las conversaciones bilaterales entre los Estados Unidos y Cuba comenzaron en diciembre de 2014<sup>2</sup> – después de un año de mediaciones secretas por parte del Vaticano y del gobierno de Canadá – una de las interrogantes que levanta este proceso es si los gobiernos de América Latina y el Caribe contribuyeron de alguna manera a este diálogo, en el marco de su creciente autonomía de los Estados Unidos – en particular en América del Sur – y de los acelerados cambios en las relaciones hemisféricas.

Para responder a esta interrogante, es necesario abundar en el análisis de dos importantes factores que contribuyeron a este proceso. En primer lugar, la nueva arquitectura de la gobernabilidad regional que se estructuró luego del fin de la Guerra Fría y de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, en el marco de un gradual desentendimiento estratégico estadounidense con respecto a la región en tanto otras prioridades regionales concitaban su atención a nivel global y su agenda hemisférica se reducía a la guerra contra el narcotráfico y a la migración. Y en segundo lugar, la cautelosa y medida estrategia que asumieron algunos actores claves latinoamericanos en influir sobre las posiciones de los Estados Unidos respecto a Cuba. Los dos factores estaban estrechamente vinculados, en tanto un nuevo

---

<sup>2</sup> Ver al respecto de un análisis exhaustivo de los antecedentes de este proceso el reciente libro de LeoGrande, William y Peter Kornbluth, “*Back Channel to Cuba. The Hidden History of Negotiations between Washington and La Habana*”, Chapel: The University of North Carolina Press, 2014, de próxima aparición en español.

regionalismo latinoamericano emergió a través del enhebrado de la creación de varias organizaciones regionales tales como el ALBA, la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR) y la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) que excluyeron a los Estados Unidos y Canadá , y en tanto Brasil, México y Venezuela – que habían asumido liderazgos importantes en la región en la última década – desempeñaron, para bien o para mal, un rol protagónico en este proceso.

Sin embargo, tampoco debe desestimarse un tercer factor adicional de relevancia. Desde la década del setenta, cuando Cuba comenzó a establecer vínculos más estrechos con los países miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM), hasta finales de la década del noventa, cuando fue admitida en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y luego del colapso de la Unión Soviética, La Habana desarrolló una consistente política exterior de ampliación y profundización de sus relaciones con América Latina y el Caribe, en el marco de su estrategia internacional de progresiva ampliación de “círculos concéntricos”<sup>3</sup>. Esta estrategia se benefició del acceso al poder de diferentes partidos y movimientos populistas y de izquierda – mucho de los cuales estaban vinculados al Foro de Sao Paulo que reunía a los partidos progresistas que simpatizaban y se identificaban con el gobierno revolucionario de Cuba, particularmente en relación con su irreductible posición frente a los EEUU y al imperialismo norteamericano. Una diplomacia experimentada y fogueada en la proyección global de Cuba en las décadas anteriores, contribuyó asimismo a desarrollar relaciones más estrechas con los países de América Latina y el Caribe y a preparar el terreno para el inicio de las conversaciones bilaterales entre los Estados Unidos y Cuba.

### **El nuevo regionalismo latinoamericano y su impacto en las relaciones hemisféricas**

Desde la década del cincuenta del siglo pasado, el regionalismo latinoamericano se desarrolló en tres fases distintivas. La primera fase tuvo lugar entre la década del sesenta y la de los ochenta – durante un período marcado por una fuerte hegemonía estadounidense en el cual, sin embargo, el regionalismo latinoamericano se construyó en torno a una aspiración de mayor autonomía a través de la creación de mercados regionales y el impulso de estrategias regionales de industrialización y de sustitución de importaciones, bajo la influencia del pensamiento de Prebisch y de la CEPAL. Una segunda fase cobró forma al final de la década de los ochenta y al principio de la de los noventa, bajo una marcada influencia del llamado “Consenso de

---

<sup>3</sup> Cfr. Al respecto Serbin, Andrés , *Círculos concéntricos. La política exterior de Cuba en un mundo multipolar y el proceso de actualización*, 2011, Luis Fernando (ed.), *Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisférico*”, Buenos Aires, CRIES-IEEI-Editorial Icaria, 229-267, y más recientemente Serbin, Andrés, “Cuba: a atualização do modelo económico e a política externa em um mundo multipolar”, en *Política Externa* (São Paulo) vol. 21, No. 3, jan7fev/mar 2013, 177-208.

Washington” y del concepto de “regionalismo abierto” promovido para esa época por la misma CEPAL, con la introducción de un enfoque neoliberal que impulsó la liberalización comercial, la apertura económica y la eliminación de las barreras comerciales, con un fuerte énfasis en el rol del mercado. Los temas comerciales, de inversión y macro-económicos predominaron en la nueva agenda regional, en detrimento del rol del Estado y de las políticas sociales. En este marco, Washington lanzó la iniciativa de la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a nivel hemisférico, proyectando el modelo desarrollado en el marco del Área de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, de acuerdo a sus siglas en inglés). Sin embargo, en la primera década de este siglo, simultáneamente al fracaso de las negociaciones orientadas a crear el ALCA durante la Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata en 2005 – principalmente por el cuestionamiento realizado tanto por los gobiernos de Argentina, Brasil y Venezuela como por una amplia Alianza Social Continental (ASC) que aglutinó a sindicatos y movimientos sociales de todo el hemisferio – nuevas modalidades de cooperación regional, concertación política e integración social y económica, comenzaron a emerger. Calificadas por algunos analistas como “post-liberales” o “post-hegemónicas”<sup>4</sup>, las nuevas formas de regionalismo se centraron en la creación de organizaciones regionales que priorizaron el rol del Estado, la coordinación política, los acuerdos inter-gubernamentales y una nueva agenda regional que enfatizó una agenda social, el desarrollo y la exclusión de los Estados Unidos y Canadá<sup>5</sup>.

Esta fase reflejó a nivel latinoamericano, una serie de cambios profundos por los que estaba atravesando el sistema internacional y su impacto en la región. Después del fin de la Guerra Fría y, especialmente, después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos, Washington reorientó sus prioridades estratégicas a nivel mundial, con un mayor foco en Medio Oriente y otras regiones y una menor atención a América Latina, con excepción de sus vecinos más cercanos – México, América Central y el Caribe. Este proceso – junto con los que se desarrollaban en la región tanto a nivel regional como doméstico – debilitó tanto las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina y el Caribe como el sistema interamericano en general, fuertemente criticado por algunos gobiernos de la región, y en particular por los países miembros del ALBA. Simultáneamente la crisis financiera de 2008-2009 y la crisis consecuente de la eurozona precipitaron la declinación de la presencia europea en el área,

---

<sup>4</sup> Cfr. Al respecto de este debate la sección I “La reconfiguración de América Latina y el Caribe: ¿Regionalismo post-liberal, post-hegemónico o post-neoliberal”. El debate en curso”, en Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnir (coord..) “El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos”, *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe* 2012, Buenos Aires: CRIES, 2012, disponible en <[www.cries.org](http://www.cries.org)>

<sup>5</sup> Hemos analizado este proceso con más detalle en Serbin, Andrés “Los nuevos regionalismos y la CELAC: Los retos pendientes”, en Bonilla, Adrián y Isabel Alvarez Echandi (eds.) “*Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*”, San José, FLACSO, 2013, 47-78.

sin mellar decisivamente su influencia. Los vínculos – particularmente políticos – entre los estados latinoamericanos se incrementaron, pese a no generar un proceso único y consistente de integración regional, mientras que nuevos actores aumentaron su presencia económica en América Latina – entre ellos India, Corea del Sur y, especialmente, la República Popular China, como lo había hecho anteriormente Japón. Otros actores como Rusia e Irán establecieron asimismo vínculos más estrechos con la región, mientras que, por su parte, América Latina y, en especial, Suramérica buscaban diversificar sus relaciones con nuevos socios en un mundo caracterizado crecientemente por el “ascenso del resto”, como lo señaló Fareed Zacharia en su libro de 2008<sup>6</sup>, frente a tradicional influencia de los países industrializados de Occidente. Este ascenso implicó, con el surgimiento de las economías emergentes y, especialmente, de China, una reconfiguración de las relaciones globales entre el Norte y el Sur, con el desarrollo de nuevas alianzas y bloques como los BRIC, IBSA y MIKTA, y de nuevos organismos multilaterales como el G-20, en cuyo marco el Sur Global adquirió un nuevo protagonismo. Asimismo, este proceso dio lugar a un progresivo desplazamiento del predominio del dinamismo del Atlántico por la emergencia de la región del Asia-Pacífico motorizada por el fuerte y sostenido crecimiento económico de China<sup>7</sup>.

### **En busca de una mayor autonomía**

Como resultado de estos procesos el sistema internacional desplegó una mayor multipolaridad y un creciente policentrismo. Los países latinoamericanos, particularmente en Suramérica, han utilizado la nueva coyuntura internacional para desarrollar una mayor autonomía de los Estados Unidos. En este contexto, a lo largo de la década pasada, una serie de organizaciones regionales con diferentes enfoques y prioridades han sido creadas en la región. En 2002, Cuba y Venezuela firmaron el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) que devino, a partir del 2004 y con la incorporación de nuevos países, primero en la Alternativa Bolivariana de las Américas – que cuestionó fuertemente el ALCA desde una perspectiva anti-estadounidense – y luego en la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA) que promovió, en base a la asistencia petrolera y financiera de la República Bolivariana de Venezuela, la cooperación Sur-Sur, a la vez mantener un fuerte retórica anti-estadounidense. En mayo de 2008, luego de un extenso proceso liderado por Brasil, fue fundada la Unión de Naciones de América del Sur (UNASUR), sobre la base de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), con la

---

<sup>6</sup> Zakaria, Fareed, *The Post-American World*, New York: Norton, 2008.

<sup>7</sup> Cfr. Serbin, Andrés, “¿Atlántico vs. Pacífico?: Mega-acuerdos e implicaciones geo-estratégicas para América Latina y el Caribe”, en Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnir (coords.) *¿Atlántico vs. Pacífico?: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales*, Buenos Aires: CRIES, 15-72, 2013, disponible en [www.cries.org](http://www.cries.org)

participación de 12 estados sudamericanos, incluyendo a Guyana y Surinam, dos países que tradicionalmente estuvieron ligados a la CARICOM. En febrero de 2010, en Cancún, todos los gobiernos de América Latina y el Caribe, constituyeron la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), con la exclusión de los Estados Unidos y Canadá. La CELAC absorbió las funciones del Grupo Río que sirvió como foro de consulta y de coordinación política desde los años ochenta, y que se desarrolló a partir del Grupo Contadora que tuvo un relevante rol en la superación de la crisis centroamericana de aquéllos años. Desde su creación, la CELAC ha impulsado una serie de iniciativas y diálogos con diversos actores extra-regionales como la India, China, Rusia, y la Unión Europea, que culminaron en enero de 2015 en una Cumbre CELAC-China realizada en Beijing, y en junio del mismo año en una Cumbre con la Unión Europea realizada en Bruselas.

Como contrapartida a estos procesos enmarcados en el regionalismo post-liberal, en 2012 Colombia, Chile, Perú y México conformaron la Alianza del Pacífico (Pastrana y Gehring 2014) iniciada fundamentalmente con el propósito de revitalizar los acuerdos de libre comercio entre éstos países y vincularlos más estrechamente a la región del Asia-Pacífico, particularmente a través de su participación en el Tratado Trans-Pacífico (TPP) impulsado por los Estados Unidos. Panamá y Costa Rica se han incorporado como observadores a la Alianza, aspirando en convertirse próximamente en miembros plenos.

Pese a que el surgimiento de la Alianza del Pacífico responde asimismo a la necesidad de contrabalancear el peso político de los miembros del ALBA en la región, a caballo entre las dos primeras décadas de este siglo, la tendencia dominante del regionalismo latinoamericano apuntó a la coordinación política y a incrementar la autonomía de los Estados Unidos – ya fuere en forma más radical como los países miembros del ALBA o más cautelosa como en el caso de Brasil. Pese a ello, la región no ha podido superar la fragmentación existente y la ausencia de instituciones consolidadas, prevaleciendo los intereses nacionales y la defensa de la soberanía por encima de los arreglos supra-nacionales.

Sin embargo, en el marco de estos procesos, un eje común ha sido la disposición generalizada de los gobiernos de la región de incorporar a Cuba plenamente en la comunidad latinoamericana y, eventualmente, hemisférica. En las dos últimas décadas, el gobierno de La Habana ha sido reiteradamente invitado a las diversas reuniones y foros de alto nivel y a las Cumbres regionales impulsadas por los diversos organismos y bloques existentes, incluyendo MERCOSUR y las Cumbres Iberoamericanas, de manera que se ha convertido en un participante asiduo y regular de los principales eventos políticos de la región. Asimismo, Cuba y los diferentes gobiernos y organizaciones de la región, más allá de los miembros del ALBA y de este organismo, han firmado numerosos tratados y acuerdos y Cuba asumió un rol importante, como

miembro fundador, en la creación de la CELAC. La inclusión plena de Cuba en la comunidad latinoamericana y caribeña culminó con la realización de la Cumbre de la CELAC en La Habana en enero de 2014, bajo la presidencia de este país. En esta Cumbre, a la que asistió el secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), participaron los presidentes y jefes de estado de toda la región, reiterando, en la declaración final, su apoyo al gobierno de Cuba y su denuncia y cuestionamiento al embargo impuesto por Washington a la isla.

### **Los actores fundamentales del proceso**

En el proceso de inclusión de Cuba en la comunidad latinoamericana y caribeña, Venezuela (y en especial el carisma y la influencia regional de Chávez)<sup>8</sup> desempeñó un rol destacado, particularmente a partir de la creación del ALBA. Pero asimismo el cauto y sutil respaldo de Brasil, especialmente durante las presidencias de Lula da Silva<sup>9</sup>, fue un factor clave en este proceso, pese a que la posición de este país en relación a los Estados Unidos fue menos abiertamente antagonista, dados los costos políticos y económicos de un enfrentamiento más radical con Washington, por lo menos hasta el momento de la eclosión del escándalo del espionaje estadounidense al gobierno de este país durante el inicio de la presidencia de Dilma Rousseff. Aún más cautelosa ha sido la posición del gobierno colombiano, inclusive después de la re-elección del presidente Santos en 2014. Pese a que los Estados Unidos han sido en las últimas dos décadas uno de los principales aliados de Colombia, Cuba desempeñó un papel fundamental en el inicio y desarrollo de los diálogos de paz del gobierno colombiano tanto con la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) como con el Ejército de Liberación Nacional (ELN), y ayudó a distender las tensiones entre Bogotá y el gobierno de Chávez. Por otra parte, antes de la creación de la CELAC, México fue inicialmente marginado del proceso pese a sus importantes vínculos históricos con Cuba antes de la eclosión de la crisis con éste país durante la gestión del Presidente Fox. Sin embargo, fue posteriormente incluido a partir del restablecimiento de las relaciones entre los dos países durante la gestión del Presidente Calderón y, más recientemente, del Presidente Peña Nieto, en consonancia con el resto de los gobiernos de América Latina y el Caribe, independientemente de su afiliación o de sus simpatías con los gobiernos del ALBA. En este marco, la decisión del gobierno de Panamá – con el apoyo del resto de los gobiernos latinoamericanos y caribeños y la reticencia implícita de los Estados Unidos, de invitar al gobierno cubano a la VII Cumbre de las Américas realizada en abril de 2015 en la ciudad de Panamá, concretó la plena inclusión de Cuba en la comunidad hemisférica,

---

<sup>8</sup> Serbin, Andrés, “Chávez, *Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*”, Buenos Aires, Editorial Siglo XXI, 2010.

<sup>9</sup> Soares de Lima, María Regina, “Nova Agenda Sulamericana e o Papel Regional do Brasil”, en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), 39, enero-junio 2014, 211-248.

a pesar de las voces disidentes que expresaban su desconfianza frente al grado de compromiso de Cuba con la democracia, a su desempeño en el campo de los derechos humanos, y al alcance real de las reformas económicas impulsadas en el marco del “proceso de actualización” en curso en la isla.

Sin embargo, es muy difícil evaluar, en términos sustantivos, la influencia efectiva de cada gobierno de América Latina y el Caribe – más allá de la favorable atmósfera general y de la relativa influencia que pudieran ejercer sobre los Estados Unidos – en el restablecimiento de las relaciones bilaterales de este país con Cuba. Lo que queda claro es que la mayoría apoyó la cancelación de la suspensión de Cuba de la OEA y que, a través de las declaraciones y posiciones de los organismos emergidos en el marco del nuevo regionalismo latinoamericano y caribeño, se generó un clima de presión para crear un sólido fundamento para que los Estados Unidos aceptaran la plena reincorporación de Cuba en la comunidad hemisférica, como lo evidenciaron las conversaciones preparatorias de la VII Cumbre de las Américas. En todo caso, incluso si las conversaciones bilaterales iniciadas en diciembre de 2014 fueron el resultado de un largo proceso en dónde primaron las decisiones soberanas de ambas partes sin una intervención directa de los países de América Latina y el Caribe, los cambios recientes en el entorno regional fueron propicios y contribuyeron en forma sustancial para el inicio de este proceso como un factor que influyó sobre las decisiones tomadas por la administración del Presidente Obama en relación a Cuba, sin descartar otros factores – domésticos e internacionales – de relevancia. Si bien quedan por ver cómo se desarrollan y avanzan las subsiguientes rondas de las conversaciones bilaterales entre Cuba y los Estados Unidos, la VII Cumbre de las Américas constituyó un hito indiscutible e histórico en el restablecimiento de estas relaciones con el encuentro de los dos mandatarios y con el diálogo personal entablado entre ellos en esa ocasión.

### **La VII Cumbre y el futuro de las relaciones entre los Estados Unidos y América Latina y el Caribe**

La realización de la VII Cumbre de las Américas deparó pocas sorpresas aunque no siguió al pie de la letra el guión previsto previamente.

Si bien el tema central de la Cumbre fue “Equidad con prosperidad”, la agenda fue acaparada por un tema eminentemente político - el restablecimiento del diálogo entre los Estados Unidos y Cuba, y la multiplicación de mensajes por parte del Presidente Obama y de sus funcionarios sobre el inicio de una nueva relación con América Latina y el Caribe. La intervención del Presidente Raúl Castro, pese a los señalamientos sobre el enfrentamiento histórico entre los dos países y la persistencia del embargo económico, siguió una línea conciliadora que resaltó la “honestidad” de Obama en su compromiso con el diálogo. La foto del

saludo entre ambos mandatarios y la posterior reunión bilateral marcó un hito en las relaciones entre los dos países y un primer paso hacia una renovada y proactiva presencia estadounidense en América Latina y el Caribe, después de más de una década de distanciamiento entre los EEUU y la región.

Durante la sesión plenaria el discurso de Raúl Castro fue conciliador, reconociendo bondades y cualidades de su contraparte norteamericana sin dejar de cuestionar el rol de los EEUU en obstaculizar el proceso político en Cuba.. Obama se aseguró de dejar claro, por otra parte, que los Estados Unidos estaban en “el principio de una nueva relación” y que las relaciones Washington-La Habana se encontraban en un “punto de inflexión”. Fue evidente asimismo que tanto Castro como Obama compartieron la visión de no “ser prisioneros del pasado y mirar hacia el futuro”.

La Cumbre culminó cuando Obama y Castro se estrecharon la mano formalmente, dieron una conferencia de prensa conjunta y se mostraron dispuestos a avanzar el dialogo a pesar de reconocer las diferencias existentes entre sus respectivos países. Esta fue la imagen que marcó en primer plano a la Cumbre.

En suma, la Cumbre puso en relieve los alcances positivos del diálogo iniciado entre los Estados Unidos y el gobierno de Cuba, tanto para la isla como para la región y marcó el desplazamiento a un segundo lugar del protagonismo habitual del gobierno venezolano y de las críticas de sus aliados bolivarianos, en el marco del inicio de una nueva relación entre la administración Obama y la región.

Sin embargo, de entre las frases acuñadas en el marco de la Cumbre, se pueden destacar dos: la referencia a que el evento marcaba un punto de inflexión, de hecho no sólo en las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos, sino de las relaciones de este país con el resto de América Latina y el Caribe, y la necesidad de mirar hacia el futuro.

No obstante, tanto la poderosa señal enviada por la administración Obama a la región con el inicio de las conversaciones bilaterales y la presencia de Raúl Castro en la Cumbre, como la necesidad de mirar hacia el futuro, abren interrogantes sobre cómo se configurará en ese futuro la relación entre Washington y la región, particularmente teniendo en cuenta los cambios que se generan en el entorno internacional y, al margen de las reiteradas promesas realizadas desde la Cumbre de Puerto España en adelante, de la estructuración de una nueva relación entre ambos.

## **2. Cuba y América Latina en la estrategia global de los Estados Unidos: una visión más allá de lo regional**

**Los cambios recientes del entorno internacional y su impacto en América Latina:  
asumiendo las nuevas realidades**

El progresivo surgimiento de un mundo multipolar y policéntrico se desarrolla en un marco donde no se pueden disociar los procesos geo-económicos de los geopolíticos, pero donde prevalece una marcada pérdida de gobernabilidad global. Nuevas formas de relacionamiento, nuevos bloques y alianzas, y nuevas instituciones, especialmente en el campo económico y financiero, como los señalados BRICS, MIKTA, el G-20, junto con el G-77 plus China, el Banco de Desarrollo del Asia Pacífico y múltiples iniciativas desde el Sur son muestras patentes de este proceso de transformación. Las consecuentes mutaciones geopolíticas se asocian con cambios en las relaciones de poder a nivel mundial, con el reordenamiento de las políticas exteriores y de los intereses de algunos de los actores más relevantes del sistema, con la complejización del cuadro de interacciones y de actores internacionales, con el despliegue de nuevas amenazas y riesgos a la estabilidad y gobernabilidad del sistema internacional y con el peligro siempre presente de conflictos bélicos de diversas características, y de atrocidades masivas y crisis humanitarias, asociadas a la proliferación del armamentismo. Todos estos factores se articulan con nuevos procesos geo-económicos y con cambios demográficos, tecnológicos y medioambientales<sup>10</sup> de significativo impacto en el orden internacional y en la conformación de un nuevo sistema multipolar y policéntrico, donde co-existen visiones westphalianas que resaltan la importancia del Estado como actor primordial junto con la aparición de nuevos fenómenos no estatales que ponen en cuestión la arquitectura convencional del sistema internacional y el eje del dinamismo mundial centrado en los países industrializados de Occidente.

En este contexto, en el ámbito geo-económico resalta como un elemento fundamental de los cambios en curso el crecimiento y la emergencia de la región del Asia-Pacífico como un factor de creciente peso en la economía mundial frente al intento de recuperación del dinamismo del Atlántico, que continúa siendo el principal motor de ésta economía en términos de comercio, inversiones e innovación tecnológica, pero cuyo peso en el ámbito internacional tiende a decrecer<sup>11</sup>.

A su vez, en el marco del progresivo desplazamiento de la dinámica mundial del Atlántico al Asia-Pacífico, América Latina y el Caribe, pese a sus estrechos lazos históricos con las economías del Atlántico Norte, se enfrentan principalmente, sin embargo, con dos fuerzas rectoras en el escenario internacional – los Estados Unidos y China. Esta situación pone a la región en su conjunto, junto a otros actores, en la disyuntiva de buscar articular una combinación

---

<sup>10</sup> Bitar, Sergio, “Why and How Latin America Should Think About the Future. Global Trends and the Future of Latin America”, *Washington D.C.: Inter-American Dialogue*, December, 2013.

Bitar, Sergio, “Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina”, Santiago de Chile: *CEPAL-Diálogo Interamericano, Serie de Gestión Pública*, 2014, 78.

<sup>11</sup> Serbin, Andrés, “¿Atlántico vs. Pacífico?: Mega-acuerdos e implicaciones geo-estratégicas para América Latina y el Caribe”, en Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnir (coords.) *¿Atlántico vs. Pacífico?: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, No. 10*, Buenos Aires: CRIES, 2014, 15-72. Disponible en [www.cries.org](http://www.cries.org)

adecuada de patrones de relacionamiento con China y con el área de Asia-Pacífico en general y, a la vez, mantener y profundizar sus relaciones con los Estados Unidos y la Unión Europea, sin descartar a otros actores relevantes en el marco de un mayor relacionamiento Sur-Sur. Esta aparente disyuntiva se enmarca, a su vez, en una tendencia predominante de la región a mantener una dinámica propia caracterizada por procesos regionales centrípetos y a una dificultad estructural – en un mundo dónde cada vez más tiende a prevalecer la importancia de las regiones – de diseñar y generar respuestas colectivas ante el cambiante entorno internacional.

En la actualidad, luego de los tiempos de bonanza que beneficiaron a la región hasta 2013, la desaceleración de la economía mundial se ve afectada por la desaceleración y la reorientación de las prioridades estratégicas de la economía china (de la inversión productiva y de las exportaciones al incremento del consumo interno de bienes y servicios en el marco de un énfasis en fortalecer el mercado interno); la recuperación parcial de la economía estadounidense luego de la crisis financiera del 2008, y el desarrollo de un panorama heterogéneo en la Unión Europea, junto con la emergencia y crecimiento de economías como la India.

En el contexto de estas tendencias globales, a partir de mediados de 2003, las extraordinarias condiciones en que se desarrollaba la economía internacional hasta la crisis financiera internacional de 2008 conformaron un contexto sumamente favorable para que América Latina y el Caribe pudieran crecer de manera sostenida. A la vez, la conjunción de un sostenido nivel de actividad en las economías desarrolladas y la aparición de nuevos actores de peso en el escenario mundial, como China y la India, permitieron no solo un aumento del volumen del comercio internacional, del cual las economías latinoamericanas y caribeñas se beneficiaron, sino también una mejora sostenida de los precios de los productos básicos –el denominado *boom* de las *commodities*–, uno de los principales componentes de la canasta exportadora de las economías de América del Sur.<sup>12</sup> Este fue el marco propicio para el surgimiento y desarrollo del nuevo regionalismo latinoamericano que analizamos en la sección anterior.

Sin embargo, en un reciente informe, la CEPAL resume, en términos más pesimistas, el cuadro de situación actual de la siguiente manera: la economía mundial continúa sin poder recuperar los niveles de crecimiento que registraba antes de la crisis económica mundial de 2008-2009; la economía estadounidense aparece como la más dinámica entre los países desarrollados aunque persisten señales de debilidad estructural en ella; los países de la zona del euro, en su conjunto, están saliendo lentamente de una recesión que duró seis trimestres entre el final de 2011 y principios de 2013; a mediano plazo, se espera que los países de la zona del euro en su conjunto sigan con un bajo crecimiento, muy baja inflación, altas tasas de endeudamiento y

---

<sup>12</sup> Hernández Moreno, Jorge José, « La inserción internacional de América Latina y el Caribe: Dificultades para la sostenibilidad del crecimiento económico», *Documento Opinión* 17, 6 de febrero de 2015, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos.

de desempleo y poco dinamismo de la inversión, todo ello como legado de la crisis financiera; en lo que va de la presente década, la economía del Japón ha crecido en promedio 0,7% anual; por su parte, China ha registrado una de las tasas de crecimiento anuales más altas del mundo durante el período 2001-2010 (10,5% en promedio), incluso durante la crisis financiera global; no obstante, desde comienzo de 2012, el crecimiento de su economía se ha desacelerado, hasta alcanzar un 7,4% en 2014; en 2014 China mantuvo su posición como el primer exportador y el segundo importador mundial de bienes; no obstante, en la segunda mitad de ese año sus exportaciones e importaciones mostraron tendencias opuestas; la coyuntura que enfrentan las otras economías emergentes es muy variada - en la India, la economía se está acelerando, con un crecimiento del 7,2% en 2014 que alcanzaría el 7,5% en 2015; mientras que en promedio, las economías de América Latina y el Caribe se desaceleran bruscamente.<sup>13</sup>

De hecho, el desempeño de la región en materia de crecimiento en la última década refleja fielmente los vaivenes del contexto económico internacional. El crecimiento regional en 2014 fue de apenas 1,1%, y la CEPAL prevé que en 2015 se desaceleraría levemente a 1,0%, la cual sería la tasa más baja registrada desde 2009.<sup>14</sup>

Las diferencias esperadas en el desempeño de América del Sur, por un lado, y Centroamérica y México, por el otro, se pueden explicar por factores externos e internos. En el período post crisis de 2008-2009, tanto el producto mundial como el comercio crecen menos que en el período inmediatamente previo a ésta. Sin embargo, el crecimiento del comercio se ralentiza más que el del producto; se prevé que el volumen del comercio mundial solo se recuperaría modestamente en 2015 y 2016, creciendo 3,3% y 4,0%, respectivamente, después de haberse expandido en promedio solo 2,4% durante los tres años previos. Las condiciones menos favorables que presenta el contexto internacional han repercutido en una drástica pérdida de dinamismo de las exportaciones regionales. Si bien la desaceleración de las exportaciones ha afectado a todas las subregiones, el débil desempeño de los envíos desde 2012 se explica principalmente por América del Sur. Finalmente, se estima que el difícil contexto internacional seguirá afectando negativamente el desempeño exportador de América Latina y el Caribe, y en especial de América del Sur. El menor dinamismo del comercio en el mundo y en la región coincide con la incertidumbre sobre las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC<sup>15</sup> (Peña 2014), habiéndose cumplido ya trece años desde su inicio. Por otra parte, en caso de tener éxito, las negociaciones conducentes a mega-acuerdos regionales tendrán un fuerte impacto en la

---

<sup>13</sup> CEPAL, “América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de cooperación económica”, Naciones Unidas: Santiago de Chile, 2015.

<sup>14</sup> CEPAL, “América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de cooperación económica”, Naciones Unidas: Santiago de Chile, 2015.

<sup>15</sup> Peña, Félix, “Fragmentación en las negociaciones comerciales: los mega-acuerdos inter-regionales y su potencial impacto en la gobernanza global”, Newsletter (Buenos Aires), marzo 2014.

distribución geográfica y la gobernanza de los flujos mundiales de comercio e inversión en los próximos años<sup>16</sup>.

En este marco, se ha producido un significativo impacto del crecimiento en China sobre la economía mundial afectado, sin embargo, por una serie de reformas económicas que enfrentan grandes desafíos macro-económicos y sociales; como consecuencia en 2014, el valor del comercio de bienes entre América Latina y el Caribe y China se redujo en un 2% con respecto a 2013, registrando su primera caída desde 2009, pese a que China ya es el segundo principal origen de las importaciones de la región, y el tercer principal destino de sus exportaciones. América Latina y el Caribe han devenido asimismo en un socio comercial importante de China. Sin embargo, dado el menor ritmo de crecimiento previsto para los próximos años tanto en China como en la región, el comercio bilateral no seguirá expandiéndose a tasas tan elevadas como las observadas en la última década y media. Tema aparte lo constituyen las inversiones, en tanto éstas tienden a incrementarse, particularmente en el área de explotación minera y en el desarrollo de infraestructura, en el marco de acuerdos predominantemente inter-estatales; patrón que diferencia el relacionamiento chino del estadounidense con la región.

La desaceleración del crecimiento global, enunciada asimismo por instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM), y que afecta la recuperación de los flujos comerciales y muestra la perspectiva de un empeoramiento de las condiciones de acceso a los mercados financieros internacionales, aunque con riesgos sistémicos estructurales limitados, configurando una nueva normalidad a la que las economías de América Latina y el Caribe deberán adecuarse, si quieren mantener los niveles –aunque dispares entre los países– de crecimiento económico experimentados, a pesar de la desaceleración paulatina que acecha a la región desde 2011.

En este marco, América Latina y el Caribe se enfrentan a un contexto dónde menguan los factores externos que impulsaron su crecimiento en la década anterior, sobre todo hasta la eclosión de la crisis financiera internacional en 2008<sup>17</sup>. En consecuencia, los niveles de crecimiento económico y los márgenes de autonomía de los países de la región asociados con la etapa previa, que constituyeron factores propicios para el impulso de un nuevo regionalismo en los primeros años de este siglo pueden verse amenazados por el cambio en las tendencias globales de la economía internacional. En particular, los cambios globales relacionados con tendencias económicas diferenciadas en los EEUU y en China, han afectado de distintas maneras

---

<sup>16</sup> CEPAL, “América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de cooperación económica”, Naciones Unidas: Santiago de Chile.

<sup>17</sup> CEPAL, “Estudio económico de América Latina y el Caribe. Desafíos para la sostenibilidad del crecimiento en un nuevo contexto externo”, (LC/G.2619-8), Santiago de Chile, 2014.

a diferentes regiones de América Latina y el Caribe<sup>18</sup>, en tanto los países miembros de la Unión Europea, sin perder su importancia, han sido desplazados a un segundo plano por estos dos países.

La inserción internacional de América Latina y el Caribe se enfrenta, en este contexto, a intensos cambios en las pautas de distribución del poder y la riqueza, asociadas con un desplazamiento del centro de gravedad político y económico hacia el área Asia-Pacífico. De hecho, los flujos comerciales entre Asia-Pacífico y América Latina ha crecido cada año en un 20.5%, De este porcentaje la mitad corresponde a los flujos comerciales con China<sup>19</sup>.

En América Latina y el Caribe esos procesos de cambio se traducen en una doble dinámica de ascenso y creciente diferenciación. Ascenso de la región en su conjunto, impulsado originariamente por un fuerte crecimiento económico, mayor proyección global y por una mayor presencia en los organismos internacionales y las estructuras emergentes de la gobernanza global, como el G-20. En paralelo, la heterogeneidad que ha caracterizado históricamente a América Latina y el Caribe se ha tornado más marcada. A las tradicionales disparidades de desempeño económico y estructura social, se le han añadido otros factores de diferenciación relacionados con los modelos políticos, las estrategias de desarrollo, o las opciones de política exterior y de inserción internacional<sup>20</sup>.

Esta heterogeneidad, particularmente visible en el ámbito de los procesos del nuevo regionalismo post-liberal o post-hegemónico, debe ser analizada asimismo en el marco de una serie de iniciativas globales promovidas por los Estados Unidos y China, vinculadas con la firma y el impulso de mega-acuerdos actualmente en curso, en función de sus implicaciones geopolíticas a nivel global y de su impacto en la región, en tanto introducen un conjunto de fuerzas centrífugas que tienden a profundizar las fracturas regionales, más allá de la creciente relevancia de la región en el contexto internacional y de su participación en la gobernanza global a través de diversos mecanismos. En este sentido, pese a que para algunos actores y organismos internacionales, América Latina y el Caribe aparecen como la zona más promisorio del planeta, su situación actual refleja graves dificultades internas, tanto en términos de las heterogeneidades mencionadas como en función de su capacidad de participar en el sistema internacional con una posición unificada como región.

---

<sup>18</sup> Hernández Moreno, Jorge José, « La inserción internacional de América Latina y el Caribe: Dificultades para la sostenibilidad del crecimiento económico», *Documento Opinión 17, 6 de febrero de 2015*, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos.

<sup>19</sup> Heine, Jorge, “The next step in China-LAC links”, 6 de enero de 2015, disponible en [www.cries.org](http://www.cries.org)

<sup>20</sup> Moreno, Jorge José, *Op.cit.*

## **China y otros actores en América Latina y el Caribe – los efectos de un mundo policéntrico**

En la última década, en el ámbito de las relaciones comerciales, después de los Estados Unidos, China se ha convertido en el segundo exportador a América Latina, desplazando a un tercer lugar a la Unión Europea, a la vez de ser el mayor comprador para muchos de los países de la región. De hecho, China se ha convertido en segundo socio comercial de Brasil, Chile y Uruguay, entre otros, desplazando de este puesto a la Unión Europea y en 2011, China se había convertido en el mercado más importante para Brasil, Chile y Perú y en el segundo mercado más importante para Argentina, Venezuela, Cuba y Uruguay<sup>21</sup>.

En gran medida, el boom de las exportaciones latinoamericanas, desde 2003 a 2013, se benefició de la expansión de la economía china, generando un crecimiento económico del 3,6 %, en contraste con las dos décadas previas en que imperaba el llamado “consenso de Washington” con su énfasis en políticas económicas ortodoxas, en la apertura de los mercados y la reducción del rol del Estado. Durante esas dos décadas, el crecimiento fue mucho más lento a un 2,4%<sup>22</sup>.

En este marco, algunos analistas señalan que las principales razones del interés chino en América Latina han sido cuatro: a) la importancia de la región como fuente de productos primarios para la economía china; b) su atractivo como mercado para los productos manufacturados chinos; c) como un posible aliado político en función de su visión de la gobernanza global, incluyendo su interés en obtener apoyo y legitimidad de los países en desarrollo en su aspiración a convertirse en una gran potencia, y d) su política de “una sola China” en tanto más de la mitad de los países que reconocen a Taiwan están ubicados en la región<sup>23</sup>.

No obstante, las relaciones comerciales establecidas por China siguen un patrón similar al establecido con los países occidentales desarrollados. La región provee de petróleo, cobre, soja y carnes, entre otros productos primarios, y recibe bienes finales y tecnología. Consecuentemente, mientras el mercado de *commodities* se expandía, la región recibía más automóviles, computadoras y máquinas de China como parte del intercambio por sus productos primarios.

Sin embargo, - pese a que China es en la actualidad la segunda fuente de importaciones de la región y el tercer destino de sus exportaciones, según la CEPAL, el comercio entre China y la región en 2014 ha caído en un 2% con respecto al 2013, marcando el primer descenso desde 2009. Junto con una desaceleración del crecimiento de la economía china – de un 7,4% en 2014

---

<sup>21</sup> Heine, *Op. cit.*

<sup>22</sup> Gallagher, Kevin, “Why Latin America Should not Squander the China Boom”, en *BBC News*, 25 enero 2015.

<sup>23</sup> Ellis, Evan, *China on the Ground in Latin America. Challenges for the Chinese and Impacts on the Region*, London: Palgrave MacMillan, 2009, 14-15; Leiteritz, Ralf, “China and Latin America: A Marriage made in Heaven?”, en Mantilla Baca, Sebastián (ed.) *La expansión de China en América Latina*, Quito, CELAEP-Fundación Hanns Seidel, 2005, 159-190, 177-184.

a una proyección de 7% en 2015<sup>24</sup> - la demanda de *commodities* ha caído, al igual que sus precios a nivel global, que se han reducido, en el caso del petróleo, el cobre y la soja, casi a la mitad de sus precios en la década anterior. De hecho, para pagar sus deudas Venezuela debe enviar a China el doble del petróleo que enviaba hace un año atrás. En Argentina, el impacto se hace más evidente en la agricultura, afectando a su principal exportación - la soja, y en Brasil, el efecto de la baja de los precios de los productos primarios está impactando al conjunto de la economía.

Por otra parte, en 2014, China se ubicaba como un socio financiero clave para América Latina, con 22.000 millones de dólares provistos en financiamiento a la región, proporcionando más capital a la misma que el Banco Mundial y el BID conjuntamente<sup>25</sup>. En el marco de su planificación estratégica, China busca “multilateralizar su poder financiero” en la región a través de la CELAC – en lugar del BID - , desplazando a los organismos regionales existentes y “bilateralizando su apoyo” a sus nuevos socios estratégicos de la región<sup>26</sup>.

De hecho, América Latina se ha convertido en una región estratégicamente importante para China. En enero de 2015 se realizó en Beijing la Cumbre China-CELAC, durante la cual el presidente chino Xi Jinping anunció que su país invertiría 250.000 millones de dólares en los próximos 10 años en América Latina y el Caribe y que aspiraba a su país desarrollara en ese período el comercio con el bloque a 500.000 millones de dólares<sup>27</sup>. Asimismo, se comprometió a que su país aportaría 20.000 millones de dólares en el desarrollo de proyectos de infraestructura y que se crearía un Fondo de Cooperación China-CELAC de 5.000 millones de dólares<sup>28</sup>.

Estas iniciativas se enmarcan en una nueva y proactiva estrategia exterior de China, que marcan un cambio radical de la política exterior de este país bajo la presidencia de Xi, y que incluyen los proyectos en construcción de la Ruta de la Seda y de la Ruta Marítima de la Seda “*One Belt, One Road*” que apunta a desarrollar una mayor conectividad con otras regiones – especialmente con las economías de Asia Oriental, Asia del Sur, Asia Central y Europa,

---

<sup>24</sup> Magnier, Mark, “China se alista para la nueva realidad de un crecimiento más moderado”, en *La Nación/The Wall Street Journal Americas*, jueves 5 de marzo de 2015, 23.

<sup>25</sup> Como señala un análisis para ese año “2014 was the second-highest year on record for Chinese finance in Latin America, with loans topping \$22 billion, according to the Inter-American Dialogue and Boston University's Global Economic Governance Initiative,(...).Brazil received the most in loans from China, \$8.6 billion in 2014 followed by Argentina at \$7 billion and Venezuela with \$5.7 billion, according to the China-Latin American Finance Database from Inter-American and the Boston University initiative.(...) By strengthening economic and financial relations with several Latin American countries, China lays the groundwork for other kinds of ties with the region including social, cultural and political ties. And Latin American countries profit from this as well by diversifying the "major players" with whom it must interact. China might serve as a nice counterpoint to the region's ever-looming neighbor to the north. Welitzkin P., Ren Qi, “China is a Key Banker for Latin America”, *China Daily Latin America*, 9 marzo 2015, [www.chinadaily.com.cn.htm](http://www.chinadaily.com.cn.htm)

<sup>26</sup> Velloso, Miguel, “China avanza sobre América Latina”, en *La Nación*, 13 de abril de 2015, 19.

<sup>27</sup> *Los Andes* (Mendoza), 9 de enero de 2015, A-7.

<sup>28</sup> Gallagher, Kevin, *Op.cit.*

reforzando el comercio marítimo en Asia Oriental y el Océano Índico -, la creación del Banco de los BRICS con sede en Shanghai y del Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (*Asian Infrastructure Investment Bank – AIIB*) con sede en Beijing. Estas iniciativas se articulan a una identidad y a una cartera de valores “des-occidentadores” del orden global, de complejo encaje<sup>29</sup>, e implican proyecciones que refuerzan este impulso tanto en América Latina y África, como en Europa. En 2015, China ha reemplazado a los EEUU como la mayor economía del mundo, de acuerdo a un informe del FMI y, a la vez, ha multiplicado las iniciativas de construcción de fuertes vínculos político-comerciales y de infraestructura con diversos países.

La nueva diplomacia china impulsada por el Presidente Xi es más compleja y sofisticada que en períodos anteriores. En vez de cuestionar abiertamente las instituciones internacionales existentes, China intenta crear nuevas plataformas que Beijing pueda controlar o influenciar de manera sustantiva. A través de estas nuevas iniciativas, China trata de generar un nuevo entorno internacional más favorable a éste país y que sea útil para limitar las presiones estratégicas de los Estados Unidos, a través de una estrategia gradualista, basada en iniciativas económicas y comerciales que no entren en confrontación directa con Washington pero que promueven, desde una perspectiva geopolítica, una mayor seguridad para China y el cumplimiento de sus objetivos estratégicos de largo plazo<sup>30</sup>.

La competencia geoestratégica entre China y los Estados Unidos se evidencia claramente en la dinámica actual del desarrollo de mega-acuerdos que refuerzan la importancia de las regiones. Mientras que Washington impulsa un acuerdo transatlántico con su viejo aliado – la Unión Europea, en el marco de las negociaciones del Partenariado de Inversión y Comercio (TIIP, de acuerdo a sus siglas en inglés), con el propósito de que el Atlántico Norte no pierda su protagonismo como principal motor del dinamismo económico mundial, impulsa simultáneamente un Tratado Trans-Pacífico (TPP) con 11 de sus socios y aliados de la APEC tanto en América Latina (como tres de los miembros de la Alianza del Pacífico – México, Perú y Chile) como en el área Asia-Pacífico, con la exclusión de China, con el propósito de equilibrar la influencia de Beijing en esta región. En principio, tanto el TPP como el TIIP responden a la estrategia de los Estados Unidos orientada a contener a China en la región del Asia-Pacífico, y a acotar y aislar la influencia de Rusia a nivel mundial, particularmente a raíz de la crisis de Ucrania. Ambas negociaciones avanzan dificultosamente tanto por los obstáculos existentes con sus respectivos socios regionales, como por las reticencias domésticas en los EEUU.

A su vez China ha reaccionado, en el marco de la Cumbre de la APEC en Beijing en 2014, con la propuesta de crear un Área de Libre Comercio de Asia Pacífico (FTAAP, de

---

<sup>29</sup> Ríos, Xulio, “El proyecto de Xi Jinping”, *El País*, 7 de febrero de 2015, 19.

<sup>30</sup> Zheng, Wang, “China’s Alternative Diplomacy. China has just made its biggest foreign policy adjustment in 25 years”, *The Diplomat*, 30 de enero 2015.

acuerdo a sus siglas en inglés) que ampliaría y superaría la propuesta original del RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership*), y ha comenzado a desarrollar y profundizar sus vínculos con Rusia y la Zona Euroasiática a través de una serie de acuerdos económicos y de infraestructura.

### **Prioridades y reorientaciones estratégicas de los Estados Unidos**

En la última década, las relaciones entre los EEUU y China se han vuelto inestables y, pese a la retórica de ambos lados, por momentos tensa, dando lugar a una desconfianza estratégica mutua entre los dos estados<sup>31</sup>. La política exterior china y, especialmente, la nueva diplomacia del Presidente Xi, ha generado preocupación por parte de los Estados Unidos, y una creciente focalización en la competencia estratégica con este país<sup>32</sup>, acentuada por la situación conflictiva en el Mar de la China. La Cumbre de la APEC en Beijing realizada en noviembre de 2014 dio lugar a una reunión entre Obama y Xi, sin que, sin embargo, se diluyeran estas percepciones y las tensiones subyacentes, pese a que ambos países alegan no estar en competencia.

La recuperación económica de los EEUU, por otra parte, ha dado señales del inicio de un nuevo rumbo hacia América Latina y el Caribe, iniciado con las conversaciones de diciembre de 2014 con Cuba y con la celebración de la VII Cumbre de las Américas en Panamá en abril del 2015, en el marco de una nueva estrategia estadounidense hacia la región. Esta estrategia no está dissociada ni de su intención de fortalecer los lazos con sus tradicionales aliados, ni de focalizar crecientemente su atención en la región del Asia Pacífico, especialmente con sus tradicionales socios y aliados representados por Japón y Corea del Sur. La proyección global de la articulación de sus intereses en el Atlántico con el TIIP y en el Pacífico con el TPP apunta a reafirmar su rol en el escenario mundial, combinando la diplomacia económica con la geopolítica.

En este marco, no debe subestimarse el desplazamiento de las prioridades estratégicas de los EEUU a nivel global, significativamente signadas por sus intereses prioritarios. Este desplazamiento se focaliza en el progresivo abandono de la priorización estratégica de Medio Oriente, tanto a raíz de sus dificultades en imponer una “*pax americana*” en la región como de las nuevas oportunidades de abastecimiento energético generadas por el *fracking* que abarata los costos de extracción de hidrocarburos en su propio territorio, y en la creciente concentración en la región del Asia-Pacífico, en dónde la competencia estratégica se centra en China. Washington es consciente de que los EEUU no pueden desarrollar simultáneamente dos guerras a escala

---

<sup>31</sup> Lee, Carol y Jeremy Page, “China y EEUU se acercan, pero siguen guardando muchas reservas”, *La Nación*, 13 de noviembre de 2014, 19.

<sup>32</sup> Zheng, Wang, “US-China Relations: The Danger of Strategic Misjudgement”, November 8, 2014, en *The Diplomat*, <http://thediplomat.com/2014/11/us-china-relations-the-danger-of-strategic-misjudgment/>

global. Consecuentemente deben optar entre seguir involucrados en el conflicto de Medio Oriente o focalizarse en la urgente contención de China que amenaza a mediano plazo su primacía global. En este sentido la elección de la actual administración estadounidense es clara – concentrar los esfuerzos en el segundo problema, crítico para el futuro de los Estados Unidos en el siglo XXI, y retirarse progresivamente de Medio Oriente, principal foco de su atención en la década previa, fundamentalmente en función de su interés en preservar sus fuentes de abastecimiento de petróleo, más allá de las justificaciones domésticas de la administración de Obama para impulsar la salida de los conflictos en Medio Oriente. En este movimiento se enmarca tanto su progresivo desentendimiento de la región y los acuerdos avanzados con Teherán, como la decisión de Arabia Saudita de mantener bajos los precios del petróleo en un intento de sostener la importancia estratégica de la región para los Estados Unidos<sup>33</sup>. Sin embargo, en la medida en que los resultados del proceso de *fracking* no mantengan los costos más bajos de producción de gas y de petróleo para los Estados Unidos frente al abastecimiento de Medio Oriente, Washington deberá prestar nuevamente atención a sus fuentes originarias de abastecimiento de hidrocarburos, tanto en esa región como en Venezuela.

En el ámbito de las Américas, a corto plazo, la opción estadounidense por priorizar la competencia con China no está dissociada de su estrategia hacia Asia Pacífico y de la competencia global con este país y se basa, en lo económico, en asegurar y profundizar la NAFTA, avanzar con el TPP con la participación de los países miembros de la Alianza del Pacífico, y reactivar una diplomacia económica hacia la región, en concordancia con la importancia estratégica asignada por Washington al Asia-Pacífico<sup>34</sup>. Como señala Wyne<sup>35</sup>, “*Washington’s strategies toward the Asia-Pacific and Latin America are not separate and unrelated. In fact, they are closely linked*”. En este sentido, la nueva estrategia nacional de seguridad de los EEUU presentada en febrero de 2015, plantea como una de sus cinco iniciativas clave profundizar y fortalecer la cooperación económica con América Latina y el Caribe. En esencia, en lo político, apunta a superar el bloqueo político representado por el ALBA y sus países miembros, avanzar en la normalización de las relaciones Cuba-Estados Unidos como parte de una señal muy poderosa hacia la región y, eventualmente, arrinconar a Venezuela en su debilidad actual.

---

<sup>33</sup> Ramonet, Ignacio, “The new oil geopolitics”, June 17, 2015, *GCSSI*, disponible en <http://gcssi.org/wp2/?p=4410>

<sup>34</sup> Ramírez Bonilla, Juan José, “La competencia Estados Unidos-China: El Trans-Pacific Partnership Agreement vs. El Acuerdo de Libre Comercio China-Corea-Japón”, en Ramírez Bonilla, Juan José y Francisco José Haro Navejas (coords.) *China y su entorno geopolítico. Políticas e instituciones de la integración regional*, México D.F. El Colegio de México, 2014, 33-72.

<sup>35</sup> Wyne, Ali, “East by Southwest. Latin America Holds the Keys to the U.S. Pivot to Asia”, *Foreign Affairs*, February 26, 2015.

Especialmente en el caso de las conversaciones iniciadas entre los EEUU y Cuba en función de una normalización de la relaciones, no es el fracaso del embargo a Cuba el único argumento que ha pesado en el giro político estadounidense. Los nuevos actores internacionales, y en particular China y Rusia, que desafían la hegemonía norteamericana en el hemisferio, han sido tomados en cuenta por Washington para evitar una mayor pérdida de protagonismo en la región. En los últimos 20 años, como ya señalábamos, la influencia de Estados Unidos en América Latina ha ido decayendo al tiempo que los países de esta zona han diversificado sus contactos comerciales, políticos, tecnológicos y militares. Por otro lado, el embargo genera un efecto *boomerang* sobre Washington: queriendo aislar a la isla, su política quedó aislada en el continente, como frente a las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos.

En un análisis reciente, Richard Feinberg señala en relación a la política estadounidense hacia América Latina y el Caribe que:

We take core U.S. interests in Latin America to be: (1) progressive, resilient political democracies with respect for human rights; (2) reasonably well managed, market-oriented economies open to global trade and investment; (3) inter-state peace among nations; and (4) the absence of credible threats to the United States from international terrorism or weapons of mass destruction. We define core interests as those conditions which enhance the safety and wellbeing of the United States and which are universally applicable to U.S. foreign relations. Along these four indicators, U.S. core interests have never been stronger—especially in the two regional powers that account for nearly two-thirds of Latin America’s population and gross domestic product (GDP), Mexico and Brazil. (...) There are other desirable objectives that Latin American countries wish to achieve, such as greater social inclusion and reductions in extraordinarily high rates of violent crime, particularly in Central America and the Caribbean. These are goals that broadly align with U.S. values. But we should be careful to distinguish between core interests and values. When Latin America addresses its own core interests, the United States should certainly wish them well (and consider assisting them when asked) should this align with our values. But Latin America’s progress on achieving its own interests should not be a measure of whether U.S. core interests are preserved (...) Rather than expect that the United States and Latin America will agree because they share democratic and market values, we should

instead look forward to U.S.-Latin American relations that resemble those that the United States enjoys with its other global allies and partners.<sup>36</sup>

Sin embargo, en el mismo informe se incluyen dos señalamientos adicionales importantes. El primero, referido a China en el marco de una valoración menor de la importancia de la influencia de Rusia e Irán, al señalar que para la política estadounidense en la región es necesario “Ensure that China’s inevitable economic presence in the region contributes positively to Latin America’s development without eroding hard-won political and social gains”,<sup>37</sup> sin precisar si éstos se refieren a la región o a los intereses de los EEUU. El segundo referido a que toda política estadounidense hacia la región, no necesariamente se basa en una agenda común, ya que los intereses de la misma pueden diferir de los de los EEUU.<sup>38</sup>

Como señala acertadamente una nota reciente, sin embargo, Obama es el primer presidente estadounidense en varias décadas que no ha propuesto un gran plan para la integración comercial de todo el continente y más bien tiende enmarcar el retorno de los EEUU a la región a través del TPP. Mientras se encuentra negociando el acuerdo Transpacífico con países asiáticos y unos pocos latinoamericanos, y una Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión, no ha propuesto un nuevo acuerdo a nivel hemisférico. De hecho, el gobierno de Obama no ha invertido mucho tiempo ni energía en América Latina en los últimos seis años (mientras que) China le ha quitado una significativa cuota de mercado a Estados Unidos en América Latina en la última década<sup>39</sup>.

Para Estados Unidos este nuevo escenario representa un cambio radical, caracterizado por una pérdida de influencia que ha mermado su capacidad para instaurar en la región su concepto de democracia, libre mercado y derechos humanos. Esta situación también se ha reflejado en su fracaso para incorporar a los países de la región en coaliciones que actúen en otras partes del mundo, como la campaña contra el Estado Islámico de Irak y Siria o en las sanciones contra Rusia por sus acciones en Ucrania.

En todo caso, la participación económica de Beijing en América Latina y su nuevo papel en la política regional implica que Washington ya no puede presumir de un “dominio” exclusivo de la región para imponer su modelo económico, ni su agenda política ni sus prerrogativas sobre derechos humanos, seguridad o cooperación. América Latina ha dejado de ser su patio trasero y comienza a asumir una nueva posición en un mundo complejo que está todavía por definirse<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> Feinberg, Richard, Emily Miller y Harold Trinkunas, “Better than you think. Reframing Inter-American relations”, *Policy Brief*, March 2015, Washington D.C., The Brookings Institution, 1-2.

<sup>37</sup> *Ibid.*, 18.

<sup>38</sup> *Ibid.*, 2.

<sup>39</sup> Oppenheimer, Andrés, “Obama, lejos aún de acercarse a América Latina”, en *La Nación*, 19 de mayo de 2015, 29.

<sup>40</sup> Ellis, Evan y Ulises Granados, “La conquista china de América Latina”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol 15, No. 1, 45-50, Disponible en [www.fal.itam.mx](http://www.fal.itam.mx)

Sin embargo, si los EEUU quieren reactivar su proyección global a través de una política exterior consistente, necesitan de recurrir a sus aliados occidentales tradicionales, incluyendo a los países latinoamericanos y caribeños.

En este marco, EEUU apunta a avanzar en lo bilateral en acuerdos económicos en la región, como los ya existentes con Chile, México y Perú (y eventualmente con nuevos candidatos como Paraguay y Uruguay) y a presentar el TPP como un complemento de MERCOSUR, sin desplazarlo o subsumirlo<sup>41</sup>. Obviamente, hasta el momento, los focos de resistencia a esta estrategia se han ubicado en UNASUR, ALBA y la CELAC, que excluyen a los EEUU y Canadá, y con los cuales los EEUU ha tenido dificultades en entablar una interlocución efectiva, tanto por su preferencia por el bilateralismo como por la reticencia o el abierto antagonismo de estos bloques a los EEUU luego del fracasado intento de promover la creación del ALCA en los noventa.

Sin embargo, la nueva estrategia de los EEUU en la región depende de varios factores. En primer lugar del grado de recuperación de sus relaciones con Brasil, en una coyuntura donde, por una parte, se está recomponiendo la cartografía política regional en el marco de nuevas elecciones en los diferentes países de la región y, por otro, en dónde el gobierno de Brasil se enfrenta a una crisis doméstica importante en el marco de la desaceleración de su economía. El énfasis puesto por algunos funcionarios de alto nivel de la Presidenta Dilma Rouseff en la necesidad de avanzar en la mejora de las relaciones con los Estados Unidos inclusive a costa de debilitar MERCOSUR<sup>42</sup> y su anunciada visita a Washington en junio (después de su postergación en octubre de 2014 a raíz de las revelaciones de espionaje electrónico de Snowden), chocan con los obstáculos impuestos por la dificultosa situación política de Brasil por las denuncias de corrupción que afectan al partido de gobierno. En este marco, la atención del gobierno está puesta prioritariamente en la superación de esta crisis y en el restablecimiento y consolidación de sus vínculos a nivel global en función de objetivos estratégicos globales, más que en la aspiración de consolidar un liderazgo regional, frecuentemente discutido en los años previos. No obstante, para Brasil, las dificultades por las que atraviesa MERCOSUR; los limitados alcances de la reciente Cumbre UE-CELAC y las divergencias entre los miembros de MERCOSUR en torno a la firma de un acuerdo comercial con la UE, y la necesidad de acceder a la región del Asia Pacífico que ha dado lugar a los recientes acuerdos con China para el desarrollo de una infraestructura que permita incrementar el comercio con esta región, son factores importantes a la hora de evaluar una nueva relación con los Estados Unidos. El Banco

---

<sup>41</sup> Wyne, *Op.cit.*

<sup>42</sup> Oliveira, Eliane, “Mercosul é corpo sem espírito e foco deve ser EUA, diz Mangabeira Unger”, *O Globo*, 9 de mayo de 2015, en <http://oglobo.globo.com/economia/mercosul-corpo-sem-espírito-foco-deve-ser-eua-diz-mangabeira-unger-16105668>.

de los BRICS, la Cumbre CELAC-América Latina realizada en Beijing en enero de 2015 y los acuerdos comerciales, financieros y de infraestructura con China son cruciales en la estrategia de la apertura a la región Asia Pacífico, pero la reactivación de las relaciones con los Estados Unidos constituye un elemento de contrapeso fundamental con un socio comercial importante, particularmente en el marco de las dificultades y desafíos por las que atraviesa la arquitectura regional creada en los años precedentes y las complejidades de sus relaciones con sus vecinos, y la necesidad de reducir su déficit en la balanza comercial con los EEUU y atraer más inversiones y tecnología.

En segundo lugar, para los Estados Unidos es necesario superar las reticencias y los obstáculos impuestos por la militante retórica anti-estadounidense de los países miembros del ALBA, imperante durante más de una década y media en la región. Sin embargo, por un lado, existe una marcada heterogeneidad de intereses entre los miembros del grupo, y, por otro, la baja de los precios internacionales del petróleo ha afectado, junto con la crisis interna actualmente en curso, las capacidades de Venezuela se seguir contribuyendo a financiar el organismo<sup>43</sup>. La importancia del ALBA en relación a los vínculos que la mayoría de sus países miembros mantienen con la región del Asia Pacífico y, especialmente, con China, es el carácter inter-estatal de los acuerdos y el énfasis puesto en el rol del Estado en detrimento del mercado, como patrón predominante de relacionamiento. Sin ser miembros del ALBA, Argentina y Brasil han seguido un patrón similar en la utilización de la inversión y del crédito chino a través del Estado<sup>44</sup>. En este proceso, tanto Venezuela y Ecuador, miembros del ALBA, como Argentina y Brasil que no lo son pero persiguen políticas estatistas y proteccionistas, han utilizado el petróleo como un instrumento para garantizar estos mecanismos financieros. Sin embargo, no todos los miembros del ALBA han seguido este patrón – el gobierno de Evo Morales en Bolivia ha sido reticente a acuerdos estatales con China<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Como señalábamos en otro trabajo “En este marco, la política exterior también ha sufrido las consecuencias de la baja de los precios del petróleo y de la crisis doméstica. De acuerdo a un informe del Barclays Bank de la última semana de marzo de 2015, se estima que en el 2014 se produjo una reducción de entre 23 y 32% de la asistencia petrolera a Cuba, y de un 15% a los países miembros de Petrocaribe. El mismo informe señala que actualmente se envía a Cuba la mitad del petróleo que se enviaba en 2012, con una proyección de una reducción del 50 % de los envíos en años anteriores. (ver Meza, Alfredo (2015) “Venezuela recorta su envío de crudo a Petrocaribe y Cuba”, en *El País*, 29 de marzo de 2015). Consecuentemente, el BID alerta sobre un impacto fiscal significativo en algunos de los países beneficiados, en especial en Guyana, Haití y Nicaragua, en Serbin y Serbin Pont (2015).

<sup>44</sup> “Since 2005, such loans to these governments have accounted for 75% of the \$119 billion lent to the region by Chinese policy banks such as China Development Bank and China Ex-Im bank (...) Both Argentina and Brazil, as well as Venezuela and Ecuador, have also leveraged state control of the oil sector to negotiate access for Chinese companies, and both have been notable in their use of tariff barriers and other legal restrictions to protect domestic producers from competition by Chinese (and other foreign) products”. (Ellis, Evans, “*The New Strategic Environment of the Trans-Pacific: A U.S. Perspective*”, June 12, 2015, disponible en <http://www.indrastra.com/2015/06/FEATURED-New-Strategic-Environment-of-Trans-Pacific-US-Perspective-by-Dr-R-Evan-Ellis.html>)

<sup>45</sup> Ellis, *Op.cit.*

Sin embargo, el eje de la nueva atención de los Estados Unidos hacia América Latina – aparte de sus socios en el marco de los acuerdos comerciales existentes – está puesto, como bien lo señala Feinberg, en las dos principales economías de la región – Brasil y México<sup>46</sup>. En el contexto de los dificultosos avances para concretar el TTP y el TIIP, estos países aparecen como dos actores relevantes, pasando Venezuela a un segundo plano debido a su crisis actual y el debilitamiento de su proyección internacional, aunque también existen, como ya señalamos, esfuerzos para recomponer la relación con el actual gobierno de este país. Si el TPP<sup>47</sup> y el TIIP se concretan, tendrán un impacto significativo sobre el comercio mundial y sobre las diversas regiones, incluyendo América Latina y el Caribe, como lo señalábamos en otro lugar. Si ambos mega-acuerdos fracasan, el cuadro geo-económico y geopolítico global tenderá a favorecer a China y a los BRICS, y a los acuerdos y alianzas que intenta promover China a nivel global.

En todo caso, por la manera en la que Estados Unidos ha manejado a sus relaciones con América Latina, se hace indispensable, en función de una nueva fase de sus relaciones con la región, el fortalecimiento de la cooperación internacional que dicho país pueda desarrollar con el bloque suramericano. Si bien el enfrentamiento ideológico de la primera década de este siglo ha reducido la capacidad de actuación de Estados Unidos, no se puede ignorar la importancia que sigue teniendo el bloque para los norteamericanos; sin embargo, tampoco se puede desconocer que la tarea no será fácil, mientras los actores extra-regionales como Rusia y, en particular, China, sigan presionando con sus relaciones económicas para debilitar la presencia estadounidense. Por ello, en el cambio de estrategia, Estados Unidos tendrá que ampliar su espectro de cooperación y de integración si quiere seguir manteniendo una amplia relación con este bloque y quebrar su estrategia frente a las potencias extra-regionales<sup>48</sup>, acotando la influencia china y aislando la presencia de Rusia.

### **3. El rol de las relaciones bilaterales entre Cuba y los Estados Unidos**

---

<sup>46</sup> En mayo de 2015 se realizó una Cumbre presidencial entre ambos países y se firmaron una serie de acuerdos. Sin embargo, tanto en sus alineaciones regionales como en sus modelos económicos, ambos países responden a modelos distintos. Como señala un reciente informe “México ha apostado por la apertura comercial vía tratados de libre comercio, su principal referente es EEUU y ha apostado por proyectos como la Alianza del Pacífico. Brasil sigue siendo una economía altamente proteccionista, sus vínculos económico-comerciales son con China y no solo no se han integrado en la Alianza del Pacífico sino que la contempla con lejanía y ningún deseo de acercarse a ella” (Muñoz Sánchez, Olmer Oliveiro y Luis Eduardo Vieco Maya, “La política exterior de Estados Unidos hacia América Latina en el período 2001-2014”, en *Analecta Política (Medellín)*, 2015, vol.5 , No 8, 199-217).

<sup>47</sup> A principios de octubre de 2015, después de 5 años de negociaciones, los Estados Unidos y 11 naciones de la Cuenca del Pacífico acordaron firmar el TPP, abarcando el 40% de la economía mundial. No obstante, el Tratado está aún sujeto a la aprobación del Congreso estadounidense. En *International New York Times*, 6 de octubre de 2015, 1. Es interesante notar la reacción de Beijing con respecto a la firma del acuerdo. El mismo día de la firma el Ministerio de Comercio de la República Popular China declaró que daba la bienvenida al mismo y que confiaba que serviría las conversaciones con otros acuerdos de libre comercio en la región del Asia-Pacífico, en *China Daily. European Weekly*, October 9-15, 2015, 2.

<sup>48</sup> Muñoz Sánchez, Olmer Oliveiro y Luis Eduardo Vieco Maya (2015) “La política exterior de Estados Unidos hacia América Latina en el período 2001-2014”, en *Analecta Política (Medellín)*, vol.5 , No 8, 199-217.

En el marco de estos procesos globales, el acercamiento entre los EEUU y Cuba juega un papel fundamental, más allá de la VII Cumbre de las Américas, en la recomposición de las relaciones estadounidenses con América Latina y el Caribe. Aunque Cuba ha sido una prioridad de la lista de iniciativas hacia América Latina y el Caribe por parte de Washington en Panamá, es tan sólo un componente de una agenda más amplia y ambiciosa – el restablecimiento de la presencia de los Estados Unidos en la región y, particularmente, en América del Sur, y la contención de la creciente influencia china.

A casi una década y media del desentendimiento estratégico de los Estados Unidos de la región, la presencia de otros actores extra-regionales como Rusia, China e Irán se ha incrementado. Rusia se ha posicionado con los países que despliegan el discurso anti-imperialista más radicalizado, convirtiéndose en un inversor en el sector energético y en un proveedor importante de equipamiento bélico. Irán ha avanzado en diversos acuerdos, particularmente en el marco del intercambio de petróleo por productos agrícolas. China, por su parte, como ya hemos analizado, ha ido más allá – se ha centrado en el comercio con la región dentro del patrón de relacionamiento señalado, ha invertido activamente en los países sudamericanos, ha colocado productos manufacturados de diversos tipos en los mercados locales, se ha abastecido de bienes primarios, ha vendido equipamiento bélico y se ha convertido de hecho en el banquero de aquellos gobiernos con los que ha desarrollado relaciones estrechas, como en el caso de Venezuela, Argentina, Brasil y Ecuador. En su conjunto, tal como lo señalamos, los países latinoamericanos han recibido un total de 22.000 millones de dólares sólo en 2014, alcanzando, desde 2005, una suma total de 119.000 millones. Es esta presencia china la que ha generado creciente preocupación en Washington y la que la ha forzado a impulsar una nueva estrategia orientada a vincularse con América del Sur como parte de una estrategia global más amplia que aplica el llamado “*smart power*”.

En este marco, el símbolo de la resistencia anti-estadounidense en América Latina – Cuba – se convirtió en la llave para acceder a una región que había tomado distancia diplomática, en tanto el embargo a la isla no sólo afectó las relaciones bilaterales, sino que se convirtió en un factor de tensión y de disputa entre los EEUU y los países de América Latina y el Caribe. Es necesario tener en cuenta, como lo señalamos al principio, que la región asumió una sólida posición con respecto a la reincorporación plena de Cuba a nivel hemisférico, de manera que la recomposición de las relaciones entre EEUU y Cuba ha creado condiciones favorables para avanzar en el diálogo con resto de la región, incluyendo a aquéllos países que, como Ecuador, Bolivia y Venezuela, mantienen posiciones fuertemente antagónicas. Más importante aún para los intereses de los Estados Unidos, la oportunidad fue propicia para lidiar con uno de los protagonistas implícitos de la Cumbre – China, que sin estar presente en la misma, ha asumido

una destacada presencia en la agenda hemisférica. Como consecuencia, la región recobra valor estratégico y se encuentra posicionada en una forma importante en lo que se refiere a la nueva estrategia global de los Estados Unidos orientada a desarrollar y consolidar alianzas que apoyen los avances del TPP como un contrapeso a la FTAAP anunciada por China durante la Cumbre de la APEC.

En este proceso, el inicio de las conversaciones bilaterales entre los EEUU y Cuba ha marcado un primer paso importante en la reanudación de una estrategia hemisférica estadounidense, cuyos perfiles aún están por definirse, pero que probablemente se dé en un contexto regional diferente del de la década precedente, levantando una serie de interrogantes tanto sobre la efectiva sostenibilidad de algunas instituciones regionales nacidas al calor del regionalismo post-liberal y post-hegemónico y sobre los alcances efectivos que pueda tener un organismo como la CELAC para impulsar un esfuerzo y una voz colectiva de una región heterogénea y fragmentada en su interlocución con el cuadro de actores y organismos que configuran el nuevo entorno internacional.

En todo caso, este nuevo paso de una estrategia estadounidense orientada a la región, al enviar una clara señal que apunta a recomponer las relaciones con los países de la misma y a promover una nueva presencia e influencia de los Estados Unidos en América Latina y el Caribe, va más allá de sus tradicionales áreas de influencia y de vinculación con Centroamérica, el Caribe y México, y de una agenda centrada en el narcotráfico y la inmigración. El trasfondo de esta nueva orientación responde a varios factores extra-regionales –la creciente influencia económica y estratégica de China, tanto en la región como en el Asia- Pacífico, junto con la ya señalada presencia de otros actores extra-regionales; la necesidad de avanzar rápidamente en la materialización del Tratado Trans-Pacífico (TTP) para lo cual la región (y particularmente la Alianza del Pacífico) es un factor clave; la necesidad de acotar y contener a China, y de aislar a Rusia e Irán a nivel global y regional, entre otras variables. Estas nuevas condiciones del entorno implican que: a) los Estados Unidos tendrán una renovada presencia en toda América Latina y el Caribe, sin necesariamente compartir una agenda común; b) que esta presencia puede amenazar la autonomía adquirida por algunos países latinoamericanos y, dependiendo de las nuevas administraciones que asuman la presidencia de los Estados Unidos, pueden plantearse, inclusive, nuevas formas y modalidades de hegemonía, basadas más en el “*smart power*” que en una presencia militar y c) que América Latina y el Caribe deben estar preparados para mantener en el futuro un diálogo y relaciones más intensos, en lo económico y lo político, con los Estados Unidos, que no pongan en cuestión la autonomía alcanzada, tal vez en función de una nueva modalidad más acorde con los tiempos y el entorno global actual y con el nuevo precedente que, en este sentido, pueda desarrollar Cuba en sus relaciones con Washington.

## Bibliografía

- Bitar, Sergio, “*Why and How Latin America Should Think About the Future. Global Trends and the Future of Latin America*”, Washington D.C., Inter-American Dialogue, December 2013.
- Bitar, Sergio, “*Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina*”, Santiago de Chile: CEPAL-Diálogo Interamericano, Serie de Gestión Pública, 2014.
- CEPAL, “*Latin America and the Caribbean in the World Economy*”, Santiago de Chile, ECLAC, 2011-2012.
- CEPAL, “*La República Popular China y América Latina y el Caribe. Diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global*”, Santiago de Chile, CEPAL, junio de 2012, Accesible en [www.cepal.org/publicaciones/xml/1/47221/ChinayALCesp.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/47221/ChinayALCesp.pdf)
- CEPAL, “*Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Lenta postcrisis, meganegociaciones comerciales y cadenas de valor: el espacio de acción regional*”, Santiago de Chile: CEPAL, 2013.
- CEPAL, “*Estudio económico de América Latina y el Caribe. Desafíos para la sostenibilidad del crecimiento en un nuevo contexto externo*”, (LC/G.2619-8), Santiago de Chile, 2014.
- CEPAL, “*América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de cooperación económica*”, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 2015.
- de Lecea, Antonio, “*EU-US Partnership: More Relevant than Ever*”, in Roy, Joaquín and Roberto Domínguez (eds.), *The Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States*, Buenos Aires, Miami-Florida European Union Center Jean Monnet Chair-Argentine Council of Foreign Relations (CARI), 2014.
- Ellis, Evan, “*China on the Ground in Latin America. Challenges for the Chinese and Impacts on the Region*”, London, Palgrave MacMillan, 2009.
- Ellis, Evans, “*The New Strategic Environment of the Trans-Pacific: A U.S. Perspective*”, June 12, 2015, disponible en <http://www.indrastra.com/2015/06/FEATURED-New-Strategic-Environment-of-Trans-Pacific-US-Perspective-by-Dr-R-Evan-Ellis.html>
- Ellis, Evans, “*International Regime Building: the Trans-Pacific Partnership*”, en *Latin America Goes Global*, May 19, 2015. Disponible en <http://www.latinoamericagoesglobal.org/2015/05/international-regime-building-the-trans-pacific-partnership/>
- Ellis, Evan y Ulises Granados, “La conquista china de América Latina”, en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol 15, No. 1, 2015, 45-50, disponible en [www.fal.itam.mx](http://www.fal.itam.mx)

Feinberg, Richard, Emily Miller y Harold Trinkunas, “*Better than you think. Reframing Inter-American relations*”, *Policy Brief*, March 2015, Washington D.C., The Brookings Institution, 2015.

Gallagher, Kevin, “Why Latin America Should not Squander the China Boom”, en *BBC News*, 25 enero 2015.

Heine, Jorge, “*The next step in China-LAC links*”, 6 de enero de 2015, disponible en [www.cries.org](http://www.cries.org)

Hernández Moreno, Jorge José, «La inserción internacional de América Latina y el Caribe: Dificultades para la sostenibilidad del crecimiento económico», *Documento Opinión 17*, 6 de febrero de 2015, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Leiteritz, Ralf, “China and Latin America: A Marriage made in Heaven?”, en Mantilla Baca, Sebastián (ed.), *La expansion de China en América Latina*, Quito, CELAEP-Fundación Hanns Seidel, 2015, 159-190.

LeoGrande, William y Peter Kornbluth, *Back Channel to Cuba. The Hidden History of Negotiations between Washington and La Habana*, Chapel, The University of North Carolina Press, 2014.

Magnier, Mark, “China se alista para la nueva realidad de un crecimiento más moderado”, en *La Nación/The Wall Street Journal Americas*, jueves 5 de marzo de 2015.

Muñoz Sánchez, Olmer Oliveiro y Luis Eduardo Vieco Maya, “La política exterior de Estados Unidos hacia América Latina en el período 2001-2014”, en *Analecta Política (Medellín)*, vol.5 , No 8, 2015, 199-217.

Oppenheimer, Andrés, “Obama, lejos aún de acercarse a América Latina”, en *La Nación*, 19 de mayo de 2015, 29.

Pastrana, Eduardo y Hubert Gehring (eds.), “*Alianza del Pacífico: mitos y realidades*”, Cali: Editorial Universidad Santiago de Cali, 2015.

Peña, Félix, “*Fragmentación en las negociaciones comerciales: los mega-acuerdos inter-regionales y su potencial impacto en la gobernanza global*”, *Newsletter* (Buenos Aires), marzo 2014.

Ramírez Bonilla, Juan José, “La competencia Estados Unidos-China: El Trans-Pacific Partnership Agreement vs. El Acuerdo de Libre Comercio China-Corea-Japón”, en Ramírez Bonilla, Juan José y Francisco José Haro Navejas (coords.), *China y su entorno geopolítico. Políticas e instituciones de la integración regional*, México D.F., El Colegio de México, 2014, 33-72.

Ramonet, Ignacio, “*The new oil geopolitics*”, June 17, 2015, GCSSI, disponible en <http://gcssi.org/wp2/?p=4410>

Ríos, Xulio, “El proyecto de Xi Jinping”, *El País*, 7 de febrero de 2015, 19.

Serbin, Andrés. *Chávez, Venezuela y la reconfiguración política de América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: Editorial Siglo XXI, 2010.

Serbin, Andrés. “Círculos concéntricos. La política exterior de Cuba en un mundo multipolar y el proceso de “actualización”, Ayerbe, Luis Fernando (ed.) “*Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos*”, Buenos Aires, CRIES-IEEI-Editorial Icaria, 2011, 229-267.

Serbin, Andrés, “Cuba: a atualização do modelo econômico e a política externa em um mundo multipolar”, en *Política Externa*, vol. 21, No. 3, São Paulo, jan7fev/mar 2013, 177-208.

Serbin, Andrés, “Los nuevos regionalismos y la CELAC: Los retos pendientes”, en Bonilla, Adrián y Isabel Alvarez Echandi (eds.), “*Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*”, San José, FLACSO, 2013, 47-78.

Serbin, Andrés, “¿Atlántico vs. Pacífico?: Mega-acuerdos e implicaciones geo-estratégicas para América Latina y el Caribe”, en Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnir (coords.), *¿Atlántico vs. Pacífico?: América Latina y el Caribe, los cambios regionales y los desafíos globales. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, No. 10, Buenos Aires, CRIES, 2014, 15-72. Disponible en [www.cries.org](http://www.cries.org)

Serbin, Andrés; Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnir (coord.), “*El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*”, Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe 2012, Buenos Aires, CRIES, disponible en [www.cries.org](http://www.cries.org)

Serbin, Andrés and Andrei Serbin Pont, “*Obama Is Using Cuba To Counter Russia, Iran, And China's Growing Influence In Latin America*”, en Forbes, disponible en [www.cries.org](http://www.cries.org)

Soares de Lima, María Regina, “*Nova Agenda Sulamericana e o Papel Regional do Brasil*”, en Pensamiento Propio (Buenos Aires), No. 39, enero-junio 2014, 211-248.

Velloso, Miguel, “China avanza sobre América Latina”, en *La Nación*, 13 de abril de 2015, 19.

Weitzkin, Paul in New York and REN QI in Beijing (China Daily Latin America) “China is a Key Banker for Latin America”, 9 marzo 2015, in *China Daily*, [www.chinadaily.com.cn.htm](http://www.chinadaily.com.cn.htm)

Wyne, Ali, “East by Southwest. Latin America Holds the Keys to the U.S. Pivot to Asia”, en *Foreign Affairs*, February 26, 2015.

Zakaria, Fareed, “*The Post-American World*”, New York: Norton, 2008.

Zheng, Wang, “US-China Relations: The Danger of Strategic Misjudgement”, November 8, 2014, en *The Diplomat*, <http://thediplomat.com/2014/11/us-china-relations-the-danger-of-strategic-misjudgment/>

Zheng, Wang, "China's Alternative Diplomacy. China has just made its biggest foreign policy adjustment in 25 years", en *The Diplomat*, 30 de enero 2015