

**CARIBE:
DESAFIOS E PERSPECTIVAS
CONTEMPORÂNEOS**



**WAGNER IGLECIAS, LOURDES REGUEIRO BELLO
E JÚLIO CÉSAR SUZUKI
(ORGS.)**

EDIÇÕES EACH

CARIBE: PERSPECTIVAS E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

Wagner Iglecias
Lourdes Regueiro Bello
Júlio César Suzuki
[Organizadores]



São Paulo
Edições EACH
2022

DOI: 10.11606/9786588503195



Esta obra é de acesso aberto. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e autoria e respeitando a Licença Creative Commons indicada

2022 – Escola de Artes, Ciências e Humanidades/USP
Rua Arlindo Bettio, 1000 – Vila Guaraciaba
Ermelino Matarazzo, São Paulo (SP), Brasil
03828-000

As opiniões expressas nos textos que constituem esta obra são de inteira e exclusiva responsabilidade de seus respectivos autores, não necessariamente refletindo as opiniões dos organizadores da obra, de Edições EACH ou do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM-USP)

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Reitor
Vice-Reitor

Prof. Dr. Carlos Gilberto Carlotti Junior
Profa. Dra. Maria Arminda do Nascimento Arruda

ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES

Diretor
Vice-Diretor

Prof. Dr. Ricardo Ricci Uvinha
Profa. Dra. Fabiana de Sant'Anna Evangelista

Conselho Editorial das Edições EACH

Profa. Dra. Isabel C. Italiano (Presidente - EACH/USP – Brasil)
Prof. Dr. Jefferson A. Mello (Vice-Presidente -EACH/USP – Brasil)
Profa. Dra. Ana Paula Fracalanza (EACH/USP – Brasil)
Analúcia dos Santos V. Recine (EACH/USP – Brasil)
Profa. Dra. Anna Karenina A. Martins (EACH/USP – Brasil)
Prof. Dr. Carlos Bandeira de M. Monteiro (EACH/USP – Brasil)
Profa. Dra. Clara Vasconcelos (Universidade do Porto – Portugal)
Prof. Dr. Daniel Hoffman (Rutgers University - EUA)
Profa. Dra. Flávia Mori Sarti (EACH/USP – Brasil)
Prof. Dr. Humberto Miguel G. Malpartida (EACH/USP – Brasil)
Profa. Dra. Juliana P. Rodrigues (EACH/USP – Brasil)
Prof. Dr. Marcos Lordello Chaim (EACH/USP – Brasil)
Maria Fátima dos Santos (EACH/USP – Brasil)
Prof. Dr. Michel Riaudel (Sorbonne Université – França)
Profa. Dra. Rosely A. Liguori Imbernon (EACH/USP – Brasil)
Profa. Dra. Sandra L. A. de A. Reimão (EACH/USP – Brasil)
Profa. Dra. Verônica Marcela Guridi (EACH/USP – Brasil)

Publicação

Capa

Inês Aponte
[Série Conchas Cónicas #3, obra da artista plástica porto-riquenha Inês Aponte inspirada em conchas do Mar do Caribe. World Series 2021 – Fourth Theme – Shells. Tinta sobre papel. Este trabalho é parte da obra derivada da bolsa da Fundação Pollock Krasner obtida pela artista]

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO-NA-PUBLICAÇÃO
Universidade de São Paulo. Escola de Artes, Ciências e Humanidades. Biblioteca.

Maria Fátima dos Santos (CRB-8/6818)

Caribe : perspectivas e desafios contemporâneos / organizadores, Wagner Iglecias, Lourdes Regueiro Bello, Júlio César Suzuki. – São Paulo : Edições EACH, 2022.
1 ebook

Texto em português, inglês ou espanhol
ISBN 978-65-88503-19-5 (ebook)
DOI 10.11606/9786588503195

1. Integração econômica - Caribe. 2. Relações econômicas - Caribe. 3. Economia política - Caribe. 4. Desenvolvimento econômico - Caribe. I. Iglecias, Wagner Tadeu, org. II. Regueiro Bello, Lourdes Maria, org. III. Suzuki, Júlio César, org. IV. Universidade de São Paulo. Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina.

CDD 22. ed. – 337.1729

Como citar esta publicação no todo, segundo ABNT NBR 6023: 2018:

IGLECIAS, W. T.; REGUEIRO BELLO, L. M.; SUZUKI, J. C. (org.). **Caribe**: perspectivas e desafios contemporâneos. São Paulo: Edições EACH, 2022. 1 ebook. DOI 10.11606/9786588503195.

Como citar o capítulo desta publicação, segundo ABNT NBR 6023: 2018:

SOBRENOME, Iniciais do(s) pré-nome(s); SOBRENOME, Iniciais do(s) pré-nome(s); SOBRENOME, Iniciais do(s) pré-nome(s). Título do capítulo. *In*: IGLECIAS, W. T.; REGUEIRO BELLO, L. M.; SUZUKI, J. C. (org.). **Caribe**: perspectivas e desafios contemporâneos. São Paulo: Edições EACH, 2022. p. xx-yy. DOI 10.11606/9786588503195.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	6
<i>Wagner Iglecias, Lourdes Regueiro Bello e Júlio Cesar Suzuki</i>	
MAS ALLÁ DE UN NOMBRE: CARIBE, UN CONCEPTO EN CONSTRUCCIÓN.....	12
<i>Félix Valdés García y Milagros Martínez Reinoso</i>	
INTEGRACIÓN REGIONAL EN EL CARIBE: EL CASO DE LA CARICOM.....	36
<i>Jacqueline Laguardia Martínez</i>	
REAJUSTES EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS HACIA EL GRAN CARIBE.....	63
<i>Marisleidys Concepción Pérez</i>	
LAS CADENAS DE SUMINISTROS DE EUA, LA GEOPOLÍTICA EUA-CHINA, Y EL ALBA-TCP. LOS CASOS DEL PETRÓLEO DE VENEZUELA Y LAS VACUNAS DEL COVID-19 EN CUBA.....	86
<i>Maribel Aponte-García</i>	
CUBA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES	
<i>Claudia Marín Suárez y Lourdes Regueiro Bello.....</i>	127
PUERTO RICO'S PARADIPLOMACY FROM COLD WAR TO FREE TRADE. CLOSE ENCOUNTERS WITH THE GREATER CARIBBEAN AND BEYOND.....	151
<i>Raymond Laureano-Ortiz</i>	
BEST AND WORST RESILIENCE STRATEGIES ADOPTED BY THE FOOD AND BEVERAGE SUPPLY CHAIN IN THE CARIBE AFRTERMATH OF HURRICANE MARÍA: THE CASE OF PUERTO RICO.....	175
<i>Karen Orengo Serra, Maribel Ortiz Soto, Leyda Tapia Márquez y Chyntia Senquiz Díaz</i>	

CARIBBEAN SUPPLY-CHAIN TRADE ALTERNATIVES TO COVID-19 PANDEMIC AND ATMOSPHERIC DISASTERS: METHOD WITH APPLICATIONS TO PUERTO RICO.....	198
<i>Maribel Aponte-García y Carlos Álvarez</i>	
ANÁLISIS INTERSECCIONAL EN EL PROCESO DE MOVILIDAD INDUCIDA EN CONTEXTO EMERGENCIA Y/O DESASTRES EN CUBA. UN ENFOQUE DESDE LA REDUCCIÓN DE RIESGOS.....	228
<i>Jorge Alfredo Carballo Concepción, Janet Rojas Martínez y Marta Rosa Muñoz Campos</i>	
EL IMPACTO DEL COVID-19 EN LAS ECONOMÍAS DEL CARIBE.....	247
<i>Rosajilda Vélez y Diandra Peña</i>	
GUIANA FRANCESA: ENTRE FRANÇA, CARIBE E AMÉRICA DO SUL.....	267
<i>Stepháne Granger</i>	
EL GRAN CARIBE: PASADO, PRESENTE Y FUTURO.....	288
<i>Alberto Prieto Rozos</i>	
O CARIBE E O BRASIL.....	309
<i>Wagner Iglecias</i>	
SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES.....	318
SOBRE OS ORGANIZADORES.....	322
INDICE REMISSIVO.....	324

APRESENTAÇÃO

Trazemos ao público “Caribe: desafios e perspectivas contemporâneos”. A obra, mais uma iniciativa do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM-USP), apresenta alguns dos principais debates que marcam a região na atualidade. Seus textos são fruto da produção de acadêmicos caribenhos de variadas formações e inseridos em distintos contextos nacionais, a partir de suas trajetórias pessoais e profissionais, como Cuba, República Dominicana, Porto Rico, Trinidad e Tobago e Guiana Francesa.

No capítulo inicial Félix Valdés García e Milagros Martínez Reinoso retomam a antiga mas sempre atual discussão sobre os traços da formação histórica que faz do Caribe uma região única no mundo. Revisitam a incorporação da região ao império espanhol, iniciada ainda no final do século XV, bem como a colonização posterior por várias outras nações europeias, como França, Holanda e Inglaterra. Discutem também a própria etimologia da própria palavra Caribe e a contrapõem ao termo Antilhas. E percorrem, num belo transcurso através das letras e reflexões de diversos pensadores e pensadoras do Caribe, a própria noção deste que é um conceito em permanente construção.

No segundo capítulo Jacqueline Laguardia Martínez discute a formação e atuação da Comunidade do Caribe (CARICOM), ressaltando que desde o período colonial já existiam aspirações e projetos de constituição de uma unidade territorial, principalmente entre as possessões europeias no Mar do Caribe. A autora destaca, porém, que existiram diversos projetos de integração regional na região ao longo do tempo, muitas vezes sobrepostos e com variados objetivos. Apesar de ressaltar os tantos avanços obtidos pela CARICOM nas últimas décadas, Laguardia Martínez nos lembra que o regionalismo caribenho continua a enfrentar muitos e complexos obstáculos para avançar. No entanto aposta na reinvenção da entidade e na sua fundamental importância para a região.

No capítulo terceiro Marisleidys Concepción Pérez apresenta alguns dos principais traços da política exterior dos Estados Unidos em relação ao Caribe, destacando temas bastante sensíveis para Washington. Entre eles a

proximidade geográfica que faz da região, que ela chama de Mediterrâneo americano, parte do sistema defensivo estado-unidense. O texto discorre sobre a história das relações entre os Estados Unidos e o Caribe, caracterizada por uma mescla entre expansionismo e intervencionismo, que vai da Doutrina Monroe à Diplomacia do Dólar, e passa pelas relações beligerantes com a Cuba pós-1959 até chegar aos dias de hoje, quando a agenda de Washington para a região passa pela incorporação de mais temas, como multilateralismo, direitos humanos, migração, livre comércio e combate ao narcotráfico, entre outros.

Maribel Aponte-García discute, no quarto capítulo, alguns elementos geopolíticos e comerciais das cadeias de suprimentos dos Estados Unidos, a partir da medida do governo Joe Biden de 2021 conhecida como *America's Supply Chains*. Para isso a autora analisa dois produtos estratégicos para dois países do Grande Caribe: o petróleo, para a Venezuela, e as vacinas contra a COVID-19, no caso de Cuba. Além disso o texto contempla também elementos econômicos e geopolíticos da disputa que Estados Unidos e China travam na região. Aponte-García ressalta que a nova ordem executiva emanada por Biden pressupõe um profundo reordenamento geopolítico e econômico regional e internacional e aponta também para a importância da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) como uma arena pela qual os países da América Latina e do Caribe podem criar alternativas de integração que garantam maior autonomia à região nesta complexa teia de relações entre cadeias de suprimentos, geopolítica e integração regional.

No capítulo seguinte Claudia Marín Suárez e Lourdes Regueiro Bello refletem sobre características históricas e prioridades contemporâneas da política exterior de Cuba. Ressaltam a condição determinante do bloqueio imposto por Washington desde 1962 sob o desempenho da economia do país, e destacam a aposta de Havana no multilateralismo como estratégia para romper o isolamento econômico do país de um lado e, de outro, ajudar na construção de outra ordem global. As autoras discutem também temas cruciais da política exterior do país na atualidade, como o princípio da cooperação e da solidariedade nas relações internacionais, a aproximação com a China via nova rota da seda, as reformas econômicas em curso no atual governo, com importantes implicações sobre os investimentos externos no país e, por fim, as migrações, cujo destino principal, paradoxalmente, são os Estados Unidos.

No sexto capítulo Raymond Laureano-Ortiz convida leitoras e leitores à interessante reflexão sobre a crescente inserção de Porto Rico nas cadeias globais de comércio, produção, cooperação e intercâmbio mesmo não desfrutando da condição de ser um Estado soberano. Como se sabe, a ilha caribenha tem o status de Estado Livre Associado aos Estados Unidos e, nesse contexto, tem desenvolvido importantes iniciativas de paradiplomacia com entes governamentais subnacionais de outros países. Entre elas, destaca o autor, aquelas dos anos 1980 e 1990, especialmente direcionadas a Espanha e Japão, mas também em direção ao Grande Caribe, com quem Porto Rico estabeleceu significativa interação intra e extraregional, conformando um conjunto de experiências que podem ser úteis para o futuro.

Porto Rico continua a ser tema do livro no capítulo seguinte, no qual quatro autoras, Karen Orengo Serra, Maribel Ortiz Soto, Leyda Tapia Márquez y Chyntia Senquiz Díaz, discutem outro tema estratégico para todo o Caribe: as estratégias para lidar com acidentes naturais, como no estudo de caso que apresentam sobre as cadeias de suprimentos de alimentos e bebidas adotadas depois da passagem do furacão María, cuja violência deixou alguns milhares de vítimas em 2017 e causou prejuízos de quase US \$ 100 bilhões. O desastre natural demonstrou, de um lado, a resiliência do povo porto-riquenho, e de outro a fragilidade de Porto Rico em relação a seus sistemas energético, logístico e de transportes. O capítulo demonstra, baseado em ampla análise de dados, aspectos positivos mas também negativos das estratégias adotadas por Porto Rico para retomar a vida normal, destacando diversos obstáculos surgidos na interação com as autoridades federais dos Estados Unidos para a resolução dos inúmeros problemas deixados pelo furacão.

No oitavo capítulo Maribel Aponte-García e Carlos Álvarez retomam a discussão sobre cadeia de suprimentos, também abordando Porto Rico e os desastres naturais que assolam a ilha e acrescentando à discussão o surgimento da pandemia de COVID-19. Os autores argumentam que desde o mencionado ano de 2017 Porto Rico tem sido impactado por desastres atmosféricos, telúricos e pandêmicos. Com uma economia totalmente aberta, os porto-riquenhos precisam importar 85% dos alimentos que consomem e 70% de todos os insumos médicos que fazem uso. O texto constitui-se numa pesquisa muito relevante sobre impactos na cadeia de suprimentos de produtos diversos em

meio a um cenário tão adverso como aquele que se abateu sobre Porto Rico nos últimos anos com a combinação entre furacão e pandemia sobre uma pequena ilha não-soberana. Os autores apontam ainda para a resiliência do Grande Caribe para os desastres naturais, desde a importância dos portos da região até a atuação das organizações de ajuda humanitária.

No capítulo seguinte Jorge Alfredo Carballo Concepción, Janet Rojas Martínez e Marta Rosa Muñoz Campos tratam dos processos de mobilidade induzida em contextos de emergência em Cuba, outro país caribenho periodicamente assolado pelos desastres naturais, especialmente furacões. O texto assinala que as políticas públicas de prevenção de riscos são de alta prioridade no país, mas ainda existem vulnerabilidades diversas em relação a aspectos como prevenção, mitigação, resposta e recuperação diante dos acidentes naturais. Os autores destacam a evolução histórica de Cuba nas políticas para lidar com o problema, e ressaltam questões relacionadas à interseccionalidade que derivam da interação de fatores sociais, econômicos, políticos, culturais e simbólicos em cada contexto. Também baseado em dados e em ampla discussão conceitual, o capítulo aponta para a potencialidade de aprendizado com experiências passadas de contextos de desastres e emergência e de adaptação futura à mudança climática em curso.

No décimo capítulo Rosajilda Vélez e Diandra Peña refletem, desde a República Dominicana, sobre os impactos da pandemia da COVID-19 sobre as economias caribenhas. Assim como vários países da América Latina, África e Ásia, os países caribenhos sofreram as consequências da desaceleração da economia mundial por conta das restrições em curso desde o surgimento do vírus. Economias dependentes do mercado externo e baseadas na exportação de bens de baixo valor agregado, as nações do Caribe enfrentaram desequilíbrios na Balança de Pagamentos, bem como crise fiscal, cambial e aumento de suas dívidas. A partir da análise de dados econômicos diversos as autoras demonstram a fragilidade das economias da região, situando-as entre as mais vulneráveis do mundo por uma série de motivos, que vão dos recorrentes desastres naturais ao baixo acesso ao mercado de capitais internacional, bem como a dependência de instituições como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial e a necessidade urgente de que sejam criadas plataformas digitais de amplo acesso da população a fim de que a região possa adquirir

maior densidade de capital humano, com impactos inclusive sobre a acentuada desigualdade social e sobre os fluxos de investimentos externos que seus países recebem, ainda hoje muito voltados à mão-de-obra barata.

Stepháne Granger, no capítulo seguinte, nos apresenta um amplo panorama sobre a Guiana Francesa, um dos últimos territórios das Américas que permanece como parte de uma nação europeia. Compartilhando grande parte de sua fronteira com o Brasil, a Guiana Francesa faz parte da zona de transição entre a Amazônia e o Oceano Atlântico. Constitui-se, como diz Granger, numa interface entre a América do Sul, o Caribe e a Europa. Projeta parte da sua herança amazônica no Caribe e parte de sua herança caribenha na Amazônia. E permanece imersa na ambiguidade entre afirmar sua soberania territorial e política ou continuar a fazer parte de uma das nações mais ricas e poderosas do mundo.

Na sequência Alberto Prieto Rozos convida leitoras e leitores para mais um voo panorâmico sobre o Grande Caribe, ressaltando que para além de marcos geográficos os caribenhos são definidos por suas mentalidades e traços psicológicos frutos de um sincretismo cultural de numerosas origens. Apresenta as distintas trajetórias históricas dos muitos Caribes, a centralidade do braço africano na constituição daqueles futuros países e a crescente influência estadunidense sobre toda a região a partir da virada para o século XX. Seu texto destaca, sobretudo, a longa trajetória de luta pela soberania de toda a região.

Para fechar o livro Wagner Iglecias apresenta breve capítulo no qual convida leitoras e leitores a refletir sobre semelhanças e diferenças, proximidades e distâncias entre o Caribe e o Brasil. Seu texto ressalta os traços comuns da formação histórica destas duas regiões do mundo, destacando inclusive sua quase contiguidade territorial e cultural, e aponta para a importância do aprofundamento das relações políticas e econômicas entre ambas na atualidade.

Por fim, gostaríamos de agradecer a Milagros Martínez Reinoso e Maribel Aponte-García, bem como a Jacqueline Laguardia Martínez e Gloria Amézquita Puntiel, coordenadoras do Grupo de Trabalho *Crisis, respuestas y alternativas en el Gran Caribe*, do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO), que muito gentilmente nos colocaram em contato com outros colegas caribenhos e nos fizeram relevantes sugestões para a organização do

presente livro. Estendemos nossos agradecimentos também à artista plástica Inés Aponte, que muito amavelmente cedeu o direito de uso de obra de sua autoria na capa desta publicação. Agradecemos ainda a Edições EACH pela parceria que resultou na publicação deste livro. Esperamos com ele contribuir para a ampliação do conhecimento que se tem, no Brasil, sobre o Caribe. Ainda que seja uma região do mundo com particularidades históricas, que resultaram em sociedades bastante diversas nos âmbitos social, econômico, cultural e político, há também traços comuns a todas elas que guardam fortes semelhanças com a formação brasileira. O passado colonial escravista, a inserção subalterna na economia mundial e a desigualdade social marcam grande parte da história das nações caribenhas, assim como marcam também a história brasileira. Tomar conhecimento da realidade caribenha - a de ontem e a de hoje - e refletir sobre seus desafios contemporâneos é tarefa salutar aos brasileiros para conhecerem-se, também, um pouco mais a si mesmos.

Wagner Iglecias
Lourdes Regueiro Bello
Júlio César Suzuki

MÁS ALLÁ DE UN NOMBRE. EL CARIBE COMO CONCEPTO EN CONSTRUCCIÓN ¹

Félix Valdés García²

Milagros Martínez Reinoso³

En el planisferio del cartógrafo Waldseemuller de 1507 por primera vez se utiliza el nombre de América para referir al nuevo espacio “descubierto” y comunicado por el comerciante, explorador y cosmógrafo florentino Américo Vesputio en carta enviada en 1502 a Lorenzo P. de Médicis, conocida como *Mundus novus*. No son simplemente islas, sino tierra firme continental – afirmaba Vesputio. Se trataba de un mundo nuevo, más allá de aquel que “inventara” el genovés Cristóbal Colón, creído de haber llegado al Asia, como dijera Edmundo O’Gorman en 1958. La novedad llegaba diez años después del inicio de la invasión al archipiélago rebautizado como Las Antillas, las Indias Occidentales o el Caribe.

En octubre de 1492 el navegante avistaba la isla Guanahaní, y comenzaba a explorar lo que siempre creyó que era tierra firme, el borde de las esperadas Indias. Días después llegó a lo que hoy es Cuba y más tarde a la isla que denominó La Española. Sus buenas nuevas fueron alborozo. En carta enviada a Sus Altezas, una vez de vuelta en la península en marzo de 1493 y dirigida a Luis de Santángel, escribano de la Corona de Aragón –una especie de resumen de su *Diario de abordo*–, daba cuenta de la novedad del “descubrimiento”. Más tarde llevaba consigo para mostrar sus prendas antillanas: papagayos “verdes y colorados”, 10 “indios” tainos traídos con él (de los cuales 9 fueron presentados al Rey de Portugal y 6 a los Reyes Católicos en Barcelona en abril de 1493).

¹ Versão revista e ampliada do texto “¿De qué Caribe hablamos?”, de autoria de Milagros Martínez Reinoso e Félix Valdés García, publicado originalmente em *El gran caribe en el siglo XXI : crisis y respuestas / Milagros Martínez Reinoso ... [et.al.]; compilado por Luis Suarez Salazar y Gloria Amézquita. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2013, pp. 21-34.*

² Doctor en Filosofía. Profesor e Investigador Titular del Instituto de Filosofía de La Habana. Trabaja temas relacionados con la filosofía y el pensamiento en América Latina, en particular en el área del Caribe.

³ Licenciada en Economía de la universidad de La Habana (1978), máster en estudios caribeños por dicha universidad (2011). Se desempeña como Secretaria Ejecutiva de la Cátedra del Caribe Norman Girvan.

Con este acto y por diez años seguidos empezaron a llegar nociones de un “mundo nuevo”, exótico, idílico y dominable. Las islas fueron el referente, el lugar iniciático, y desde ahí, aparecieron los primeros nombres del rebautizo hecho por sujetos ajenos, poseídos de un carácter señorial, soberbio, quienes, desde posiciones de poder y ansias de expansión, de dominio y enriquecimiento, comenzaron a nombrar, asistidos por esa incapacidad de reconocer al Otro, a la exterioridad, y con ello comenzar a encubrirlo. Las islas fueron desde entonces, no Colba, Borinquen, Ayiti, Bohío, sino recibieron la gracia de quienes llegaron a sus extensas playas.

Colón plantó pica y aseguraba hacerlo, dizque para la cristiandad y los reyes católicos. Él venía de una España señorial, medieval, en tránsito al capitalismo mercantilista; venía de un mundo agotado por una guerra contra moros y judíos, contra infieles y herejes sarracenos, que le hacía ver al otro en el estrecho diapasón de buenos y malos, blancos y negros y desde la desmesura de “Yo soy” porque, “tu no eres”.

España terminaba ese mismo año la tan ansiada reconquista e integración de la Corona de Castilla con Isabel I y Fernando II de Aragón. De ello quedaba la violencia victimaria y sacrificial, en cierta medida naturalizada y pretendidamente inocente, extremadamente destructiva, como raíces profundas que habían calado en el comportamiento del español. Y, con Colón llegaban a las islas los últimos cruzados medievales, repletos de imágenes fantásticas, con olor a pira y a fuego, en busca de rutas comerciales y sedientos de oro. Los otros eran como ellos, pero eran la otredad, la exterioridad, eran su propia imagen vista en un espejo. Como consecuencia comenzaron a describirle acorde a sus registros y a aquellos presupuestos en los que se basaba su modo de mirar el mundo: la realidad es dicotómica, en opuestos maniqueos, nosotros somos, ellos son siempre carentes, deficitarios, no tienen estatus ontológico, ni gnoseológico, ni epistémico. Para el recién llegado nunca quedó dudas de que a estos había que sacarles de su “inmadurez” y, de la “pereza” congénita del indio antillano que se resiste al trabajo en la encomienda, del incesto y del canibalismo imaginada, de la incivilización y del atraso, mientras todo ello llegaría de la mano de la colonización, basada en la mítica idea del desarrollo y de la falaz la evangelización y extensión de la cristiandad. Los “indios” no habían recibido el

agua del bautismo y ello se convertía en otra de las argucias dadas para encubrir sus despiadados y perversos propósitos.

Este fue el comienzo del “yo soy” y consecuentemente del: “yo doy nombre”. Fue el inicio de la capacidad para nominar como mecanismo legítimo de la dominación y de esa “voluntad de poder” de la que hablan los filósofos latinoamericanos. Desde entonces y hasta hoy perduran términos que prevalecen en los registros de la historia, en los diccionarios, que se debaten, no ya como simples términos, sino como conceptos que poseen historia, contenidos, extensión y que a lo largo del tiempo y de las perspectivas se dilatan, se agotan, entran y salen a la vida cotidiana para referir a toda una región, una entidad espacial propia de importancia cultural, política y ambiental. Muchas de estas voces han ido más allá de sus límites naturales.

Entre los primeros nombres dados al nuevo espacio está el de Las Antillas, concedido por Pedro Mártir de Anglería, un estudiado cronista y cortesano de los Reyes de Castilla y León –quien jamás puso pie en el Nuevo Mundo– pero sí asoció al nuevo espacio “descubierto” en 1492 con tal sustantivo y, sin visitarlo, se convirtió en uno de los primeros en narrar el acontecimiento colombino. La denominación Antillas se relaciona con el retorno en el sur de Europa, por este tiempo, a los registros culturales heredados del mundo antiguo y al mismo tiempo a la sabiduría del propio Pedro Mártir de Anglería, quien lo tomaba de la mítica leyenda de la isla ‘Antilia’, ubicada en un lugar indeterminado del océano Atlántico, al oeste de la península ibérica, isla que se asociada caprichosamente a la Atlántida, mencionada por Platón en el *Timeo*. Etimológicamente se trata del espacio anterior, la ante-ínsula que se encuentra entre España-Portugal y el Cipango o las Indias. Tal denominación entró en desuso muy pronto, no obstante, fue nombre propio del espacio insular en los mapas y descripciones geográficas posteriores. Hoy las islas se agrupan en Antillas mayores y menores, cuando se ordenan por ubicación y tamaño y es nombre que perdura en las mentes más longevas de las islas del espacio hispano, las cuales se resisten a denominaciones más nuevas como Caribe.

Sin dudas, los nombres propios, las denominaciones, los sustantivos con los cuales referimos espacios físicos mudan, se enriquecen, dejan de existir o languidecen en su uso y sus referentes en el tiempo histórico y en dependencia a diferentes razones. Otros nombres ganan espacio. En los estudios académicos el

término Caribe ha generado la exposición de diferentes argumentos, algunos de los cuales quedarán expuestos en este ensayo, en la medida que responden a un tiempo, a una funcionalidad, y a un uso académico-disciplinar que va más allá de la memoria cotidiana y de los usos geopolíticos y prácticos.

En una ocasión, en un taller organizado por la Cátedra del Caribe de la universidad de La Habana, un reconocido intelectual afirmaba provocadoramente y de manera tajante: “El Caribe no existe”. “Cuando era niño se hablaba de las Antillas, y ello era comprendido por todos. Martí hablaba de las Antillas. Igual lo hicieron Hostos y Betances”– añadía. Su lapidaria tesis provocaba al auditorio. Unos quedaban pensativos, otros inquietos al no distinguir entre un término al uso menos frecuente y otro que se actualiza, garantizando mejor amplitud y contenido, como concepto o categoría que trasciende, en este caso el referido Caribe. Su intervención desencadenaba un debate que enriquecía los contenidos histórico-concretos de los términos y conceptos, de las categorías con las cuales se ha denominado el referido espacio, la peculiar región, más allá de la geografía física y de la geopolítica.⁴

Otro de los nombres asignados al archipiélago “descubierto” por Colón en 1492, a la región insular antepuesta en su ruta a las Indias o el Oriente, yendo en pos de sedas, perfumes, piedras preciosas, aromáticas especias como el clavo de olor, la pimienta, la canela, más otras mercaderías de especial importancia para los europeos fue el de: Indias Occidentales. El propósito de la empresa financiada por los Reyes Católicos hizo que las islas tropezadas fueran también rebautizadas como ‘Indias occidentales’.

Cristóbal Colón, quien ponía a prueba la redondez de la tierra y su conocimiento de los mapas de Toscanelli, estaba seguro de que, si él navegaba al poniente, llegaría a las Indias. El conocimiento de Marco Polo le hizo creer en esos días de octubre, que las costas de las islas de la actual Bahamas, luego de Cuba eran fondeaderos de la isla Cipango (hoy Japón), Catay (hoy la China), descritas por el mercader y viajero italiano Marco Polo. Se trataba de las Indias, según la confusión surgida para el endeble conocimiento de un mundo que

⁴ A este hecho hacemos referencia en el texto que da origen al actual. Se trata del ensayo “De que Caribe hablamos”, publicado en: *El gran Caribe en el siglo XXI: crisis y respuestas* / Milagros Martínez Reinosa ... [et.al.]; compilado por Luis Suarez Salazar y Gloria Amézquita. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2013. 392 p. El presente texto embebe al anterior, al antes mencionado, para diez años después devolverlo rejuvenecido.

empezaba a salir de la oscura noche del medioevo y era a suposición suya un mundo conocido, por tanto, no se descubría, se inventaba a América dándola por conocida como Las Indias. A los arahuacos y a las comunidades dueñas de los territorios, de estos espacios, se les denominó consecuentemente con el genérico de “indios” (Y a ellos mismos como españoles, no importa si del sur de lo que luego se reafirmaría –con este mismo acto–, como Europa). Solo se hizo necesario atravesar la Mar Océano para reconfigurar nuevas identidades, entes, ontologías. Según Colón, él había llegado a las Indias y de ello no tuvo dudas hasta su muerte.

El nombre pasó de inmediato a las demás lenguas de lo que fueran los imperios que se disputaron a sangre y hierro los nuevos territorios. Si bien las Antillas predominó en los hispanohablantes traducidos por los neerlandeses, franceses, el nombre traducido al inglés como *West Indies* fue más duradero en los registros del mundo anglófono, extendiéndose incluso con pasmosa calma a regiones continentales del Amazonas y Centroamérica, muy distantes de ser islas. Antillas e Indias Occidentales fueron los nuevos designios, los nuevos términos o nombres propios con los cuales el poder colonial se jugaba el poder geopolítico. Ambos perviven indistintamente, con diferentes usos, pero están de diferentes modos vivos, refiriendo contenidos específicos.

El otro término, tal vez a debate, y el más reciente es el de Caribe, de mayor actualización sobre todo en los estudios académicos y en las referencias de la geopolítica contemporánea, más allá de los usos cotidianos que le trascienden. Caribe fue el nombre de tribus enemigas de los taínos hallados por Colón en Guhananí, Cuba y Santo Domingo, según él, quien escasamente podía entender la lengua de los arahuacos. Pero él “oyó”, “comprendió” (como si hubiese tenido recursos para entender) y así hizo constar en su *Diario*.

Roberto Fernández Retamar en su inigualable ensayo Caliban refiere el anagrama entre caribe, caníbal y caliban. Allí dice:

Los caribes, antes de la llegada de los europeos, a quienes hicieron una resistencia heroica, eran los más valientes, los más batalladores habitantes de las tierras que ahora ocupamos nosotros. Su nombre es perpetuado por el Mar Caribe (al que algunos llaman simpáticamente el

Mediterráneo americano; algo así como si nosotros llamáramos al Mediterráneo el Caribe europeo).⁵

Este nombre —caribe—, en sí mismo quedó de forma infamante en sus recorridos posteriores, en su deformación ‘caníbal’, resultado de la comprensión de Canibá, hombres del Gran Can, la supuesta isla Quaribe, la región Caribana y la existencia de seres caníbales, porque el Almirante de la Mar Océana “entendió también que lejos de allí había hombres de un ojo, y otros con hocicos de perros que comían a los hombres”, según sus prontos apuntes en su *Diario de navegación* y que luego “confirmara” en su segundo viaje, cuando supuso ver restos, huesos humanos y humo fresco, en la isla a la cual dio por nombre Guadalupe. Así, el nombre pervivió y Shakespeare hizo de ello luego el personaje Calíban, el cual se convirtiera un complejo símbolo, según lo presenta Retamar en su ensayo.

Con posterioridad, al mar que da unidad a la existencia de diversas islas en esa especie de sopa cálida y verde azul, con increíbles tonalidades en esa inagotable paleta de colores, se le conoce como Mar Caribe y por extensión, a las islas y bordes costeros que en él se encuentran. Pero, la precisión, el uso en el tiempo, el alcance, la amplitud del concepto es objeto de diversos análisis a los cuales nos someteremos en lo adelante.

Más allá de su presencia en la narrativa, en las artes y la poesía, el Caribe como región geográfica, cultural y política es objeto de estudio. Para la investigación y la academia, en particular para los estudios de área —conocidos así fundamentalmente entre estudiosos de Norteamérica y Europa, que se dedican a abordajes críticos e interdisciplinarios de la historia, la cultura, la sociedad de una determinada región geográfica—, esta región ha conformado lo que se conoce como ‘estudios caribeños’. Bajo tal rótulo se agrupa a aquellos que la escrutan desde diferentes perspectivas y áreas del saber. Es justamente para esta comunidad para quienes el debate en torno a los límites, el alcance del término, del concepto, se hace objeto de debate, pues no siempre ha sido igual, no siempre se le ha conocido del mismo modo, ni tampoco para todos ha incluido los mismos espacios, así como la propia región tampoco ha sido

⁵ FERNÁNDEZ RETAMAR, Roberto. Caliban. Casa de las Américas, N° 68, septiembre-octubre de 1971.

siempre la misma. Ella, como todo, ha ido siendo, está en proceso constante de formación.

La denominación “Caribe” es ciertamente reciente, al menos en su uso frecuente en las islas de habla hispana. Con ella en ocasiones no se refiere a una demarcación precisa y se asocia a áreas o a intereses distintos. Para los de más edad, con el término ‘Antillas’ surge una imagen más familiar, más cercana, al menos en las referencias de uso cotidiano. El estudioso puertorriqueño Antonio Gatzambide Geigel, al definir al Caribe y resumir los modos de delimitar sus contornos, afirma que en la cartografía de la región no siempre se le denominó así. Él se pregunta: “¿Desde cuándo se llamó Caribe a ese mar delimitado por las Antillas, Centroamérica y parte de la costa norte de Suramérica? ¿Cuándo pasó el nombre Caribe del mar a la geografía imprecisa de algunas o todas las masas de tierra que lo rodean?”⁶.

El autor de tan revisitado texto asevera que las palabras, como todo lo humano, siempre están cargadas de historias, así como los conceptos y, por lo tanto, de ideologías y de discursos, también de imaginarios, posición que compartimos y pretendemos argumentar. En este mismo texto se responde:

No. no siempre se ha llamado Caribe ese mar al sur de las Antillas Mayores; no, no hace mucho tiempo que llamamos Caribe a las Antillas, menísimos a parte de las masas de tierra continentales. En tanto denominación de una región geográfica, el Caribe es un invento del siglo XX”. Y, “¿cuál es la utilidad de todo esto? [...] ¿Por qué esta disquisición sobre la invención del Caribe en el siglo XX?”⁷

La idea del Caribe, la amplitud del concepto (por su extensión y contenidos), puesta a ruedo por diferentes perspectivas teóricas se va construyendo, ampliando, con nuevos constituyentes y, entre los más notorios, están aquellos que llegan de la política y la economía, en ese siempre estar

⁶ GAZTAMBIDE GEIGEL, Antonio. La invención del Caribe a partir de 1898 (las definiciones del Caribe, revisitadas). Tierra firme. Caracas, año 21, Vol. XV, n° 82, abril-junio, 2003.

⁷ Ídem.

siendo y que en cinco siglos fue dando configuraciones diferentes. Cuando los conceptos se hacen muy amplios, definir su alcance se topa con la dificultad de ser imprecisos por su amplitud, de abarcar, de repasar para hacer del conocimiento que se esgrime un saber ‘abstracto pensado’, y en tal sentido, ‘concreto’, porque tenemos mejores argumentos, más riqueza analítica. A continuación, tal y como hiciéramos antes, vamos a repasar el modo cómo las diferentes disciplinas de la academia, la literatura y las artes nos ayudan, nos dan herramientas para pensar y definir qué entender por el Caribe, y cómo el contenido y la amplitud del concepto ha ido variando en el tiempo.

Para la historia como disciplina de la academia, el Caribe no ha sido siempre el mismo. Primeramente, porque las historias narradas venían de fuera, desde la mirada ajena, asentadas en la perspectiva, los presupuestos de la episteme del colonizador y del poder colonial, que dejaba a esta área a la sombra, subsumida, disimulada, o vista desde la hybris del dominador blanco europeo, de quien administra, dispone, silencia o destaca lo que considera de valor. Luego, porque el mismo tiempo histórico fue dando diferentes configuraciones a la región en la medida que fue incorporándose, sumándose o restándose. En cada tiempo, y en dependencia de la ocupación de sus espacios, ha habido diferentes Caribes. A su vez, se han distinguido diferentes mundos dentro de las pequeñas islas y espacios continentales incluidos o parte del sistema.

Con anterioridad a la llegada de Colón, las islas eran un mundo dominado por los originarios arahuacos y otras comunidades asentadas en la parte occidental, por pobladores que, desde las profundidades del sur amazónico, la desembocadura del Orinoco, o desde la Florida y Yucatán habían arribado en diferentes momentos para asentarse en las islas. La mirada del conquistador distorsionó, mal leyó a las sociedades “descubiertas” que muy prontamente desaparecieron como resultado de un primer genocidio en la Modernidad que se abría. Se trataba de comunidades asentadas con siglos de dominación del espacio, con nociones exactas de los accidentes naturales, de los huracanes, el mar, la flora y la fauna. Ellos eran dómines, muy ligados al mar, y por tanto grandes nautas. Poseían un desarrollo cultural que se expresaba en sus ritos, arquitectura, creencias, organización de la sociedad.

Los guerreros caribes contendían en las ínsulas menores del arco oriental, justo cuando las naves españolas soltaban amarras en Palos de la Frontera y Moguer. Con la colonización de la española y el “descubrimiento” de la región insular, seguido por la conquista y colonización de México y Perú, los apetitos de los enemigos de España hicieron llegar a corsarios y piratas de distintas banderas. Los españoles diseñaron el sistema de flotas, que como polea de transmisión, como cadena de comercio configuró un espacio compuesto por diferentes puntos, por un grupo de puertos, bodegas, fuertes y murallas, todo orientado “a la marina”, que enlazaba tanto a las islas como a las regiones continentales: a Veracruz, Portobello, Maracaibo y la Guaira, con Santo Domingo, San Juan, La Habana, Santiago de Cuba. Como resultado de tal sistema, algunos espacios quedaron marginados, olvidados, no incorporados a la cadena de la dominación española, ni regidas estrictamente por las disposiciones de la Casa de Contratación de Sevilla. Aquellas fueron islas abandonadas a su suerte, colmadas de enemigos de España que no siempre supieron custodiar y hasta ser declaradas más tarde como inservibles. Entonces el siglo XVI y la economía mercantil generaron un mundo particular.

A esto se suma el desarrollo de la trata negrera, el uso del trabajo esclavo de origen subsahariano en lo fundamental, la aparición de las plantaciones agrícolas y el cambio que esto provocara en la fisonomía de las islas, primero Santo Domingo, luego las demás. Entrado el siglo XVII, y una vez agotado el sistema de dominación y control hispano absoluto, llegó el arrebató inglés, el dominio holandés, el poder francés, para establecer aquí, en esta geografía política, las fronteras que antes tenía España en la península. Inglaterra, Holanda, Francia arrastraban sus límites, sus bordes y su contienda frente a España, a las aguas del mar Caribe. Desde entonces este espacio comenzó a sufrir la fragmentación mayor de la historia, aquella que antes le había puesto, naturalmente, la Naturaleza. Con Inglaterra, Francia, Holanda en las islas menores, en Santo Domingo y Jamaica se desarrolló el sistema económico de la plantación agrícola, haciendo del Caribe un lugar completamente diferente al de tiempos anteriores.

Los colonos blancos comenzaron a atestar las bodegas de sus galeones y buques en su regreso a Europa con productos tropicales. Ya los navíos que surcaban el Atlántico no cargaban simple lastre en sus viajes de ida o vuelta,

sino pilotaban colmados de azúcar, añil, tabaco, ron, una vez dejada su carga humana: a los esclavos acarreados y aherrojados a las islas, desde el África negra. La acumulación de capitales en Inglaterra, Holanda y Francia, provenía del más calculado negocio capitalista, de las colonias del Nuevo Mundo. Las islas del azúcar, de esclavos y mayorales, de barracones, trapiches e ingenios, de caña, látigo y sufrimiento humano garantizaron el desarrollo de ciudades españolas, francesas, inglesas y holandesas que empezaron a experimentar la revolución más notoria en la ciencia y la técnica, la revolución que significó la industria y la producción en serie en Holanda e Inglaterra. Mucho de su acumulado económico tenía sus raíces en el capital acumulado producto de la explotación humana y natural de las islas del Caribe, de la plata de los Andes y de todas las riquezas expropiadas en el mundo colonial. La plantación azucarera marcó, definió, constituyó un nuevo mundo cultural, conformó a un Caribe que desde entonces sería ya una entidad particular que ponía en sí los restos del mundo originario insular-americano, a África, Europa y también a la lejana Asia.

El siglo XX se hizo otro tiempo. Fue época de hegemonía norteamericana tras 1898, de independencia de España, de definitiva consumación de la revolución industrial norte-europea en la producción del azúcar con modernas locomotoras, centrales azucareros y caminos de hierro. Fue tiempo de migraciones asiáticas y de coexistencia de Estados-nación surgidos contra todo pronóstico, primero en Haití – un siglo antes (1804) – luego en la República Dominicana, y Cuba abriendo el nuevo lapso, con islas dependientes y empobrecidas. Desde entonces lo que los norteamericanos denominaron Cuenca del Caribe fue diferente: además de las islas independientes, quedaban las islas que mantenían su dependencia metropolitana de Francia, Reino Unido y Holanda. En 1946 Francia se jugó el estatus de Departamentos de Ultramar (DOM), con una política de asimilación, mientras en las islas anglófonas ensayaron a finales de la década del cincuenta la infortunada Federación de las Indias Occidentales que desembocó en la independencia formal de Jamaica, Trinidad y Tobago, Guyana y Barbados en la década del sesenta, proceso que se extendió hasta los años ochenta. Otros espacios insulares permanecen hoy en posesión inglesa. Puerto Rico no llegó a obtener su soberanía de España. Con su estatus administrativo norteamericano se convirtió en un caso especial de

dependencia colonial, jugado por la política de los EUA durante todo el siglo XX y hasta el presente. Muy parecido a la experiencia de la independencia o el mantenimiento de nexos de dependencia, las islas holandesas, con la excepción de Surinam, adoptaron determinado estatus de independencia-dependencia.

En la medianía del siglo XX, un gran suceso sacudió al mundo occidental. Nuevamente otra gran revolución volvía como huracán, como movimiento telúrico desde el pequeño espacio insular. Se trata de la revolución cubana y del despegue de los ánimos de independencia en una región que venía a la deriva. Entonces la historia del Caribe prefiguró otra hechura, con la cual enfrentó el siglo XXI, pasado por las acerbadas experiencias de posiciones radicales y más a la izquierda, con el fragor de la revolución en la pequeña Granada liderada por Maurice Bishop y la entrada de políticas neoliberales, de derechización o estabilidad como parte de la comunidad económica y política jugada por el Reino Unido, la CARICOM.

Decenas de investigadores se han ocupado de estudiar los complejos procesos económicos y políticos del área, desempeñando su trabajo sobre todo durante el siglo XX. Se destacan estudios que van más allá de la narrativa y la lógica de exposición contada desde la perspectiva metropolitana, de estudios que impusieron otra perspectiva, crítica, sobre la base de otros presupuestos teóricos. Es notorio la vuelta a la investigación del mundo indoantillano deshecho de las leyendas coloniales, de la historia económica y la economía de plantación, los estudios sobre la Trata, la esclavitud, las mal llamadas razas humanas y con ella el racismo antinegro. Sucesos como la revolución encabezada por Toussaint de Louverture, la desmentida de la historiografía, de la ciencia de la historia que deja en silencio y convierte en no sucesos a procesos como los sucedidos en este reducido pero intenso espacio, se han hecho visibles. Es notoria la labor de historiadores como Elsa Goveia, Manuel Moreno Fraginals, de Eric Williams y Juan Bosch entre tantos otros, dejando todos ellos textos de inestimable valor para contar y recuperar la historia de estos pueblos. Nunca menos importante ha sido la obra de estudiosos como Fernando Ortiz, Antenor Firmin, Jean Price Mars, C. L. R. James, Aimé Césaire, Lloyd Best, Michel-Rolph Trouillot, Norman Girvan, quienes por sus estudios podrían ser considerados anclas cardinales para el conocimiento de la región, tanto por los

datos como por las perspectivas de análisis expuestas, justamente para aprehender qué es el Caribe en su diversidad e identidad.

Dos historias del Caribe, dos textos, los de Eric Williams y de Juan Bosch, no dejan dos perspectivas o dos posiciones que tipifican el modo de definir la región.

Eric Williams en su texto, *De Colón a Castro: la historia del Caribe 1492-1969*, (1970), ya un clásico, se refiere básicamente a la región insular, al Caribe etnohistórico, sinónimo de Antillas y de las *West Indies*, en la tradición inicial hispana y anglófona. Como apunta Humberto García Muñiz, Williams se refiere a la región en un sentido británico que abarca a las islas, las Guayanas y Belice y no en el sentido estadounidense de finales del siglo XIX y el XX que incluye a las repúblicas independientes de tierra firme que orillan en el Caribe.⁸

Juan Bosch, en su libro *De Cristóbal Colón a Fidel Castro. El Caribe frontera imperial* (1970) –historia de la región que coincide en el tiempo con la de Williams– define los límites a los que refiere y señala: “Por el norte y por el este, el Caribe queda separado del atlántico por las Antillas” abarcando a las que se encuentran dentro como Jamaica y otras. También excluye a Bahamas, territorio que, si bien fue el primero en ser topado por el colonizador, siempre fue abandonado y apartado de la constelación caribeña.

⁸ GARCÍA MUÑÍZ, Humberto. “Introducción” a Williams, Eric *De Colón a Castro: la historia del Caribe 1492-1969*, traducción de *From Columbus to Castro: The History of the Caribbean, 1492-1969*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2009 (1970). Humberto García Muñiz, describe cómo se fue conformando la idea de Caribe en Eric Williams al estudiar el proyecto de integración caribeña del estadista trinitario. Según García Muñiz, Williams, estando en los EUA en la década del cuarenta y trabajar para organizaciones caribeñas, como la Comisión Anglo Americana del Caribe, tras haber concluido su tesis en Inglaterra, (publicada como *Capitalismo y esclavitud*, en 1944), comienza a hablar de una federación antillana y utiliza el vocablo Caribe que no incluye a los Estado-nación que orillan con la región antillana. Aquí esboza una concepción del Caribe dirigida a influir a los políticos y funcionarios gubernamentales, los *decision makers*. También en su libro *El negro en el Caribe*, en 1942, amplió su definición de la región al incluir a todas las islas del archipiélago y a las Guayanas (hoy Guyana, Guayana Francesa y Surinam) y Honduras británica (hoy Belice) “porque son similares en su economía al igual que en el carácter racial de su población”. Ver: Williams, Eric 1994 (1942) *The Negro in the Caribbean* (Brooklyn: a&b Publishers) p.1. Esta definición del Caribe, según García Muñiz, fue hasta hace varios años la más aceptada, utilizada por: Mintz, Sydney W. y Lewis, Gordon K. 1983, *Main Currents of Caribbean Thought: The Historical Evolution of Caribbean Society in its Ideological Aspects, 1492-1900* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press) pp. 116; y por Moya Pons, Frank 2008 *Historia del Caribe: azúcar y plantaciones en el mundo atlántico* (Santo Domingo: editora búho), p. 11.

Bosch define que: “las tierras del Caribe son, pues, las islas antillanas que van en forma de cadena desde el canal de Yucatán hasta el golfo de Paria; la tierra continental de Venezuela, Colombia, Panamá y Costa Rica, la de Nicaragua, Honduras, Guatemala, Belice y Yucatán, y todas las islas, los islotes y los cayos comprendidos dentro de esos límites”⁹.

La delimitación del intelectual y político dominicano coincide con la mirada de la región posterior al 98, consolidada desde mediados del siglo XX, objeto de reflexión teórica y política en la tradición norteamericana. Para Bosch el Caribe es ese Gran Caribe. Sin lugar a dudas, ello genera posiciones discordes o dos posiciones en torno al Caribe en sus precisiones conceptuales.

El gran Fernando Ortiz, en 1936, advertido de la visión norteamericana, y por haber vivido allí, además, por sus contactos intelectuales, deja claro que esta cuenca, llamada así en su totalidad por los EUA en su afán de delimitar su frontera marítima sur, justo con el mar Caribe, es una mirada nueva, norteamericana que se juega su estrategia de dominación geopolítica. Coincide que en esta década él estudiaba minuciosamente la región, entre ellos los factores sociales, culturales, históricos, y marcas como la mulatez y no el mestizaje americano, leía a detalle sobre dos de los productos que fueron definitorios para la realidad sociocultural cubana: el azúcar y el tabaco. Ortiz pasaba de sus estudios en la década del veinte al impacto de otro tiempo que lleva hasta los estudios etnográficos de los instrumentos de la música. En el mencionado año de 1936, escribió:

Modernamente la geografía humana –acaso ‘demasiado humana’– de los intereses norteamericanos, viene hablando de la región del Caribe, comprendiendo a las islas Antillas y a todas las naciones continentales bañadas por el mar antillano, con excepción de Estados Unidos, o

⁹ BOSCH, Juan (1970) *De Cristóbal Colón a Fidel Castro. El Caribe frontera imperial*. García Muñiz destaca la coincidencia en los títulos de esas dos obras importantes escritas por dos Jefes de estado, de dos islas de la región, quienes publican en el mismo año, dos historias, la una reducida al Caribe insular y la otra al Gran Caribe, sin que entre ambas como entre sus autores haya habido relación o intercambios en función de la redacción de los textos. Williams le dedicó extensas jornadas a su trabajo, desde su formación en Inglaterra hasta 1969, mientras Bosch escribiera en 18 meses una historia, no para eruditos, pero sí con el marcado propósito de hacer funcionar su idea del Caribe como frontera imperial.

sea a México, las seis repúblicas de Centro América, Colombia y Venezuela. Pero no existe una unidad geográfica que pueda denominarse del Caribe, fuera de un agrupamiento artificial basado en la vecindad y en la economía extractiva de las diferentes porciones, las cuales están, por otros aspectos geográficos más distanciados. Sólo una cierta consideración económica de sabor imperialista, nacida en Estados Unidos, puede crear ese concepto de la región del Caribe. Las Antillas sí constituyen una porción del Globo con personalidad esencialmente caracterizada e inconfundible, por ejemplo, con las de México o Colombia.¹⁰

No obstante, el tema de ¿a cuál Caribe referimos?, ¿Cual énfasis ponemos para distinguir la región?, llevó al historiador cubano Manuel Moreno Fraginals a afirmar tácitamente:

Para entendernos y no entrar en interminable discusión de qué es el Caribe [...] vamos a considerar como sociedades caribeñas las establecidas en las islas del arco antillano que va desde Cuba hasta las costas de Venezuela. En el continente, y por razones de desarrollo histórico, pueden considerarse como caribeñas las antigua Guayanas [...] hay una zona limítrofe que es y no es Caribe [...] Polemizar en torno a si estos puntos continentales pertenecen o no al Caribe, es tan ocioso como discutir si la puerta a la calle de una casa debe incluirse en el estudio de la casa o de la calle.¹¹

¹⁰ ORTIZ, Fernando et al. 1936 *Geografía Universal: Antillas* (Barcelona: Montaner y Simón) Vol. XIX: 1011, bajo la dirección de P. Vidal de la Blache y l. Gallois. Citado por García Muñiz (2009: 27).

¹¹ MORENO FRAGINALS, M. In Moreno Fraginals, Manuel; Prieto Rozos, Alberto; Zanetti Lecuona, Oscar. *Orbita de Manuel Moreno Fraginals*. La Habana: Ediciones Unión, 2009, p. 168.

Por su parte, el académico trinitaño Lloyd Best, se ve precisado también a definir qué entiende por Caribe ante los participantes de una reunión de *West Indians*, organizado en 1966 en Montreal. Allí, ante la algeidez de los más radicales activistas y pensadores dice:

Cuando pensamos en el Caribe que tenemos en mente, se nos presenta un lienzo mucho más grande que el que normalmente se encuentra en la galería de la mente colonial. Desde luego, este incluye las Antillas –Mayores y Menores– y a las Guyanas. Estos forman el corazón del sistema, el cual es propósito expreso nuestro, cambiarlo. Pero muchas veces el Caribe también incluye el litoral que rodea nuestro mar. Es cierto que se trata de una playa extensa. Y los contornos que pueden ser adoptados para marcar, siguen siendo –en un grado incómodo– una cuestión de gusto personal.

Y continúa diciendo:

Sin embargo, nuestra elección de los límites no es, por este hecho, carente de fundamento. Entonces, lo que estamos tratando de abarcar dentro de nuestro esquema es el fundamento cultural, social, político y económico de la ‘plantación de azúcar’, una variante del pensamiento colonial. De ahí que a veces incluimos a Carolina y Caracas con Kingston y Chacachacare, Corentyne y Camagüey; Recife con Paramaribo, Puerto España con Pointe a Pitre; y a la Honduras británica con Blanchisseuse y Barranquitas.¹²

Para Lloyd Best, economista, autor junto con la académica canadiense Kari Polanyi Levitt de la *Teoría Económica de la Plantación*, la delimitación del

¹² BEST, Lloyd. “Independent Thought and Caribbean Freedom”. Ponencia presentada en la Conferencia de Asuntos Caribeños, Montreal, 1966.

área se convertía en una necesidad, máxime cuando pretendían, entre otras cosas, estudiar el pasado económico de la plantación, su desarrollo como modelo, para aprehender la actualidad de la vida económica y social de las islas que se independizaban de Gran Bretaña. Era al mismo tiempo una exigencia de su generación de jóvenes intelectuales, quienes enfrentaban la creación de la universidad de las Indias Occidentales y tomaban las riendas de la interpretación teórica de la región, animados todos en crear un nuevo mundo, que a la larga no dejó de ser un fenómeno reducido a la mirada del Caribe anglófono.

Norman Girvan, parte del Grupo New World¹³, ha dicho: “[...] la noción de Caribe ha sido –y está siendo– continuamente redefinida y reinterpretada, en función del interés por ofrecer respuestas a las influencias externas y a los procesos internos. Una posición apropiada es sostener que no hay una definición “precisa” o consumada; el contenido depende más bien del contexto, pero ello debe especificarse con claridad cuando se emplee con propósitos descriptivos o analíticos [...]. en el nivel cultural, la creciente importancia de la diáspora del Caribe insular hacia Norteamérica y Europa ha sido reconocida, así que el Caribe no es sólo multilingüe, también es trasnacional”.¹⁴

Con ello, Girvan da paso a considerar la diáspora caribeña, la existencia de esos pequeños bolsones caribeños en Londres, Miami, Toronto, Montreal, Ámsterdam o París, los cuales muchos consideran también parte del Caribe, pues ello amplía los límites y ensancha la región. El mapa cultural de estas ciudades se ha modificado por los ritmos y los sabores, los aromas y las

¹³ El *New World Group* (NWG) o Grupo Nuevo Mundo, se constituyó a inicios de la década del sesenta del pasado siglo por estudiosos de diferentes disciplinas de las ciencias sociales y las humanidades, quienes se reunían en la recién fundada universidad de las *West Indies* (UWI), motivados por las transformaciones corrientes en la vida política, económica e intelectual de la región que alcanzaba se proponía la independencia de la dominación colonial británica y se preguntaba por la historia, los modos y las vías prácticas de estudiar su mundo, poniendo en entredicho el saber metropolitano, las teorías y conceptos moderno-ilustrados. Formaron parte de él, economistas, historiadores, pensadores de esta región insular: el Caribe anglófono, con la colaboración de académicos e intelectuales de Canadá y los Estados Unidos. Crearon una revista con el mismo nombre de amplia recepción en el ámbito insular y Norteamérica. Ver: Girvan, Norman 2010 *The Thought of New World. The Quest for Decolonization* (Kingston: Ian Randle Publishers). Recientemente acaba de publicarse por el Fondo Editorial de Casa de las Américas (La Habana), el libro: *Por la soberanía intelectual del Caribe: el grupo Nuevo Mundo*, compilado por Graciela Chailloux, Kari Levitt y Norman Girvan.

¹⁴ GIRVAN, Norman. Reinterpretar el Caribe. Revista Mexicana del Caribe, n° 7, 2000.

creencias que los emigrantes insulares llevan consigo. *The Notting Hill Carnival* en Londres, la festividad de Caribana en las calles de Toronto, los barrios Little Havana en Miami o Washington Heights y Lozaida en Nueva York, son ejemplo de los alcances del rizoma caribeño, como afirmara el intelectual martiniqueño Edouard Glissant¹⁵, pues sin dudas, es un desplazamiento reconocible y numeroso, además de peculiar.

No obstante, volvamos a la geografía como disciplina, la cual aparenta dar una definición más precisa. Ella presume de la exactitud, con imágenes en su apariencia estáticas y frías, congeladas en mapas infalibles y a escalas exactas. Sin embargo, ella siempre ha limitado sus espacios vinculada a la política, para hacer del área una región de fronteras movedizas en el tiempo y un espacio de disputas encontradas desde que Cristóbal Colón desembarcara en sus playas y llevara la novedad de su “descubrimiento” a Barcelona, a los Reyes Católicos, “descubrimiento” que más que ello, fue encubrimiento de lo no europeo, como afirma Enrique Dussel.¹⁶ Desde entonces el problema estuvo en cómo hacerse de este espacio nuevo, como extender el poder y las fronteras, disputa primero europea, luego americana, más tarde oteada por la Unión Soviética y, de ese modo, por los imperios de cada tiempo.

La geopolítica ha sido la disciplina que más ha ajustado los lentes con los cuales se mira el Caribe. Antonio Gaztambide –mencionado con anterioridad– afirma que el concepto “Caribe”, –de carácter histórico–, es resultado de los móviles geopolíticos norteamericanos a partir de 1898 y arranca precisamente de la transición de la hegemonía europea a la estadounidense en la región¹⁷, cuando como resultado de su política expansionista el vecino del norte

¹⁵ GLISSANT, Édouard. Introducción a una poética de lo diverso. Barcelona: Planeta, 2002.

¹⁶ DUSSEL, Enrique. 1492: el encubrimiento del otro: hacia el origen del mito de la modernidad. La Paz: Universidad Mayor de San Andrés, 1994.

¹⁷ El Caribe según Antonio Gaztambide-Géigel en una invención posterior a 1898, resultado de la política expansionista de los estados unidos, basado en la doctrina Monroe. Con la Guerra Cubano-Hispano-estadounidense-Filipina, se concretó esa afirmación de soberanía. El gobierno de Estados Unidos ocupó a Cuba y anexó, no sólo a Puerto Rico, Filipinas y Guam, sino a Hawái. Tras este hecho histórico irrumpe en la construcción del canal de Panamá y la “ocupación” de este espacio estratégico es seguido, sin lapsos extensos de tiempo, por las ocupaciones militares de Nicaragua (1909 a 1925, 1927 a 1933), las de Haití (1915 a 1934) y de la República Dominicana (1916 a 1924), así como la compra de las islas Vírgenes Danesas en 1916, la ocupación del puerto mexicano de Veracruz en 1914, entre otras acciones en la región.

convirtiera al área en su mediterráneo o su traspatio¹⁸ e iniciara ese modo de ver y conceptualizar una cuenca, un Caribe, disímil de las herencias de mundos fragmentados dejadas por los “imperios” coloniales europeos.

Socorro Ramírez, politóloga colombiana, del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, considera que desde mediados de los años noventa se ha comenzado a denominar Gran Caribe a la amplia cuenca geográfica que va desde México hasta la Guyana Francesa y que comprende las islas, el istmo centroamericano y los países continentales de Sudamérica que tienen costa sobre este mar.¹⁹ Esta denominación –considera la autora–, no incluye a las costas estadounidenses, con lo cual se permite distinguir la región tanto del Caribe insular como de la denominada cuenca del Caribe, que para la perspectiva estadounidense tiene un claro sesgo ideológico. La autora refiere el tiempo en que se crea la Asociación de Estados del Caribe (AEC), organismo regional que pretende fortalecer e integrar a los países de la cuenca del mar del mismo nombre para crear un espacio económico común, preservar el mar y promover el desarrollo sustentable de sus miembros. Esta asociación fue creada el 24 de julio de 1994 en Cartagena de Indias, Colombia, y lo integran la mayoría de los estados centroamericanos, sudamericanos e insulares bañados por el mar Caribe, a excepción del sur de los Estados Unidos y algunas dependencias coloniales. Un número de islas francófonas y holandesas son miembros asociados.

La idea de conformar un Gran Caribe surge en el momento histórico creado por los vacíos en la región, dejados por la transformación del antiguo colonialismo y por la desaparición del significado geopolítico que, a lo largo de la Guerra Fría le dieron especial importancia al Caribe insular y a

¹⁸ José Martí, advertido del peligro expansionista del país del norte, antes de morir, en una carta a su amigo Manuel Mercado, hacía notar el desprecio del “norte revuelto y brutal” previniendo: “Viví en el monstruo, y le conozco las entrañas”. El archipiélago constituía un muro de contención contra el expansionismo estadounidense y por ello testaba: “Ya estoy todos los días en peligro de dar mi vida por mi país y por mi deber [...] de impedir a tiempo con la independencia de Cuba que se extiendan por las Antillas los Estados Unidos y caigan, con esa fuerza más, sobre nuestras tierras de América”. en: Martí, J. 1975 “Carta a Manuel Mercado” en Martí, J. Obras Completas (La Habana: Ciencias Sociales) Tomo 4: 168.

¹⁹ RAMÍREZ, Socorro s/f “El Gran Caribe: ¿estrategias aisladas, opuestas o convergentes?”.

Disponible en:

<<http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/sedes/sanandres/uvo0001/lecciones/modo1/cap02/caribecolombiano.html>>

Centroamérica respectivamente. Rodríguez Flores, un estudioso colombiano apunta en su blog en Internet que ello obedece a dos imperativos que determinan las posibilidades actuales y futuras de las islas, el istmo y también de los países costeros: los procesos de globalización en curso y la presencia hegemónica de los Estados Unidos.²⁰

Si en este esfuerzo abrimos un paréntesis, tendríamos que añadir que todo intento por delimitar y definir qué es el Caribe, no se agota con la puesta en uso de unas u otras denominaciones, regiones que se agregan, con las experiencias históricas, los intereses geopolíticos primero europeos, luego de Estados Unidos, sino, a su vez, con aquellos estudios de envergadura que pretenden adentrarse en procesos esenciales, definatorios de islas con similitudes, con herencias e historias compartidas, pero realidades culturales diferentes. Esto sería referir los estudios que van desde Antenor Firmin y Price-Mars, hasta René Depestre, Gerar Pierre Charles y muchos otros cuando han querido explicar y aprehender a Haití como pueblo, como identidad cultural, por ejemplo. O de igual modo los estudios de Fernando Ortiz sobre los componentes culturales de la cubanía o cubanidad, su comprensión sobre la transculturación. Semejante son los estudios antropológicos y etnográficos, culturales, de diversos intelectuales que han sabido ofrecer claves definatorias para aprehender la realidad profunda, intrínseca de lo que la diversidad cultural del Caribe significa, y que hace que haya muchos Caribes, muchos momentos en el proceso del ser caribeño, como identidad diversa. Vale mencionar la exposición de perspectivas teóricas de importancia en este proceso, de nociones como ‘negrismo’, ‘negritud’, mulatez’ ‘bobarismo’, ‘creollization’, ‘antillanidad’, ‘creolité’, ‘transculturación’, ‘plantación’, entre tantas otras reflexiones esenciales que trasciende a la región misma, en la misma medida que establecen nuevos presupuestos epistémicos, claves interpretativas, conceptos, teorías, aptas para comprender el Sur global.

Con los avances de la investigación teórica y desde la aprehensión necesaria, desde perspectivas que trascienden la simple disciplinariedad que entre los caribeñistas es común notar, los estudios que conforman este campo del conocimiento han dado la posibilidad de navegar en un inmenso e intenso

²⁰ RODRÍGUEZ FLOREZ. Región y contexto Caribe. Documentos de la Cátedra universidad de Magdalena, 2012. Disponible en: <<http://rodriguezflores.wordpress.com/>>

océano de ideas, nociones, imaginarios, expresiones artísticas que describen con mayor profundidad a la contendida región que es más que playas, exotismos, ritmos, y divertimentos y que encerramos con la abstracción que se hace concreta en la medida que contribuimos a su desmenuzamiento teórico.

Más allá de la geografía física, de la geopolítica, hay diversas opiniones en torno a la dispersión geográfica, a la extensa e intensa geografía cultural de este espacio. ¿Qué define culturalmente a la región: la música y el ritmo, el azúcar, la presencia de África, la mulatez de su cultura, las playas, la economía de servicios, de sobremesa: ron, tabaco, café, cacao y azúcar? ¿Son suficientes los límites trazados en los mapas físicos? ¿Forma parte del rompecabezas del Caribe, Nueva Orleans –y por tanto el sur de los Estados Unidos? Aplicar simples criterios geográficos en la búsqueda de sus límites produce a su vez una visión imprecisa e inexacta.

El lente de la cultura debe ser un criterio a la mano, pues esta región no está formada por simples puntos cartográficos o diferentes perlas ensartadas en un mismo collar. Los estudios de la cultura y sus diversas manifestaciones amplían el horizonte y con ello la definición se ensancha.

Gabriel García Márquez, para quien esta región es centro de gravedad de lo increíble, dice que: “en rigor, se extiende (por el norte) hasta el sur de los Estados Unidos, y por el sur hasta el Brasil”, y advierte que no es un delirio expansionista, sino: “es que el Caribe no es sólo un área geográfica, como por supuesto lo creen los geógrafos, sino un área cultural muy homogénea”²¹.

Quince Duncan refiere a ese gran Caribe que “[...] es más que un mar”, pues desde el punto de vista cultural, “es un área que se extiende desde Nueva Orleans en el norte hasta las Guayanas al sur del continente, incluyendo, de paso, a Veracruz, la Costa atlántica de Centroamérica y la parte septentrional de Sudamérica, las islas del Caribe y abarcando la totalidad de Belice y la mayor parte del istmo de Panamá”. Esta es una zona –dice, “con una vasta diversidad cultural, pero al mismo tiempo, los tradicionales lazos con las potencias coloniales de los siglos XVI y XVIII por una parte, y la presencia decisiva de la

²¹ GARCÍA MÁRQUEZ, Gabriel. Fantasía y creación artística en América Latina y el Caribe. Voces, Arte y literatura, San Francisco, n° 2, marzo 1998.

cultura africana, por otra, le han dado al Gran Caribe ciertas características que lo distinguen como un ente cultural con una identidad única”²².

Antonio Benítez Rojo, en su memorable libro *La isla que se repite*, dice que el Caribe es un meta-archipiélago cultural, que carece de límites y de centro.

Este archipiélago está integrado por un conjunto de islas y cada isla es la copia de una que se repite entre la desembocadura del Mississippi y la desembocadura del Amazonas. El archipiélago Caribe, dentro de su turbulencia historiográfica y su ruido etnológico y lingüístico, dentro de su generalizada inestabilidad de vértigo y huracán, pueden percibirse los contornos de una isla que se “repite a sí misma”, desplegándose y bifurcándose hasta alcanzar todos los mares y tierras del globo, a la vez que dibuja mapas multidisciplinares de insospechados diseños.²³

De igual modo coincide con aquellos que llevan sus límites desde los Estados Unidos hasta la América del Sur. Benítez Rojo dice que: “Si partimos de un criterio geográfico, el Caribe estaría comprendido por las Antillas Mayores y Menores, y por los territorios que bordean el Mar Caribe, quedando entonces excluidos aquellos que miran para el Golfo de México: así como las Bahamas, Barbados, Guayana, Cayenne y Surinam, naciones que generalmente son consideradas caribeñas. Por otra parte, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, que tomamos como naciones centroamericanas, quedarían incluidas como caribeñas, mientras que el Salvador no lo sería. Tampoco sería la Ciudad de Panamá, que da al Pacífico, aunque sí lo sería Colón, junto al lado caribeño del Canal. Si en vez de seguir el criterio geográfico seguimos uno socioeconómico, estudiar el Caribe en los términos de la *Plantation America*, es

²² DUNCAS, Quince. El Gran Caribe: naturaleza y Cultura como conceptos dinámicos. Disponible en:

<http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/sedes/sanandres/uv00001/lecciones/modo1/cap02/caribecolombiano.html> Traducción libre del Documento “Paz en los océanos”.

²³ BENÍTEZ ROJO, Antonio. *La isla que se repite*. Barcelona: Casiopea, 1998.

decir, las partes del continente americano donde se desarrolló una economía de plantación esclavista. No obstante, si uno fuera a seguir estrictamente este criterio, el Caribe incluiría, además de las Antillas, una gran parte de los Estados Unidos y el Brasil, así como las regiones costeras del norte de América del Sur y la franja occidental del antiguo Virreinato del Perú, la cual mira hacia el Pacífico”.²⁴

Graziella Pogolotti le suma argumentos al explorado debate. La escritora afirma que el Caribe ha empezado a reconocerse a partir de una construcción cultural, como obra de poetas, narradores, pintores y músicos. “Poco a poco, acá y allá, con las herramientas forjadas en la tradición occidental, empezaron a traducir en imágenes su entorno inmediato para forjarse una gran familia que saltó por encima de las barreras de la balcanización. La mirada de los escritores traspasó las fronteras coralinas de las islas”.

Graziella considera que a ello se le suma la academia, la cual ha advertido un filón en el universo que estaba cobrando forma, para abrir cátedras en universidades, organizar congresos, tesis de doctorado, con el peligro de sus propios mecanismos internos que conducen a la forja de modelos, modas y escuelas de pensamiento que rehúyen la complejidad y no escapan a cierta visión inconscientemente folklorizante, “percibida como imagen congelada y no como fuente viva de creación popular”. La destacada intelectual cubana afirma con su prosa elegante que: “Poroso entre las aguas del Atlántico y del Golfo de México, el arco antillano, entorno del Caribe, es frágil y vulnerable. Nunca hemos guerreado entre nosotros después de la colonización. Hemos sido, en cambio, campo propicio para dilucidar conflictos entre potencias situadas en Europa y Estados Unidos”.²⁵ Y concluye diciendo que, a pesar de tantas diferencias que parecen separarnos, nuestra voluntad de ser y resistir ha ido forjando una cultura con rasgos reconocibles. Con certeza Graziella dice que: “no nos ha separado el odio, sino el insuficiente conocimiento mutuo”, justo ese que nos hace a unos *westindian*, a otros haitianos, cubanos, más latinoamericanos que insulares, más insulares que caribeños.

²⁴ BENÍTEZ ROJO, Antonio. “Significación del ritmo en la estética caribeña”. Ponencia presentada en el 1º. Simposio Caribe 2000, 1996

²⁵ POGOLOTTI, Graziella. ¿Qué es el Caribe? Cuba Debate, 14 de julio de 2011. Disponible en <<http://www.cubadebate.cu/opinion/2011/07/14/%C2%BFque-es-el-caribe/>>

Norman Girvan, destacado intelectual y primer Presidente de la AEC, nombre que lleva con orgullo la Cátedra Honorífica de la universidad de la Habana, afirmaba un día sobre la necesidad de hacer “un viaje de conquista mutua de nuestra mismidad colectiva”,²⁶ de nuestra condición de caribeños con ese sentido exacto, amplio, del cual hemos dado testimonio. No obstante, es prudente recordar a Eric Williams, visionario político, luchador incansable por la integración del Caribe, quien al final de sus días se le hizo notar un poco pesimista. Humberto García Muñoz trae a la memoria un discurso suyo de septiembre de 1980, cuando él reconoce la fragmentación, la historia de espacios desunidos, y a su vez poblados por personas traídas de todas partes, lo cual constituye –según Williams–, una población de transeúntes buscando ir a otros lugares, de ser todos, gente muy parecida, pero tan diferente como posiblemente puede ser... También ello es cierto, en este espacio ha sido y es característico la mudanza, el éxodo, la diáspora, los desapegos y la más sutil identidad, forjada, vivida, intrínseca, cocida bajo el ardiente sol del Caribe, como ese caldo denso de civilización que borbullea –como dijera Fernando Ortiz–, en el fogón del Caribe.

REFERENCIAS

- BENÍTEZ ROJO, Antonio. **Significación del ritmo en la estética caribeña**. Ponencia presentada en el 1º. Simposio Caribe 2000, 1996
- BENÍTEZ ROJO, Antonio. **La isla que se repite**. Barcelona: Casiopea, 1988.
- BEST, Lloyd. **Independent Thought and Caribbean Freedom**. Ponencia presentada en la Conferencia de Asuntos Caribeños, Montreal, 1966.
- BOSCH, Juan. **De Cristóbal Colón a Fidel Castro. El Caribe frontera imperial**. Madrid: Ediciones Alfaguara, 1970.
- DUNCAN, Quince. **El Gran Caribe: naturaleza y Cultura como conceptos dinámicos**. Disponible en: <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/sedes/sanandres/uv0001/lecciones/modo1/cap02/caribecolombiano.html> Acceso en: 27 de julio de 2021. Traducción libre del Documento “Paz en los océanos”. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Documentos Técnicos n° 41, 1997.
- DUSSEL, Enrique. **1492: el encubrimiento del otro: hacia el origen del mito de la modernidad**. La Paz: Universidad Mayor de San Andrés, 1994.
- FERNÁNDEZ RETAMAR, Roberto. **Caliban**. La Habana: Casa de las Américas, N° 68, septiembre-octubre de 1971.

²⁶ GIRVAN, Norman. ¿Está el Caribe más lejos de Cuba de lo que Cuba está del Caribe? Disponible en: <http://www.normangirvan.info/girvancaribbeancuba>

- GARCÍA MÁRQUEZ, Gabriel. Fantasía y creación artística en América Latina y el Caribe. **Voces, Arte y literatura**, San Francisco, n° 2, marzo 1998.
- GARCÍA MUÑIZ, Humberto. Introducción. García Muñiz, H; Williams, E.; Fernández Bravo, S. **De Colón a Castro: la historia del Caribe 1492-1969**, México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2009.
- GAZTAMBIDE GEIGEL, Antonio. La invención del Caribe a partir de 1898 (las definiciones del Caribe, revisitadas. **Tierra firme**, Caracas, año 21, Vol. XV, n° 82, abril-junio 2003.
- GIRVAN, Norman. **¿Está el Caribe más lejos de Cuba de lo que Cuba está del Caribe?** Disponible en: <http://www.normangirvan.info/girvancaribbeancuba> Acceso en: 27 de julio de 2021.
- GIRVAN, Norman. **The Thought of New World. The Quest for Decolonization**. Kingston: Miami: Ian Randle Publishers, 2010.
- GIRVAN, Norman. **Reinterpretar el Caribe**. Revista Mexicana del Caribe, n° 7, 2000.
- GLISSANT, Édouard. **Introducción a una poética de lo diverso**. Barcelona: Planeta, 2002.
- MARTÍ, José. Carta a Manuel Mercado. Martí, J. **Obras Completas**. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 1975, Tomo 4: 168.
- MARTÍNEZ REINOSA, Milagros. De que Caribe hablamos. Milagros Martínez Reinosa ... [et.al.]; Salazar, L; Amézquita, G. (Org.) **El gran Caribe en el siglo XXI: crisis y respuestas**. 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO, 2013.
- MORENO FRAGINALS, Manuel; PRIETO ROZOS, Alberto; ZANETTI LECUONA, Oscar. **Orbita de Manuel Moreno Fragnals**. La Habana: Ediciones Unión, 2009.
- ORTIZ, Fernando et al. 1936 **Geografía Universal: Antillas** (Barcelona: Montaner y Simón) Vol. XIX: 1011, bajo la dirección de P. Vidal de la Blache y l. Gallois. Citado por García Muñiz, H. (2009: 27).
- POGOLOTTI, Graziella. ¿Qué es el Caribe? **Cuba Debate**, 14 de julio de 2011. Disponible en <http://www.cubadebate.cu/opinion/2011/07/14/%C2%BFque-es-el-caribe/> Acceso en: 27 de julio de 2021.
- RAMÍREZ, Socorro s/f. **“El Gran Caribe: ¿estrategias aisladas, opuestas o convergentes?”** Disponible en: <http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/sedes/sanandres/uv00001/lecciones/modo1/capo2/caribecolombiano.html> Acceso en: 27 de julio de 2021.
- RODRÍGUEZ FLOREZ'S BLOG. **Región y contexto Caribe**. Documentos de la Cátedra Universidad de Magdalena, 2012. Disponible en: <http://rodriguezflorez.wordpress.com/>. Acceso en: 27 de julio de 2021.

INTEGRACIÓN REGIONAL EN EL CARIBE: EL CASO DE LA CARICOM

Jacqueline Laguardia Martínez²⁷

Introducción

Para la región del Caribe insular, el tema de la integración regional ha estado en el centro de los debates incluso desde antes de las independencias políticas que permitieron a la mayoría de las islas convertirse en Estados independientes en los años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. Desde la época colonial pueden rastrearse aspiraciones y propuestas de unidad regional que, desde propósitos y alcances diferentes, coincidían en reconocer la ventaja que daría a los pequeños territorios repartidos en el Mar Caribe el constituirse y actuar como una comunidad.

Sin embargo, los llamados a favor de la unidad caribeña no se han traducido en una integración regional consolidada. El regionalismo²⁸ caribeño se divide en varios proyectos que se superponen e intersectan, como reflejo no solo de las diferentes dinámicas geopolíticas, económicas y culturales que movilizan la región sino también como resultado de una historia colonial que acentuó la natural fragmentación de la geografía insular. El proceso de la integración regional, si entendemos la integración regional como un proceso de cooperación intensa y prolongada entre actores de una misma región que se produce, especialmente, en las relaciones económicas pero que también puede abarcar relaciones políticas y sociales (IBÁÑEZ, 2000) ha sido accidentado y se ha desenvuelto a través de varias organizaciones y desde lógicas y ritmos

²⁷ Doctora en Economía por la Universidad de La Habana. Profesora del Instituto de Relaciones Internacionales en la Universidad de las Indias Occidentales (The University of the West Indies). Miembro de la Cátedra de Estudios del Caribe 'Norman Girvan' de la Universidad de La Habana y Coordinadora del Grupo de Trabajo de CLACSO "Crisis, respuestas y alternativas en el Gran Caribe". Correo electrónico jacqueline.laguardia-martinez@sta.uwi.edu

²⁸ Por regionalismo entenderemos al conjunto de proyectos políticos conformados, casi siempre, por iniciativas gubernamentales con el fin de ampliar y profundizar la cooperación económica, política, social, entre actores estatales y actores no estatales de una misma región (Ibáñez 2000).

diversos. Tales organizaciones asumen visiones distintas sobre el Caribe, su extensión y características.

Al asumir esta perspectiva sobre la integración regional reconocemos que estos procesos no transcurren de manera aislada o retan a los procesos de cooperación regional; considérese que las relaciones de cooperación están en la base de la integración. En correspondencia con el tipo de cooperación, ya sea económica, política, cultural, social, institucional, se definirá la naturaleza del proceso de integración que admitiría varias direcciones y propósitos simultáneos. Subrayamos que, desde esta visión la integración económica es un tipo de integración que, en dependencia del alcance y profundidad del régimen regulatorio adoptado, puede consolidarse como Zona de Preferencias, Zona de Libre Comercio, Unión Aduanera, Mercado Común, Unión Económica hasta llegar a un alto grado de integración económica y política. En el caso de la Comunidad del Caribe (CARICOM) adelantamos que el proceso de integración regional se desarrolla desde tres dimensiones centrales: la integración institucional, la integración económica y la cooperación funcional. Como proyecto de integración regional, la CARICOM surgió para la promoción de la integración económica. Siguiendo el ejemplo de la integración europea, se planteó la conformación de un régimen regulatorio común que permitiera el tránsito desde la Zona de Libre Comercio hasta el Mercado y Economía Únicos de CARICOM (CSME por sus siglas en inglés).

En este artículo centraremos el análisis en el proyecto de integración regional caribeña que propone y promueve la CARICOM. Desde el reconocimiento que no este el único proyecto regional donde participan territorios caribeños –existen la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), entre otros– estudiamos la CARICOM pues esta es reconocida, hemisférica y globalmente, como la institución regional más representativa del Caribe a partir del alcance de su participación en negociaciones multilaterales y organismos internacionales. Sumemos además que, en 2023, se cumplirá medio siglo de su fundación, aniversario que invita a la reflexión y la evaluación de sus logros, insuficiencias y retos.

En su devenir, la CARICOM se ha consolidado como proyecto de integración donde las relaciones de cooperación que han primado no son

aquellas de naturaleza económica. Justo aquí recaen muchos de los cuestionamientos que hoy se le hacen al bloque regional y, por extensión, al regionalismo caribeño. ¿Tiene sentido la CARICOM al no haber avanzado significativamente en sus objetivos centrales asociados a la integración económica, pueden acaso conseguirse estos objetivos desde la CARICOM? Si se reconoce en la CARICOM un proyecto de integración regional cuyos logros recaen en la expansión y profundización de relaciones de cooperación política, cultural y desarrollo social, ¿puede sobrevivir la organización a eventos de fracturación del consenso político entre sus Estados miembros y a estrategias de privilegiar alianzas bilaterales con actores externos al bloque? ¿Hay futuro para la CARICOM en el mundo pos COVID-19? ¿Qué futuro podría ser?

Este trabajo contribuye al esfuerzo de formular respuestas a las interrogantes anteriores. Para ello, tras exponer sucintamente los orígenes del regionalismo caribeño, se hace balance de la actividad de la CARICOM en sus casi cincuenta años de existencia a partir de examinar sus avances y deficiencias. Como conclusión, se identifican un conjunto de acciones a considerar para revitalizar el proyecto de la CARICOM en las circunstancias complejas del segundo decenio del siglo XXI.

Para la elaboración de este artículo se acudió a una amplia revisión documental que incluyó documentos oficiales de la CARICOM y fuentes secundarias conformadas por literatura académica y reportes de expertos. El carácter de la investigación puede calificarse de descriptivo-explicativo pues se centra en evaluar el progreso de la integración regional en el Caribe desde el análisis de la CARICOM.

Otro objetivo de este texto, no menos importante, es expandir el conocimiento sobre el Caribe insular en el público brasileño desde la certeza que los objetivos de integración regional de la región deberán articularse con el regionalismo latinoamericano desde los vínculos económicos, alianzas políticas e intercambios culturales. Además de la geografía que los acerca, para las islas del Caribe resulta fundamental expandir y fortalecer sus lazos de cooperación – en todos los órdenes– con Centroamérica y con la América del Sur con costas en el Mar Caribe.

En el caso específico de Brasil, vale subrayar que el gigante sudamericano comparte fronteras terrestres con Guyana y Surinam, dos Estados Miembros de

la CARICOM. Brasil además comparte con las islas del Caribe una historia de colonización y esclavitud cuyas huellas se perpetúan en nuestras sociedades mestizas marcadas por el legado africano y por la rígida jerarquización social racializada, asociada al sistema de plantación esclavista practicado tanto en las islas como en el norte de Brasil.

Orígenes del regionalismo caribeño

Las ideas integracionistas en el Caribe insular pueden ser rastreadas hasta la época colonial²⁹, momento histórico que les dio fuerza en el contexto de las luchas independentistas en América Latina. Debido a la cercanía geográfica y cultural, en adición a su historia de sostenido dominio español, son las Antillas Mayores las que impulsan desde la segunda mitad del siglo XIX el proyecto de integración caribeña como parte de esa visión mayor –y aún no conseguida– de la integración latinoamericana.

En este periodo, la propuesta integracionista se promovía como apoyo para alcanzar la independencia de las colonias españolas remanentes en las Américas. Mientras los territorios continentales habían consolidado sus independencias y avanzaban en la conformación de los Estados nacionales latinoamericanos, en el Caribe el dominio colonial era la norma con la excepción de Haití que había declarado su independencia desde 1804, mucho antes que el resto de América Latina. En este contexto es que Ramón Emeterio Betances, líder independentista puertorriqueño, propuso la creación de una Confederación Antillana conformada por Puerto Rico, Cuba y la República Dominicana con el propósito de unir fuerzas para conseguir la independencia.

En su discurso en la logia masónica de Puerto Príncipe, Haití, a principios de la década de 1870, decía Betances: *“Las Antillas atraviesan hoy por un momento que jamás han atravesado en la historia: se les plantea ahora la cuestión de ser o no ser. (...) ¡Unámonos! ¡Amémonos! Formemos todos un solo pueblo (...) Las Antillas para los antillanos”* (Betances citado en Dávila del

²⁹ Según el dominicano Miguel Mejía: “Antes de que Bolívar se planteara la independencia de estas islas como necesidad para la sobrevivencia de las nacientes repúblicas, José Álvarez de Medrano, personaje casi desconocido por la historiografía, propuso al Gobernador de Santo Domingo, Juan Sánchez Ramírez, proclamar la independencia dominicana y procurar lo mismo para Cuba y Puerto Rico a fin de confederarse.” (Mejía, 2015).

Valle, s.f.). Las ideas de Betances resonaron en el Caribe –específicamente en las Antillas españolas– y fueron respaldadas por otros próceres de la independencia caribeña y latinoamericana como sus compatriotas Eugenio María de Hostos y José de Diego Martínez, Gregorio Luperón de República Dominicana y José Martí, el Apóstol de la independencia de Cuba.

La inclusión de las Antillas españolas había sido contemplada en el ambicioso plan de integración panamericana de la Gran Colombia, defendido por Simón Bolívar. Los movimientos independentistas en Cuba, Puerto Rico y República Dominicana exploraron la posibilidad de formar parte de esta gran nación una vez conseguida la independencia. Sin embargo, a mediados del siglo XIX, cuando ya podía darse por abandonado el proyecto de la Gran Colombia, el dominio colonial aún se mantenía firme en el Caribe insular, por lo que la idea de integrar las Antillas entre sí y al resto de América Latina quedó solo como un propósito no conseguido.

No es hasta finales del siglo XIX que se logra la expulsión de España del Caribe. Sin embargo, la salida de España no significó el fin del dominio colonial en la región. Reino Unido, Francia, los Países Bajos y Dinamarca mantenían posesiones en el área mientras Estados Unidos entraba al Caribe para llenar el vacío dejado por los ibéricos mediante el empleo de estrategias más modernas de dominación acorde a las circunstancias históricas del siglo XX.

A diferencia de lo ocurrido en las Antillas Mayores donde la idea de la integración en sus inicios se asoció a las luchas por la independencia, la integración en el Caribe británico apareció como estrategia para facilitar la administración colonial.

De acuerdo a Gordon Lewis (1957), la primera evidencia de la que se tiene constancia que refiere una iniciativa para promover la unión de las dependencias británicas en el Caribe tuvo lugar apenas una generación después de declarado el fin de la esclavitud en estos territorios. Esta mención aparece en un apéndice escrito en 1860 e incorporado en *Lectures on Colonisation and Colonies* presentadas por Herman Merivale de la Oficina Colonial en la Universidad de Oxford entre los años 1839 y 1841. A esta siguieron otras iniciativas como el esquema de unión de las quince islas británicas propuesto por C.S. Salomon, el plan del Dr. de Verteuil de 1884 y las propuestas de Lord Elibank de 1911 enunciada ante el Comité de West Indies en Londres y del Dr.

Meickle de 1912 contenida en su libro *Confederation of the British West Indies versus Annexation to the United States of America*.

Otras recomendaciones para la integración de los territorios británicos en el Caribe fueron hechas por la Royal Commission en 1882 que proponía una unión administrativa en áreas como el servicio civil, las comunicaciones postales y telegráficas, la administración de justicia, los aranceles aduanales y la colecta de los impuestos al ron y otros impuestos. La Comisión de 1894 abogaba por una unión de características similares, mientras que la de 1897 proponía un esquema menos ambicioso (Lewis 1957).

En el siglo XX surgen otras propuestas que abogaban por la creación de una federación de las islas como la contenida en el informe de Lord Halifax en 1920 y el informe del Closer Union Committee de 1933 (LEWIS, 1957). A medida que avanzaba la centuria, se daban pasos más concretos hacia una integración regional acorde a una administración colonial más “moderna” y a tono con las exigencias históricas del momento.

En el contexto de la Segunda Guerra Mundial, se creó la Comisión Angloamericana del Caribe en 1942 con el objetivo de coordinar las políticas estadounidenses y británicas en la región durante el conflicto bélico. En 1946, la Comisión pasó a llamarse Comisión del Caribe (Caribbean Commission) e incluyó a Francia y a los Países Bajos con el fin de establecer una política regional común coordinada por centros coloniales. Si bien tal propósito no se logró, la Comisión promovió una perspectiva regional para el tratamiento de asuntos políticos y económicos a la vez que sirvió para capacitar a un grupo de profesionales caribeños quienes, con el tiempo, se convertirían en líderes políticos y funcionarios gubernamentales en los territorios independientes y no independientes de las islas (PANTOJAS GARCÍA, 2008).

Con estos antecedentes, en 1958 surge la Federación de las Indias Occidentales (West Indies Federation) que agrupaba a los territorios coloniales británicos de Jamaica, Trinidad y Tobago, Barbados, las islas de Barlovento y las islas de Sotavento y que tuvo corta vida pues fue disuelta en 1962. La Federación se originó en la creencia de que los territorios individuales eran demasiado pequeños para lograr la independencia nacional por sí mismos. Una vez que esta creencia fue desmentida, la idea de la Federación perdió empuje (GIRVAN, 2010). Otras razones que contribuyeron a su fracaso fueron la percepción de que

la misma respondía a intereses de control por parte de la metrópoli, así como a las tiranteces y desconfianzas entre líderes políticos del Caribe angloparlante lo que se hizo manifiesto en septiembre de 1961 en el referéndum conducido en Jamaica cuando, con 54% de los votos, triunfó la opción de abandonar la Federación. Poco después, en 1962, Jamaica y Trinidad y Tobago declararon su independencia y la Federación se derrumbó. Los intentos posteriores de revivir una federación conformada por los territorios británicos restantes desde la propuesta para los Little Eight,³⁰ así como de la West Indies Associated States (WISA) de 1967 que agrupó a las colonias (PANTOJAS GARCÍA, 2008).

La Comunidad del Caribe (CARICOM): origen, propósitos y evolución

Como antecedente inmediato de la creación de la CARICOM aparece en 1968 de la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA) con el objetivo de integrar a las economías del Caribe anglófono a partir de la facilitación del libre comercio de una lista específica de bienes manufacturados. Sus miembros comprendían nuevos Estados recién independizados y dependencias británicas. Estos eran Antigua y Barbuda, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Montserrat, San Cristóbal-Nevis-Anguila, Jamaica, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía y Trinidad y Tobago.

En 1973, CARIFTA es sustituida por la CARICOM. Este año ocurrió la primera ampliación de la Comunidades Europeas y el Reino Unido pudo, finalmente, incorporarse al esquema de integración regional europeo tras varios intentos anteriores frustrados por la negativa reiterada de Charles de Gaulle. También en 1973 se constituyó el Grupo de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP) que firmaron la Convención de Lomé en 1975. Es así que, en latitudes disímiles, diferentes países y territorios avanzaban hacia mecanismos de integración y coordinación regional con fuertes bases en la promoción del comercio y los vínculos de cooperación.

³⁰ Los Pequeños Ocho (Little Eight) se refiere a Barbados, las cuatro colonias de Barlovento (Windward Islands) de Dominica, Granada, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas, y las tres colonias de Sotavento (Leeward Islands) agrupadas en Antigua y Barbuda, San Cristóbal-Nevis-Anguila, y Montserrat. Estas colonias continuaron las negociaciones con el gobierno británico para conformar una nueva federación, intento que fracasó en 1966 al Barbados declarar su independencia.

De acuerdo a Pantojas García (2008) el surgimiento de la CARICOM fue posible, además de por las circunstancias favorables a la integración regional de entonces -sustentada en la visión europea de que la integración regional era la vía óptima para el desarrollo económico- por otros factores como la tradición caribeña de contar con asociaciones regionales como sindicatos y cámaras de comercio junto a las iniciativas previas antes descritas organizadas por las metrópolis coloniales para facilitar acciones de coordinación regional. Un tercer factor obedeció a la posibilidad contenida en el Tratado de Roma de 1957 que permitía la concertación de acuerdos económicos entre el Mercado Común Europeo y las antiguas colonias y territorios no independientes de sus miembros.

El surgimiento de la CARICOM fue recibido con entusiasmo en el Caribe de las jóvenes independencias como avenida que posibilitaría a los nuevos Estados superar las limitaciones derivadas de su pequeño tamaño y naturaleza insular en sus objetivos de desarrollo. Desde la CARICOM podrían compartirse los costos de servicios regionales y ejercer mayor influencia en los foros internacionales.

La CARICOM se establece mediante el Tratado de Chaguaramas con los objetivos de profundizar la integración mediante la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, la coordinación de las políticas exteriores de los miembros y el uso mancomunado de sus recursos mediante la cooperación funcional en las esferas de la educación, la salud, el medio ambiente, la ciencia y la tecnología, las comunicaciones y respuesta a los desastres naturales (CARICOM, 1973). Entre sus objetivos iniciales estaban la creación de un Mercado Común para impulsar el comercio intrarregional y la materialización proyectos de inversión para la industrialización con la participación de varias islas, en aras de aprovechar las economías de escala y emplear, de manera más eficiente, los recursos escasos.

Estos objetivos ambiciosos de integración económica habrían de ser conseguidos desde una estructura comunitaria de Estados soberanos, diseñada para operar desde acuerdos intergubernamentales y desde el reconocimiento que cada Estado miembro retiene sus atribuciones soberanas y que las decisiones se adoptan por unanimidad. En la tabla siguiente aparece la relación

de los miembros de la CARICOM y el momento de su incorporación a la organización³¹.

Tabla 1. Estados Miembros y Miembros Asociados de la CARICOM

Territorio	Fecha de incorporación	Tipo de membresía	Status político
Antigua y Barbuda	4 de julio de 1974	Miembro pleno	Monarquía constitucional
Bahamas	4 de julio de 1983	Miembro pleno	Monarquía constitucional
Barbados	1 de agosto de 1973	Miembro pleno	Monarquía constitucional
Belice	1 de mayo de 1974	Miembro pleno	Monarquía constitucional
Dominica	1 de mayo de 1974	Miembro pleno	Monarquía constitucional
Granada	1 de mayo de 1974	Miembro pleno	Monarquía constitucional
Guyana	1 de agosto de 1973	Miembro pleno	República
Haití	2 de julio de 2002	Miembro pleno	República
Jamaica	1 de agosto de 1973	Miembro pleno	Monarquía constitucional
Montserrat	1 de mayo de 1974	Miembro pleno	Territorio Británico de Ultramar
San Cristóbal y Nieves	26 de julio de 1974	Miembro pleno	Monarquía constitucional
Santa Lucía	1 de mayo de 1974	Miembro pleno	Monarquía constitucional
S Vicente y Granadinas	1 de mayo de 1974	Miembro pleno	Monarquía constitucional
Surinam	4 de julio de 1995	Miembro pleno	República
Trinidad y Tobago	1 de agosto de 1973	Miembro pleno	República
Anguila	4 de julio de 1999	Miembro asociado	Territorio Británico de Ultramar
Bermuda	2 de julio de 2003	Miembro asociado	Territorio Británico de Ultramar
Islas Caimán	15 de mayo de 2002	Miembro asociado	Territorio Británico de Ultramar
Islas Vírgenes Británicas	2 de julio de 1991	Miembro asociado	Territorio Británico de Ultramar
Islas Turcas y Caicos	2 de julio de 1991	Miembro asociado	Territorio Británico de Ultramar

Fuente: Adaptado de Pryce, 2016, p. 18

Si bien los pilares de la CARICOM –a partir de los cuales se plantea la consecución de los diversos objetivos de la institución– fueron reconocidos, en un inicio, en la integración económica a partir de la creación del Mercado

³¹ Aruba, Curazao, Guayana Francesa, Guadalupe, Martinica y St. Maarten han solicitado su incorporación como Miembros asociados. La República Dominicana aplicó para ser Miembro pleno en 1989 y renovó su petición en 2009. Sin embargo, a raíz de la controversia surgida alrededor del estatus ciudadano y legal de las personas nacidas en República Dominicana hijas de migrantes haitianos indocumentados, la solicitud está en suspensión desde 2013.

Común, la coordinación de política exterior y la cooperación funcional, en 2007 estos pilares se complementaron con un cuarto correspondiente a seguridad. La cooperación funcional fue reformulada como “desarrollo humano y social a través de la cooperación funcional”.

El examen de la tabla anterior permite apreciar la diversidad dentro de la unidad de la CARICOM. La comunidad está integrada por 15 Estados Miembros pero uno de ellos, Montserrat, es un territorio no independiente con estatus político similar al de los cinco Miembros asociados. Sus miembros son integrantes de la Mancomunidad de Naciones (Commonwealth of Nations) con las excepciones de Haití y Surinam, pero no todos se han constituido como monarquías constitucionales donde la figura del monarca del Reino Unido se reconoce como Jefe de Estado –si bien con carácter simbólico. La mayoría son territorios insulares en el Mar Caribe, sin embargo Belice en América Central, y Guyana y Surinam en Sudamérica son Estados Miembros de la CARICOM. El idioma dominante es el inglés pero en Haití, con más de 11 millones de habitantes se habla francés y criollo haitiano (créole), mientras en Surinam el idioma oficial es el neerlandés y también se habla neerlandés de Surinam, sranan tongo, indostaní caribeño, javanés y lenguas amerindias como el caribe y el arauaco, entre otras.

La diversidad antes apuntada se refleja también en el grado de participación y compromiso de cada Estado Miembro con el esquema de integración regional desde su creación, elementos relacionados no solo con el estatus político de cada miembro sino con los niveles de desarrollo económico alcanzados y la naturaleza de sus relaciones económicas. Es así que dentro de los miembros firmantes del Mercado y Economía Únicos de la CARICOM (CSME) no aparece Montserrat al ser una dependencia británica, ni Haití al ser considerado país de ingresos bajos y economía relativamente atrasada ni Bahamas cuyos lazos económicos con el resto de los miembros de la comunidad son débiles a la vez que geográficamente se encuentra más alejada de las islas del Caribe y muy próxima a los Estados Unidos. Bahamas tampoco es miembro del Mercado Común.

La evolución de la CARICOM ha sido impactada por la salud de la economía de sus Estados miembros, las circunstancias políticas hemisféricas y globales, y las ideas cambiantes en torno a la integración regional como

mecanismo facilitador para el desarrollo económico y la estabilidad política. En su progresión, la comunidad ha enfrentado dificultades que casi la han paralizado y han puesto en peligro su continuidad. Al poco tiempo de creada, una profunda recesión económica afectó a varios de sus miembros, a lo que se sumó la agitación política a raíz de la Revolución de Granada y su trágico fin que culminó con una invasión militar de los Estados Unidos solicitada por la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS)³² con el apoyo de Barbados y Jamaica. Tales sucesos provocaron el alejamiento entre los gobiernos de los Estados Miembros de la CARICOM hasta mediados de los ochenta, década en la que se recuperan paulatinamente las comunicaciones intergubernamentales y que culmina con la Declaración de Grande Anse de 1989³³ donde se asumió el compromiso formal de establecer un Mercado y Economía Únicos como vía para revitalizar la CARICOM.

En 1992, la CARICOM acordó avanzar hacia el establecimiento del CSME en consonancia con el nuevo clima económico global favorecedor del libre comercio. La comunidad se comprometió con la liberalización y apertura económicas y adoptó la visión del Regionalismo Abierto que se imponía en los esquemas de integración económica (Lewis 2008). Esta decisión de avanzar en el establecimiento del CSME marcó un período de relanzamiento de la organización en el contexto del fin de la Guerra Fría y la nueva etapa de globalización con sello neoliberal.

De acuerdo a Vaughan A. Lewis (2008) la CARICOM pasó del propósito inicial de establecer un Arancel Externo Común proteccionista que impulsara el crecimiento económico y la industrialización como parte de la estrategia de

³² La Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) es un organismo regional creado en 1981. Sus propósitos son promover la cooperación técnica y el desarrollo sostenible de sus seis Estados miembros que son Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y Santa Lucía. Como Miembros Asociados están Anguila, Martinica, Guadalupe y las Islas Vírgenes Británicas.

³³ Este mismo año se acordó establecer la Comisión de las Indias Occidentales (West Indian Commission) para evaluar el estado de la CARICOM y proponer soluciones en pos de su reanimación. La Comisión reconoció que el nuevo contexto histórico y geopolítico obligaba a cambios a lo interno de la institución, la revisión de sus objetivos y la actualización de su proyección externa. Cabe resaltar que, dentro de las propuestas para reactivar a la CARICOM, la Comisión indicó trabajar en pos de la expansión y la profundización. Para la expansión, en vez de sugerir el crecimiento del número de miembros, se sugirió la creación de la Asociación de Estados del Caribe (AEC). La Comisión también respaldó la propuesta de establecer el CSME anunciada en la reunión de Grand Anse (Laguardía Martínez, 2020).

sustitución de importaciones, al objetivo de conformar un Mercado y Economía Únicos que facilitara la integración a la economía internacional y la búsqueda de competitividad desde la reducción de aranceles y la no discriminación en consonancia con las reglas del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la futura Organización Mundial del Comercio (OMC). El proyecto del CSME era compatible con los principios del Regionalismo Abierto al contemplar la reducción significativa de los aranceles sobre las importaciones extracomunitarias con el propósito de estimular la inversión extranjera, aumentar la competitividad internacional y promover la diversificación económica (GIRVAN, 2010).

El CSME se concebía como un espacio económico único en el Caribe para estimular la eficiencia productiva, mayores niveles de inversión nacional y extranjera, más empleo y mayores volúmenes de comercio intracomunitario, así como de exportaciones extracomunitarias. El componente del Mercado Único permitiría la libre circulación de bienes, servicios, capital, empresas y mano de obra calificada dentro de una zona delimitada por una Unión Aduanera. En este componente es donde se identifican las posibilidades para el mayor avance en el corto plazo, a diferencia de la implementación de la Economía Única que exige la armonización de políticas, leyes y reglamentos dentro de las que se incluyen las políticas monetaria y económica (CARICOM, 2007).

La decisión de crear el CSME no fue el único cambio sustancial que asumiría la CARICOM en los finales del siglo XX y principios del actual. En 2001 se firmó el Tratado Revisado de Chaguaramas pues los miembros acordaron que el tratado original no era suficiente para promover la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, fortalecer de la posición de la región en las negociaciones y foros internacionales, y avanzar la cooperación funcional. Las provisiones del Tratado Revisado relativas a la convergencia en las políticas macroeconómicas, políticas comunes, integración productiva, y libre movimiento de capitales y personas entraron en vigor en 2006 después de haberse obtenido la necesaria ratificación por parte de todos los Estados Miembros (GOLDING COMMISSION, 2017).

El nuevo acuerdo traza las pautas para el establecimiento del CSME con el funcionamiento de un Mercado Común hasta alcanzar la Unión Económica con políticas sectoriales y macroeconómicas coordinadas. El CSME ambiciona

alcanzar la convergencia macroeconómica con objetivos fiscales y de reducción de la deuda comunes para los Estados Miembros, la alineación de las políticas monetarias, la abolición de los controles cambiarios y la plena convertibilidad de las monedas dentro de la CARICOM.

El Tratado Revisado de Chaguaramas también introdujo cambios en el funcionamiento interno de la comunidad. Se establecieron dos órganos principales para la toma de decisiones: la Conferencia de Jefes de Gobierno y el Consejo de Ministros. Estos dos órganos centrales son apoyados por otros cinco órganos secundarios: el Consejo de Finanzas y Planificación (COFAP), el Consejo de Comercio y Desarrollo Económico (COTED), el Consejo de Relaciones Exteriores y Comunitarias (COFCOR), el Consejo de Desarrollo Humano y Social (COHSOD) y el Consejo de Seguridad Nacional y Aplicación de la Ley (CONSLE). La estructura central se complementa con tres cuerpos: Comité de Asuntos Legales, Comité de Presupuesto y Comité de los Gobernadores de los Bancos. Existen además organismos autónomos o semiautónomos que no se incluyen dentro de la estructura central: Entidades del Tratado, Instituciones de la Comunidad e Instituciones Asociadas (CARICOM, 2001).

En 1999, los jefes de Gobierno establecieron un Cuasi-Gabinete donde portafolios específicos fueron asignados a diferentes Estados Miembros. También fueron creados Subcomités al más alto nivel para atender tópicos específicos de gran interés para la comunidad como las reparaciones por la colonización y la esclavitud, y el cricket.

Tabla 2. Estados Miembros y portafolio a atender en el Cuasi-Gabinete de CARICOM

Territorio	Portafolio
Antigua y Barbuda	Servicios
Bahamas	Turismo
Barbados	CSME
Belice	Justicia y gobernanza
Dominica	Trabajo y movimiento de mano de obra calificada
Granada	Ciencia y tecnología (incluye TIC)
Guyana	Agricultura, diversificación agrícola y seguridad alimentaria
Jamaica	Negociaciones comerciales externas
San Cristóbal y Nieves	Desarrollo de recursos humanos, salud y VIH/SIDA
Santa Lucía	Desarrollo sostenible (incluye medio ambiente, agua, cambio climático y manejo de desastre)
San Vicente y las Granadinas	Transporte aéreo y marítimo
Surinam	Desarrollo comunitario y cooperación cultural
Trinidad y Tobago	Energía y seguridad

Fuente: Adaptado de Golding Commission, 2017, p. 40

El CSME fue oficialmente inaugurado en 2006. En 2007, los jefes de Estado y de Gobierno de la CARICOM aprobaron el informe “Towards a single Development Vision and the role of the Single Economy”, elaborado a partir de un estudio a cargo del profesor Norman Girvan que abogaba por una visión única de desarrollo para la CARICOM y proponía una hoja de ruta para completar el CSME en 2015. En la visión se identificaban los sectores económicos para impulsar el crecimiento económico regional, donde habrían de concentrarse los esfuerzos para la adopción de políticas comunes de conjunto con medidas que faciliten la actuación del sector privado y la participación de los interlocutores sociales. Este informe estableció un marco de aplicación gradual del CSME de manera que generara beneficios tangibles para los Estados miembros en cada etapa (GIRVAN, 2010).

De acuerdo a un informe producido por el FMI referenciado por Al Hassan et al. (2020), la aplicación de las disposiciones del CSME ha sido un proceso gradual e incompleto, habiéndose completado alrededor del 57% de las

medidas necesarias para su establecimiento. La mayor parte de los progresos se concentran en la integración de la Zona de Libre Comercio donde se practica un comercio de bienes intracomunitario esencialmente libre de aranceles, y se han logrado avances en la promoción de Un Mercado Común de servicios y de mano de obra calificada. Sin embargo, las etapas de Unión Aduanera y Mercado Común no se han completado pues persisten barreras no arancelarias al comercio, tipos arancelarios divergentes en el comercio extracomunitario y la duplicación de procesos que obstaculizan el movimiento laboral intrarregional.

Considérese aquí que los Estados miembros de la CARICOM mantienen un comercio más dinámico con Norteamérica, Europa y, recientemente, con China en vez de con sus vecinos caribeños. Alrededor del 90% de las exportaciones de bienes desde la CARICOM tienen como destino a países no pertenecientes al esquema regional (Al Hassan et al. 2020).

Figura 1. Comercio intra-CARICOM
(% del PIB)

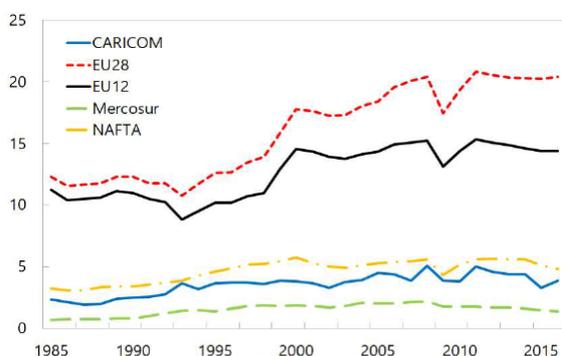
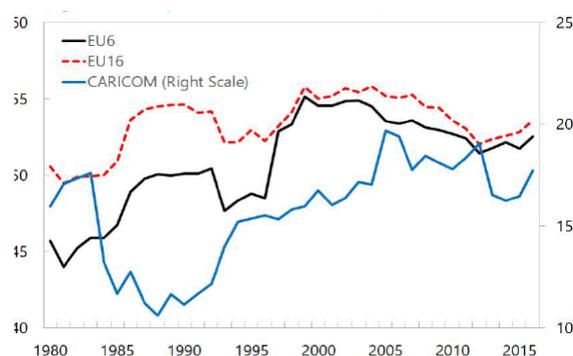


Figura 2. Integración Comercial
(% de comercio regional
del volumen total del comercio)



Fuente: Al Hassan et al., 2020, p. 20

De acuerdo a datos de la Secretaría de CARICOM, las importaciones intracomunitarias disminuyeron de USD 3.400 millones en 2011 a USD 2.300 millones en 2016. Las exportaciones intracomunitarias disminuyeron de USD 3 mil millones en 2011 a USD 1.500 millones en igual periodo. Las importaciones intracomunitarias como proporción del total de importaciones cayeron de 13,8% en 2011 a 10,7% en 2016, mientras las exportaciones intracomunitarias como porcentaje de las exportaciones totales disminuyeron de 13,9% a 12,5% (CARICOM SECRETARIAT, 2018). Cifras más recientes de CEPAL, previas a la

pandemia de COVID-19, confirman la tendencia al peso menor del comercio intracomunitario que sufrió una pronunciada caída del 18,5% durante el primer semestre de 2019 en relación con igual periodo de 2018 (ECLAC, 2019).

De acuerdo a un estudio del FMI, el comercio intracomunitario queda muy por debajo del comercio practicado a lo interno de otros bloques regionales. El turismo intracaribeño representa menos del 10% del total de los arribos y contribuye con menos del 5% de los ingresos totales por turismo (AL HASSAN et al., 2020).

Según cifras de la Secretaría de CARICOM (2018) Jamaica y Guyana fueron los principales importadores intrarregionales y representaron el 26,6% y el 18,3% del total de las importaciones intracomunitario respectivamente como promedio entre 2011 y 2016, seguidos de cerca por Barbados (16,8%) y Surinam (13,5%). En cuanto a las exportaciones el desbalance es más marcado con el predominio de Trinidad y Tobago, el principal exportador intracomunitario con una contribución promedio de 67,9% del total de las exportaciones al interior del bloque en el mismo período (CARICOM SECRETARIAT, 2018).

Figura 3. Distribución promedio de las importaciones intracomunitarias

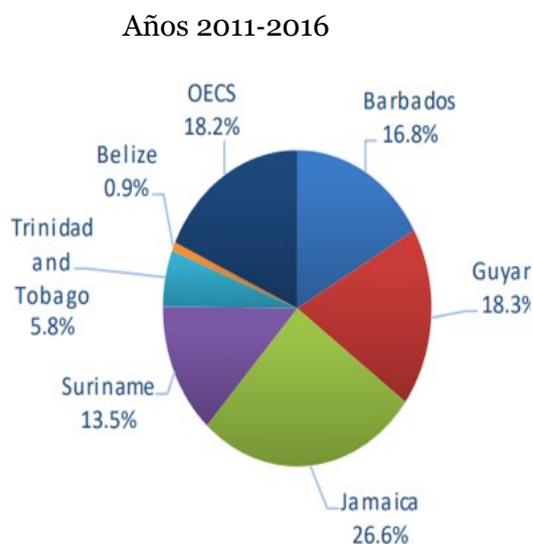


Figura 4. Distribución promedio de las exportaciones intracomunitarias



Fuente: CARICOM Secretariat, 2018, p. 3

Las capacidades y posibilidades económicas diferentes entre los miembros de la CARICOM donde Trinidad y Tobago, Jamaica y Bahamas superan a las pequeñas islas de la OECO han impulsado la percepción de que el CSME –y la CARICOM en cierta medida– beneficiarían de manera desproporcionada a las economías mayores. Por otro lado, los países relativamente más grandes no aceptan las expectativas que presuponen han de ser ellos los líderes de la integración económica regional y deberían, en consecuencia, apoyar el proyecto del CSME con más liderazgo, recursos y acciones concretas.

Por otra parte, se ha avanzado poco en la armonización y la coordinación de códigos de inversión, incentivos fiscales y políticas macroeconómicas. Persisten restricciones significativas a la movilidad de capitales. La integración financiera ha avanzado con la interconexión de los sistemas financieros, pero los mercados de capital siguen fragmentados. Los países más avanzados en la interconexión de sus sistemas bancarios son Guyana, Barbados y Trinidad y Tobago. Jamaica, Trinidad y Tobago y Barbados son los líderes en los mercados de valores (AL HASSAN et al., 2020).

Perduran problemas en la aplicación del régimen de facilitación de los viajes y la armonización del movimiento de profesionales calificados. Actualmente, sólo diez categorías de profesionales tienen derecho a trabajar en toda la región sin permiso de trabajo. Los demás nacionales de la CARICOM tienen derecho a una estancia de hasta seis meses en los países del esquema regional, pero no a buscar empleo. Sólo Jamaica, Guyana y Granada reconocen actualmente las diez categorías acordadas. Los datos de la OIT indican que el número de certificados de aptitud expedidos ha sido limitado lo que refleja las dificultades que enfrentan las economías nacionales, así como obstáculos administrativos que desalientan a las personas calificadas a moverse en busca de empleo (Al Hassan et al. 2020).

A pesar del esfuerzo declarado de la CARICOM de impulsar el CSME, ya desde 2011 la organización había reconocido que no se podría completar el Mercado y Economía Únicos para 2015 como estaba previsto. Se puso “pausa” a la implementación de algunos aspectos y, desde entonces, aumentan el escepticismo sobre su materialización y sobre la CARICOM como proyecto de integración regional. Como en el pasado, Jamaica expuso sus dudas sobre la

materialización del CSME y, en 2016, conformó una comisión – *CARICOM Review Commission* también conocida como *Golding Commission*– para revisar su participación en la CARICOM y CARIFORUM. El informe publicado en 2017 reconoce el valor de la integración regional caribeña y considera que esta continúa siendo relevante y útil. Sin embargo, el informe lamenta los limitados progresos en muchos de los compromisos asumidos por los Estados Miembros de la CARICOM y propone varias acciones para superar el déficit de aplicación que aqueja al CSME y a CARICOM. A partir del contenido del informe, Jamaica anunció que podría retirarse del CSME de no avanzarse en su implementación, si bien mantendría su membresía dentro de la organización regional.

Lo cierto es que el entorno económico global después de la crisis financiera de 2008 y agravado por la pandemia de COVID-19 que llegó a la región caribeña a inicios de 2020 ha sido poco favorable para las economías del Caribe, muy abiertas y vulnerables a acontecimientos exógenos debido a su condición de Pequeños Estados Insulares en Desarrollo (PEID). Los últimos diez años no han permitido retomar el camino del crecimiento económico sostenido a los territorios caribeños que dependen en alto grado del comercio exterior, la inversión extranjera, el acceso a recursos financieros en divisas convertibles, las remesas, el sector de los servicios entre los que sobresale el turismo y, para los casos de Guyana, Surinam, Jamaica y Trinidad y Tobago la exportación de materias primas y productos agrícolas. Las economías de la región son aquejadas por altas tasas de desempleo, que afecta sobre todo a la población más joven, y altos niveles de endeudamiento externo, en su mayor parte constituido por deuda pública.

CARICOM: aciertos y obstáculos

Existen cuestionamientos diversos en el Caribe sobre la CARICOM, su utilidad, relevancia y posibilidades reales de consolidar la integración regional en las condiciones actuales globales y hemisféricas. Sin embargo, más allá de las deficiencias e insuficiencias en la labor de la CARICOM, la organización exhibe logros importantes al regionalismo caribeño dentro de los que sobresalen la cooperación funcional y la coordinación de política exterior.

Dentro de las contribuciones más relevantes de la CARICOM están las acciones de cooperación regional³⁴ promovidas desde el pilar de la cooperación funcional cuya referencia primera aparece en las decisiones adoptadas en la Séptima Reunión de la Conferencia de Jefes de Gobierno celebrada en octubre de 1972 en Chaguaramas, Trinidad y Tobago. En el Tratado original de Chaguaramas de 1973 se identificó la cooperación regional dentro de los tres objetivos principales de la CARICOM junto a la integración económica mediante el establecimiento de un Mercado Común y la coordinación de la política exterior. El Tratado Revisado de Chaguaramas de 2001 reiteró el rol clave de la cooperación funcional como uno de los pilares del regionalismo caribeño.

La cooperación funcional no descansa en instrumentos jurídicos o en mecanismos de mercado. Se trata de un proceso de intercambio de recursos, servicios y de realización de actividades conjuntas para reducir los costos y generar aprendizajes y beneficios comunes (CARICOM, 2007). Sus actividades abarcan las áreas del transporte aéreo, la meteorología y ciencias del ambiente, el aseguramiento contra huracanes, seguridad social, salud, gestión de riesgo de desastres, enfrentamiento a los efectos del cambio climático, educación, asistencia técnica y formación profesional y la capacitación, investigación tecnológica y científica, entre otras.

Otros aciertos de la CARICOM se relacionan con la capacidad de sus Estados Miembros en la coordinación de posiciones en política exterior. La capacidad de alcanzar consensos a lo interno de la CARICOM y aparecer como bloque cohesionado que aporta 14 votos en los foros internacionales fortalece a la comunidad en sus relaciones internacionales, aumenta su capacidad de negociación y consolida su identidad y la capacidad de acción colectiva. Considérese que los 14 votos de la CARICOM constituyen el 7,25 % en la ONU, el 27% de la Mancomunidad de Naciones, el 40% en la OEA y el 14% en la Organización Panamericana de la Salud (GOLDING COMMISSION, 2017).

³⁴ Los territorios del Caribe tienen una larga historia de cooperación que data desde 1898 desde el establecimiento del Colegio Imperial de Agricultura Tropical (Imperial College of Tropical Agriculture). Otros esfuerzos tempranos se asocian con el establecimiento de regulaciones comunes para las cuarentenas de 1904, el establecimiento de la West Indian Court of Appeal de 1919 y de la estación de investigación para el desarrollo de variedades de caña en Trinidad y Tobago, y el establecimiento de la Universidad de las Indias Occidentales en 1948, entre otros ejemplos (Golding Commission, 2017).

El avance lento de los proyectos de la CARICOM, en particular el CSME, suele achacarse a la falta de voluntad de los Estados Miembros y a la estructura de gobernanza que establece que la CARICOM es una comunidad de Estados soberanos que implica la ausencia de una autoridad regional con facultades y responsabilidad para implementar las decisiones y transformarlas en leyes vinculantes³⁵. La ausencia de mecanismos e instrumentos institucionales y de gobernanza apropiados con la responsabilidad y potestad de garantizar la ejecución de las decisiones hace que la implementación de las mismas quede sujeta a la acción voluntaria de cada gobierno. Con excepción de la Corte de Justicia del Caribe (Caribbean Court of Justice)³⁶, ninguno de los órganos creados como parte del proyecto de integración de la CARICOM ha recibido facultades supranacionales.

El proceso de toma de decisiones basado en el principio de la unanimidad obstaculiza la actuación de la CARICOM, particularmente en un contexto de incentivos y expectativas diversas de cada Estado Miembro sobre el regionalismo caribeño que se combina con la incertidumbre de los beneficios al comercio, el crecimiento económico o el empleo en los países. Tales factores inciden en el déficit de implementación que aqueja a la organización, pero no son estos los únicos obstáculos.

La progresión de la CARICOM se ha visto negativamente afectada por otros factores que pueden asociarse a la condición de PEID de sus miembros y la larga historia de colonización y expoliación de sus recursos. La poca diversificación de la base económica y las exportaciones, las disparidades en la dotación de recursos naturales, niveles de ingresos y desarrollo refuerzan la divergencia en los intereses nacionales de los Estados Miembros, lo que dificulta la armonización de políticas. Por otra parte, advierte Pantojas García (2008)

³⁵ Los gobiernos de la CARICOM tienden a percibir la supranacionalidad menos como un ejercicio de soberanía colectiva y más como la disminución de la soberanía nacional. Existe el temor de que la supranacionalidad equivalga a una Federación o Unión política disfrazada. En la Declaración de Rose Hall de 2003, los gobiernos de la CARICOM aprobaron cambios para avanzar tímidamente hacia cierta supranacionalidad, pero hasta ahora no han podido llegar a un acuerdo sobre las maneras de materializar estos acuerdos (Girvan 2010).

³⁶ La Corte de Justicia del Caribe es el tribunal judicial regional del Caribe. Creada en 2001 está concebida como una institución híbrida: puede funcionar como tribunal de última instancia para los Estados miembros de la CARICOM y es el tribunal internacional dotado de jurisdicción original, obligatoria y exclusiva con respecto a la interpretación y aplicación del Tratado Revisado de Chaguaramas.

que la similitud de las economías del Caribe –altamente endeudadas en su mayoría– no actúa en favor del comercio interregional y acentúa la competencia por atraer inversiones extranjeras. Girvan (2010) coincidía con esta valoración al indicar que es probable que los beneficios del regionalismo sean limitados para el Caribe de la CARICOM debido al carácter estructuralmente no diversificado de sus economías que exportan bienes y servicios mayoritariamente a mercados extrarregionales (GIRVAN, 2010).

Los esfuerzos de expansión de la CARICOM –que podrían redundar en su fortalecimiento– chocan con la permanencia de casi veinte territorios no independientes en la región con fuertes vínculos económicos y de seguridad con las antiguas metrópolis europeas y los Estados Unidos.

Consideraciones finales

Hace una década, apenas desencadenada la crisis financiera global de 2008 con efectos negativos y duraderos para el Caribe, Norman Girvan (2010) nos reafirmaba en la convicción de que la cooperación regional es un medio para que las sociedades caribeñas asegurasen cierto nivel de autonomía en un entorno global incierto y hostil. A su vez, reconocía que el regionalismo en el Caribe se enfrentaba a obstáculos formidables relacionados con la geografía y los legados de la historia y la geopolítica por lo que sigue como un objetivo muy difícil de alcanzar.

Los obstáculos al regionalismo caribeño y, específicamente, al avance de la CARICOM no son pocos. A la diversidad de sus Estados Miembros, todos clasificados como PEID caribeños pero con sustanciales diferencias entre sí asociadas a desarrollo económico y social, dotación de recursos, tradiciones culturales y dinámicas políticas, se suman las deficiencias propias del funcionamiento de la CARICOM. El déficit de implementación y la ausencia de una hoja de ruta que jerarquice las prioridades de trabajo de la comunidad es consecuencia de intereses nacionales divergentes y de las preferencias de los Estados Miembros de estrechar sus vínculos económicos y de cooperación con potencias fuera del bloque. Hoy resulta difícil identificar dónde están incentivos, los recursos y las personas que impulsen el proyecto de la CARICOM así como vencer los cuestionamientos sobre su relevancia para el Caribe del siglo XXI.

La CARICOM, tal como está estructurada actualmente, no está dotada del marco institucional y de gobernanza necesario para avanzar en sus objetivos ni completar el CSME. Su parálisis parcial desalienta a los Estados Miembros – principales responsables de esta situación– por lo que no se puede descartar la posibilidad de una fragmentación gradual a favor de la búsqueda de alianzas externas por parte de los gobiernos caribeños.

Esta realidad sombría se acrecienta en el contexto global de la pandemia de COVID-19 que ha provocado la desaceleración del comercio, la drástica caída del turismo y los flujos de inversión extranjera. Estos impactos afectan desproporcionadamente a las economías caribeñas que están bajo fuertes presiones para sostener sus sistemas de salud y protección social, transferir un mínimo de recursos a los hogares y las empresas, mantener el orden social y lograr un acceso rápido a las vacunas.

Precisamente son las persistentes dificultades económicas que no obedecen a situaciones coyunturales, sino que tienen su raíz en una historia económica colonial y que se perpetúan desde la condición de la pequeñez y la insularidad, las que aún podrían inspirar la apuesta de estos pequeños países por la integración regional como vía para conformar economías menos vulnerables a las perturbaciones externas. El progreso y consolidación de la CARICOM beneficiaría al fortalecimiento económico de la región si se reconoce que la integración comercial resulta afectada por la persistencia de las barreras no arancelarias y altos costos al comercio en ausencia de leyes, reglamentos y procesos y marcos institucionales armonizados que bien podría proveer la CARICOM. A su vez, la CARICOM podría crear procesos e infraestructura para facilitar la conectividad intrarregional y eliminar las restricciones de carácter jurídico que limitan la libre circulación de personas y capitales dentro de la región, socavando los componentes esenciales del Mercado y la Economía Únicos. La aceleración de la integración institucional mediante la armonización y racionalización de las instituciones y procesos puede aportar importantes dividendos a la integración económica que promueve la CARICOM (AL HASSAN et al., 2020).

El examen de las insuficiencias, aciertos y obstáculos de la CARICOM indica que la organización necesita reinventarse para responder a sus objetivos declarados y hacer frente a los desafíos –antiguos y recientes– que amenazan al

regionalismo caribeño. La CARICOM precisa de ajustar su funcionamiento y sus bases desde el compromiso de sus Estado Miembros de adoptar las decisiones convenidas a partir de planes de acciones con plazos determinados, medibles y verificables que garanticen el cumplimiento de los acuerdos, en particular lograr poner en marcha el CSME. Para este propósito, cierto grado de supranacionalidad habría de ser aceptado a lo interno de la comunidad más allá de su actual naturaleza intergubernamental.

Si bien la dimensión económica de la integración es central para recuperar la relevancia de la CARICOM, no es esta la única área a impulsar. Como reconoce Pantojas García (2008), la integración regional juega un papel en la elaboración de marcos institucionales y normativos que, en un contexto como el caribeño de heterogeneidad geopolítica, económica, histórica y cultural, pueden ser valiosos para la construcción de un proyecto político desde la visión de una identidad regional compartida.

A su vez, hay que fomentar con fuerza redoblada la cooperación funcional, en específico en áreas en las que la comunidad comparte desafíos comunes como la vulnerabilidad financiera y los altos niveles de endeudamiento, la dependencia económica de unos pocos productos y socios comerciales, el alto desempleo, la vulnerabilidad ambiental y ante los efectos del cambio climático, la dependencia tecnológica, la inseguridad alimentaria y el aumento del crimen transnacional, entre otras.

Un desafío mayor que enfrenta la CARICOM es recuperar la confianza de las sociedades caribeñas. Si bien existe un sentimiento extendido de identidad caribeña, también persisten recelos asociados a visiones nacionalistas que hace a muchos ciudadanos dudar de los beneficios asociados al regionalismo y los proyectos de integración regional. Muestra de ello son los referendos celebrados en 2018 en Antigua y Barbuda y en Granada donde los ciudadanos votaron en contra de unirse a la Corte de Justicia del Caribe y prefirieron permanecer asociados al Consejo Privado del Reino Unido como tribunal de última instancia. Vale aquí señalar que solamente Barbados, Belice, Guyana reconocen a la Corte de Justicia del Caribe como instancia de apelación final. Los pueblos caribeños deben apropiarse del proyecto de la CARICOM y del ideal del regionalismo, que no es solo asunto de los políticos y los Estados.

La situación global y hemisférica desafía la permanencia y actuar de la CARICOM, a la vez que le ofrece oportunidades para reinventarse y probar su valía. Por una parte, la crisis en Venezuela ha fragmentado la cohesión en las posiciones de política exterior de los Estados Miembros de la CARICOM a lo que se añade la irrupción creciente de China en la región. La República Popular China no es reconocida ni por Belice, Haití, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves y San Vicente y las Granadinas que optan por mantener relaciones diplomáticas con Taiwán. Por otra parte, la CARICOM y sus agencias –en particular la Agencia de Salud Pública del Caribe (CARPHA)– han mostrado su valía en la coordinación de acciones para el enfrentamiento a la pandemia de COVID-19 que han abarcado desde la elaboración de directrices para los viajeros y para el funcionamiento de puertos aéreos y marítimos hasta la confección de un protocolo común de salud pública y estrategias colectivas para el acceso a las vacunas.

CEPAL (2020) apunta que entre las consecuencias esperadas de la COVID-19 estaría la mayor importancia de adquirirían los procesos de regionalización de la producción. En ese contexto, la integración regional ha de jugar un papel clave en las estrategias de desarrollo. Tal transformación favorable a procesos de integración productiva a escala regional en detrimento de la articulación de cadenas de valor global que era la tendencia dominante impulsada por la globalización de fines del siglo XX, daría a la CARICOM la oportunidad de recuperar el protagonismo como institución por excelencia de la integración caribeña. Sería también un curioso retorno a los propósitos originales que motivó su creación, asociados a impulsar la industrialización desde la integración de economías pequeñas que se sacudían de la condición colonial y se iniciaban en la construcción de Estados naciones. La CARICOM, con sus objetivos de integración regional, conserva su potencial de disminuir las muchas vulnerabilidades del Caribe y consolidar las independencias políticas alcanzadas desde la posibilidad que ofrece para desarrollar las economías y cuidar del bienestar de sus sociedades en un clima de justicia social, seguridad ciudadana y resiliencia ambiental. La posibilidad de una CARICOM activa y relevante aún es posible y valdría la pena apostar por ella.

REFERENCIAS

- AL HASSAN, Abdullah et al. 2020. **Is the Whole Greater than the Sum of its Parts? Strengthening Caribbean Regional Integration**, WP/20/8. IMF Working Paper, enero, Disponible en: <<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/01/17/Is-the-Whole-Greater-than-the-Sum-of-its-Parts-Strengthening-Caribbean-Regional-Integration-48930>> Acceso en: 25 de junio de 2021.
- CARICOM Secretariat. 2018. **The Snapshot of CARICOM's Trade Series 1: CARICOM's Intra-Regional Trade: 2011-2016**, Disponible en: <http://statistics.caricom.org/Files/Publications/Snapshot/Series_1_2011-2016.pdf> Acceso en: 25 de junio de 2021.
- CARICOM, 1973. **Treaty Establishing the Caribbean Community**, Disponible en: <http://www.sice.oas.org/Trade/CCME/Chaguaramastreaty_e.pdf> Acceso en: 25 de junio de 2021.
- CARICOM. 1989. **Grand Anse Declaration and Work Programme for the Advancement of the Integration Movement**. Disponible en: <<https://caricom.org/grand-anse-declaration-and-work-programme-for-the-advancement-of-the-integration-movement-july-1989-grand-anse-grenada/>> Acceso en: 25 de junio de 2021.
- CARICOM, 2001. **Tratado de Chaguaramas Revisado por el que se establece la Comunidad del Caribe con inclusión del Mercado Único y la Economía de la CARICOM**. Disponible en: <https://caricom.org/documents/11109-treaty_caricom_2-spanish.pdf> Acceso en: 25 de junio de 2021.
- CARICOM. 2007. **Towards a Single Development Vision and the Role of the Single Economy**, julio, Needham's Point, Barbados
- CEPAL. 2020. **Informe Especial COVID 19**, No.2, 21 de abril, Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45445/4/S2000286_es.pdf> Acceso en: 25 de junio de 2021.
- DÁVILA DEL VALLE, Oscar G. **Presencia del ideario masónico en el proyecto revolucionario antillano de Ramón Emeterio Betances**. Disponible en: <http://aleph.ngsm.org/Hostos/masoneria_PR.html> Acceso en: 23 de junio de 2021.

DEMAS, William G. 1978. The Caribbean and the New International Economic Order, **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, Vol. 20, No. 3, pp. 229-263.

ECLAC. 2019. **International Trade Outlook for Latin America and the Caribbean (LC/PUB.2019/20-P)**, Santiago de Chile. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44919/6/S1900747_en.pdf> Acceso en: 25 de junio de 2021.

GIRVAN, Norman. 2010. The Caribbean in a Turbulent World. In Mace Gordon; Cooper, Andrew; Shaw, Timothy. (Eds), **Inter-American Cooperation at a Crossroads. International Political Economy**. Palgrave Macmillan, London, pp. 60-77

GOLDING COMMISSION. 2017. **CARICOM/CARIFOUM Review Commision Secretariat, Report of the Commission to Review Jamaica's Relations within the CARICOM and CARIFORUM Framework**, marzo, Disponible en: <[https://japarliament.gov.jm/attachments/article/1864/Report%20of%20the%20Comission%20to%20review%20Jamaica's%20relations%20within%20CARICOM%20and%20CARIFORM%20Frameworks--.pdf](https://japarliament.gov.jm/attachments/article/1864/Report%20of%20the%20Commission%20to%20review%20Jamaica's%20relations%20within%20CARICOM%20and%20CARIFORM%20Frameworks--.pdf)> Acceso en: 25 de junio de 2021.

IBÁÑEZ, Josep. 2000. El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa, **Revista Electrónica de Estudios Internacionales**, No. 1, diciembre, Disponible en: <<http://www.reei.org/index.php/revista/num1/agora/nuevo-regionalismo-latinoamericano-anos-noventa>> Acceso en: 25 de junio de 2021.

LAGUARDIA MARTÍNEZ, Jacqueline. 2020. 25 años de la creación de la Asociación de Estados del Caribe: Balance y retos a la integración regional, **Caribbean Studies**, V.48, No.2., julio-diciembre, pp. 145-168.

LEWIS, Gordon. 1957. The British Caribbean Federation: The West Indian Background, **The Political Quarterly**, January, Volume 28, Issue1, pp. 49-63

LEWIS, Vaughan A. 2008. **What purposes for CARICOM integration today?**, ponencia leída como tercera conferencia de Sir Arthur Lewis en la Universidad de las Indias Occidentales, abril.

MEJÍA, Miguel. 2015. El ideal antillanista, precursor de la integración necesaria y posible de Centroamérica y el Caribe. **El Caribe**, 10 octubre, Disponible

en:<<https://www.elcaribe.com.do/2015/10/10/ideal-antillanista-precursor-integracion-necesaria-posible-centroamerica-caribe/>> Acceso en: 25 de junio de 2021.

PANTOJAS GARCÍA, Emilio. 2008. Economic Integration and Caribbean Identity: Convergences and Divergences. **Caribbean Studies**, Vol. 36, No. 1, enero-junio, pp. 53-74

PRYCE, Murphy George. 2016. **Security: The Fourth Pillar of the Caribbean Community. Does the Region need a Security Organ?**, A thesis presented to the Faculty of the U.S. Army Command and General Staff College in partial fulfillment of the requirements for the degree Master OF Military Art and Science, Fort Leavenworth, Kansas 2016. Disponible en:<<https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/1020347.pdf>> Acceso en 23 de junio de 2021.

REAJUSTES EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS HACIA EL GRAN CARIBE ³⁷

Marisleidys Concepción Pérez³⁸

El devenir histórico de América Latina y el Caribe ha estado signado por la presencia de intereses foráneos en la región, primero con los colonialismos europeos y posteriormente con la inserción de Estados Unidos. No se puede desconocer la relación entre ambos espacios, que se muestra desde lo geográfico, lo económico, lo político e inclusive desde los patrones culturales. El desarrollo de las relaciones interamericanas con sus diferentes matices, no solo debe ser entendido a partir de los vínculos entre Latinoamérica y Estados Unidos, sino también entre los propios territorios que componen al subcontinente, condicionado por los vínculos con este último. No obstante, la orientación de Washington hacia la Cuenca del Caribe –a pesar de sus reajustes– ha tenido como condicionantes la proximidad geográfica, cuestión determinante para el flujo de materias primas y combustibles, a lo que podemos sumar el tema militar, donde el área se convierte también en una zona en discusión dentro del sistema defensivo norteamericano.

De la Doctrina Monroe al intervencionismo

La política exterior de Estados Unidos con respecto a América Latina y el Caribe ha sido cambiante. A pesar de considerar desde inicios del XIX esta área como su zona natural de influencia –como señalaba la Doctrina Monroe–, lo cierto es que primó la concepción de que se necesitaba ante todo su fortalecimiento como Estado (NOVAK *et al*, 2018, p. 13). Sin embargo, durante

³⁷ Este trabalho é fruto da palestra feita pela autora no Ciclo de Pensamiento Social Caribeño “Cultura de resistencia ante la hegemonía estadounidense en el Caribe: tradición y posibilidades emancipatorias” (evento online), promovido pela Casa de las Américas, La Habana, entre 26 al 28 de outubro de 2020 con o título “De Bush a Trump: reajustes en la política exterior de Estados Unidos hacia el Caribe”. Não obstante, apresenta modificações em relação à apresentação original.

³⁸ Licenciada en Historia, Facultad de Filosofía e Historia y Máster en Historia Contemporánea y Relaciones Internacionales por la Universidad de La Habana.

este siglo transitó del aislacionismo hacia el expansionismo, siendo México el primer ensayo. Tras la firma del Tratado Guadalupe-Hidalgo en 1848, Estados Unidos incorporaba a su territorio 2.5 millones de kilómetros cuadrados, a lo que se sumó la venta del valle de la Mesilla (Chihuahua) (GUERRA, 2010, p. 153)³⁹.

Desde finales del siglo XIX y durante el XX tanto Centroamérica como el Caribe fueron las áreas de mayor influencia estadounidense, donde combinaron el expansionismo con el intervencionismo. A partir de Theodore Roosevelt “las ideas del “destino manifiesto” y de la “misión civilizatoria” (NOVAK *et al*, 2018, p. 16) estuvieron presentes dentro del discurso político del *establishment* norteamericano. La Diplomacia del Dólar, la política del Big Stick o Gran Garrote y el Corolario Roosevelt permitieron la expansión norteaña, convirtiéndose en mecanismos de dominación que no solo consolidaron su posicionamiento en esta región en la esfera económica sino también política, siendo el Caribe uno de sus epicentros.

La orientación de Estados Unidos hacia el Mediterráneo americano se hizo patente a partir de políticas que determinaron su inserción en el área, siendo la esfera económica la más endeble a tal presión. Desde la Primera Guerra Mundial se registró un incremento de las inversiones estadounidenses en sectores como el naval, el de los ferrocarriles e inclusive la banca, desplazando paulatinamente sus capitales a los de las potencias europeas, lo que puso en jaque la hegemonía inglesa⁴⁰. Sin embargo, aunque logró llenar el vacío

³⁹ El expansionismo hacia México no fue la única evidencia del cambio de concepción en la política exterior norteamericana durante el siglo XIX. Pues a ello se puede agregar la compra de Alaska en 1867, la adquisición de las islas Hawai en 1894 e inclusive se aprovechó del desmantelamiento del imperio colonial español –que había sido despojado de sus dominios en la masa continental con las guerras de independencia– que tenía sus últimos reductos en el Caribe con Cuba y Puerto Rico. Con el Tratado de París de 1898, se le ponía fin al colonialismo español en América, pero al mismo tiempo Estados Unidos se insertaba como un nuevo poder metropolitano dentro del área. Dichas islas no variaron su status político –a excepción de Cuba que en 1902 se declaraba República, pero neocolonial–, sino que cambiaron del colonialismo español al norteamericano.

⁴⁰ Hegemonía que había logrado desde el siglo XVIII en el Caribe, derivado de las resultantes de las guerras colonial-comerciales, dígame la Guerra de Sucesión al Trono Español, la Guerra de la Oreja de Jenkis y la Guerra de los Siete Años. No obstante, con la pérdida de las Trece Colonias de Norteamérica no se produjo su retirada del continente pues continuó consolidando sus intereses en América, sobre todo tras el desmontaje del colonialismo español en el siglo XIX que le permitió ampliar su esfera de actuación.

dejado por Europa en América durante la conflagración mundial, esto no significó una retirada de estas potencias; inclusive áreas como Suramérica continuaron con la primacía de Inglaterra.

Bajo el precepto de que Estados Unidos debía salvaguardar a los ciudadanos estadounidenses radicados en otros países y proteger al área de los intereses europeos, sus fuerzas armadas realizaron varias incursiones militares durante las primeras décadas del siglo XX. Como se ha mencionado era el Gran Caribe la zona de mayor incidencia norteamericana, sobre todo tras la culminación de la Primera Guerra Mundial. De ahí que este discurso estuviera como trasfondo en las ocupaciones militares de República Dominicana, Haití, Cuba, Panamá y Nicaragua. Política que generó malestar dentro del área, expresado en movimientos nacionalistas que exigían la salida de los marines nortteños.

La “nueva imagen” de Washington

Las tensiones en las relaciones interamericanas, los conflictos con las fuerzas de ocupación, sumado a los efectos de la crisis económica mundial de 1929 a 1933 provocó un cambio en la proyección de Estados Unidos. Con la proclamación de la política de Buena Vecindad se cerraba un ciclo de intervenciones norteamericanas en Centroamérica y el Caribe, pero no la retirada de la zona. El ascenso de Franklin D. Roosevelt produjo un giro en la orientación de Estados Unidos hacia América Latina con una política exterior que proyectaba una “nueva imagen” en el subcontinente sin afectar los intereses nortteños, desplegada de 1933 a 1945. Buena Vecindad que no significó un alejamiento de Latinoamérica sino la sustitución de las invasiones por gobiernos vinculados y tutelados por Washington. Aunque en la praxis los marines continuaron siendo “bandidos al servicio de los grandes negocios de Wall Street” (SUÁREZ, 2006, p. 109), siguiendo una política contrainsurgente en los territorios que lo requerían.

Si analizamos el posicionamiento norteamericano posterior a 1934, hubo un cambio en cuánto postura, pero no en incidencia. Se aprecia desde una continuidad de las inversiones en distintos sectores hasta la interferencia en la toma de decisiones políticas. Una Buena Vecindad que apostaba por el

incremento de la circulación de sus capitales dentro del área, así como por la consolidación de sus enclaves militares previamente instalados en Latinoamérica (NÚÑEZ, pp. 48-58). Aunque se apreció una variación en la postura asumida, no se alteraron las asimetrías existentes en las relaciones interamericanas y si se puso límites a los cambios que se permitirían en las sociedades latinoamericanas y caribeñas. En países como Haití la ocupación de Estados Unidos no terminó el ciclo de dependencia, sino que acentuó su condición.

Al establecer los grados de interconexión de países como Puerto Rico, República Dominicana y Haití con el gobierno norteamericano el historiador guatemalteco Manuel Galich apuntó:

(...) ni Puerto Rico era Estado, técnica o políticamente hablando, ni Haití y la Dominicana eran repúblicas más que de nombre; ni Puerto Rico era libre, ni Haití y la Dominicana lo eran; ni Puerto Rico era asociado, sino supeditado, ni Haití y la Dominicana eran soberanas, sino dependientes. Ninguno de los tres eran democrático o representativo, como se decía, y los tres estaban atados a una misma coyunda en lo que no fuera puramente doméstico. Que Haití y la Dominicana fueran admitidos como Estados miembros de la OEA, lo que les confería más personalidad internacional que a Puerto Rico, no contradecía, sino confirmaba, el hecho intrínseco de que los tres, por igual, integraban el Commonwealth yanqui operante en el Caribe y más allá de él. (Galich, 2014:41).

De ahí que la Buena Vecindad, aunque postulaba un reajuste en la política exterior norteamericana hacia el Gran Caribe seguía reproduciendo el mismo patrón de dominación. A pesar de las diferencias en cuanto a status político de Puerto Rico, República Dominicana, Haití y también pudiéramos sumar el caso de Cuba, la relación con Washington respondía al mismo principio de supeditación.

De la Buena Vecindad a la Guerra Fría

Con un contexto internacional signado por la confrontación este-oeste y una oleada democrática en Latinoamérica que estaba *in crescendo*, se produjo una mutación en la proyección de Estados Unidos durante la segunda mitad del siglo XX a través de la política de guerra fría. Con Harry Truman (Ayerbe, 2012:89-92)⁴¹ se materializó ese cambio hacia 1947, nombrada para definir la “atmósfera que se afianza en el sistema de relaciones internacionales que se establece después de la Segunda Guerra Mundial” (HERNÁNDEZ, 2011, p. 97) por más de cuatro décadas. La proclamación de la Doctrina Truman fue el catalizador de la nueva etapa en las relaciones internacionales y a su vez en los vínculos interamericanos. En relación a estos últimos, la guerra fría implicada no solo un reajuste en su política exterior sino una clara ruptura con la buena vecindad proyectada por Roosevelt.

Debo subrayar que aunque la política de guerra fría se proclamó en 1947, durante sus dos primeros años de existencia no hay un interés explícito de Truman hacia el Caribe sino que su orientación estaba focalizada en Europa y Asia. Esto se evidenció en el manejo de los vínculos con América Latina y el Caribe por parte del Departamento de Estado (NOVAK *et al*, 2018, p. 24). No obstante, con Truman observamos un reajuste en cuanto a la política exterior de Estados Unidos que se mostró en la complicidad que se logró con las dictaduras latinoamericanas y caribeñas, apoyando tanto su ascenso como el mantenimiento en el poder. Desde Anastasio Somoza, Rafael Leónidas Trujillo, Carlos Castillo Armas, Fulgencio Batista y Marcos Pérez Jiménez contaron con el beneplácito de Washington pues le garantizaban no solo la preservación de sus intereses dentro del área, sino que les permitían su control, esencial en la cruzada contra el comunismo. Alianzas que consolidaron las relaciones interamericanas, pues el autoritarismo marcó al área durante las décadas del cuarenta y el cincuenta, siendo el rasgo esencial dentro del mapa político latinoamericano.

⁴¹ Fue electo presidente de los Estados Unidos de 1945 a 1953. Apoyó golpes de Estado contra gobiernos democráticos como el de Rómulo Gallegos en Venezuela.

El discurso anticomunista guiaba la política exterior norteamericana, de ahí que en su “patio trasero” no pudiera permitir la proliferación de tal ideología. Para Estados Unidos el comunismo laceraba la democracia latinoamericana y ponía en riesgo derechos tan importantes como la libertad (NOVAK *et al*, 2018, p. 25). Desde los pedidos de reformas hasta las transformaciones en las estructuras gubernamentales eran un sinónimo de comunismo, lo que conllevó a la persecución, pero también al derrocamiento de gobiernos democráticos. El golpe a Jacobo Arbenz en Guatemala en 1954 fue un ejemplo de ello, retomando la proyección intervencionista de inicios de siglo. La lucha contra el comunismo se convirtió en el estandarte que guiaba los preceptos de búsqueda de la democracia, sin embargo, eran asumidos con concepciones diversas por Washington, las autocracias, los gobiernos reformistas, de corte nacionalista o los movimientos antidictatoriales.

El mapa de la política latinoamericana se modificó para la década del cincuenta en un contexto donde Dwight D. Eisenhower proclamaba la “Política del Buen Socio” (SUÁREZ, 2006, pp. 203-205), que se pronunció contra los gobiernos nacionalistas y populares del área. La mayoría de los países del subcontinente, articularon una política exterior e interior que incluía en su agenda a la administración estadounidense. En casi todos se observó una subordinación a los intereses norteamericanos como denominador común. En muchos casos se optó por la represión a los grupos opositores que constituían la contrapartida de los gobiernos militaristas y en la mayoría se presentaba una ausencia de derechos democráticos.

Un nuevo proyecto: la Alianza para el Progreso

Si posterior a 1947, Estados Unidos consolidó su presencia en Centroamérica y el Caribe como garante de la lucha contra las ideas comunistas, después de 1959 el “miedo al comunismo” se intensificaba. El triunfo de la Revolución Cubana y su radicalidad implicaba una reorientación en la política exterior norteamericana hacia el Caribe, marcando la ruptura de relaciones diplomáticas con la Isla. De esta forma, se produjo una bifurcación en las visiones sobre Cuba: los que la veían como una esperanza para alentar otros movimientos progresistas y los que se sumaron a la política aislacionista

promovida por Estados Unidos. Para esta fecha los únicos dos países independientes en el Caribe eran República Dominicana y Haití –además de Cuba-, el resto se encontraba bajo el dominio inglés, francés, holandés, así como norteamericano. Sin embargo, esta situación no perduró pues con la independencia en el Caribe Anglófono y Surinam no solo se reconfiguró el mapa caribeño sino la política exterior de esta área. Ante ello Estados Unidos no solo fortalecía sus vínculos con las islas del Caribe, sino que aumentaba sus inversiones. De igual forma, impulsaba la Alianza para el Progreso, donde Washington apoyaría con recursos financieros al área, desde lo referido a reformas económicas hasta sociales. Una “nueva imagen” vendría a proyectar dentro de Latinoamérica, que hacía que muchos recordaran a la Buena Vecindad, a pesar de sus aspectos diferenciadores. Mejorar la situación de los países latinoamericanos se convertía en la cubierta de la Alianza para el Progreso, solo hay que verificar los recursos destinados para impulsar reformas agrarias, resolver los problemas del desempleo, las dificultades con el acceso a la vivienda, así como planes tanto en la educación como en la salud. Aunque ciertamente el argumento de trasfondo era evitar que emergiera un nuevo proceso revolucionario, sobre todo tras el interés creciente de emular a la Revolución Cubana. Cuestión que nos permite entender lo contradictorio de la política de John F. Kennedy, que si bien aspiraba a mejorar la imagen nortea en el área, apostando por la consolidación de los vínculos interamericanos, Cuba no entraba dentro de esta modificación; pues en primera instancia era la detonante de la Alianza para el Progreso y representaba un sistema político contraproducente para el área, según el discurso estadounidense. No obstante, el “miedo al comunismo” continuaba latente y la política exterior nortea actuaba para contrarrestar su incidencia. Desde las alianzas con Cuba hasta las apuestas por reformas se consideraban un peligro para la seguridad latinoamericana y a su vez de Estados Unidos. Por ello, a la hostilidad hacia Cuba, se sumaba la lucha contra los movimientos progresistas del área como evidenció la segunda ocupación a República Dominicana en 1965.

Aunque desde la propia década del sesenta se evidenciaba el declive de la Alianza para el Progreso, con Richard M. Nixon se produjo un giro en la política exterior norteamericana desplazando a un segundo plano a América Latina y el Caribe de la agenda norteamericana. Recordemos que esta es una coyuntura

compleja para las relaciones internacionales, donde continuaron las confrontaciones en el plano ideológico con la URSS y en particular la focalización en la Guerra de Vietnam. Línea que fue continuada por su sucesor Gerald Rudolph Ford. Mientras Jimmy Carter, aunque en un inicio se pensaba que iba a retomar la concepción de Kennedy, en la práctica no ocurrió pues su discurso hacia el subcontinente tenía como basamento el tema de los derechos humanos y la lucha por evitar su transgresión.

Regreso del intervencionismo militarista

Fue con Ronald Reagan que la Cuenca del Caribe estuvo en un primer plano dentro de la política exterior norteamericana, lo que conllevó a una recuperación de su incidencia en esta zona (RAMOS, 1991, p. 640). Reposicionamiento que se constata con la formulación de la “Doctrina Reagan” e inaugurando la política de Seguridad Nacional en América Latina y el Caribe que se expresó no solo en su discurso sino también en su accionar (ALZUGARAY, 2004, p. 219). Múltiples fueron los argumentos para esgrimir tal posición como la idea que la Unión Soviética estaba ganando espacio dentro de los países del Tercer Mundo. Esta área era un ejemplo a partir del triunfo de la Revolución Sandinista y la Revolución de Granada, con clara incidencia para Estados Unidos del comunismo. Unido a ello se sostenía el criterio de que debían reposicionarse, pues la avanzada soviética había motivado no solo el triunfo de procesos revolucionarios sino un aumento de las luchas populares y las guerrillas eran la evidencia.

Para la década del ochenta la administración de Ronald Reagan apoyaba abiertamente en la Cuenca del Caribe a los procesos electorales que llevaran al poder a gobiernos dictatoriales que fueran tildados como anticomunistas. Para Emilio Pantojas García: “los gobiernos que surgen de estos procesos de elecciones promovidas por los Estados Unidos, antes que democracias burguesas, encajan en la definición de “democracias de fachada” (PANTOJAS GARCÍA, 1986, p. 89). Cuestión aprovechada como justificación para recurrir al intervencionismo-militarista que definió su política exterior hacia el área durante la llamada “década pérdida”. De esta forma, se produjo la inserción de consejeros militares y un aumento de la ayuda a los países del área, donde se

incluyeron hasta los que no tenían ninguna “amenaza” de movimientos insurgentes como República Dominicana, Jamaica y las islas del Caribe Oriental⁴².

Asimismo, intervino en el ascenso de movimientos populares teniendo como excusa la necesidad de preservar su seguridad nacional, que se podía ver afectada por la inestabilidad en la Cuenca del Caribe. Para Washington en esta área la amenaza soviética se presentaba con mucha fuerza, desde la alianza con Cuba hasta su incidencia en Nicaragua. Motivo por el cual se debía contrarrestar la propagación del comunismo, de ahí que se reactivara la política de contención propugnada desde finales de la década del cuarenta –justificación del golpe de Estado a Jacobo Arbenz en 1954- y que ahora se orientaba no solo contra la Revolución Cubana, la Sandinista sino también la de Granada.

Ciertamente con Reagan la tendencia dominante fue la militarista, mostrando una disposición hacia la intervención militar directa como evidencia la invasión a Granada en octubre de 1983 –anteriormente mencionada-. No obstante, territorios como Nicaragua y Cuba, aunque no fueron ocupados militarmente, se convirtieron en epicentro del accionar estadounidense en esta área. Proyección que se fortaleció con organizaciones como el Consejo de Defensa Centroamericano (CONDECA) y el Sistema de Seguridad del Caribe del Este (Eastern Caribbean Security System, ECSS). De esta forma, la política exterior de Estados Unidos hacia el Caribe apostaba por una intervención no solo militar sino multidimensional, que justificaba con su proyección “pro-democracia” (PANTOJAS GARCÍA, 1986, p. 92). Se oponía abiertamente a la conclusión de los conflictos centroamericanos por medio de la negociación, con una propuesta que se decantaba por la salida militar. En cambio, respaldaba la contrainsurgencia en Centroamérica que se constató en el financiamiento de los “contras” en Nicaragua y la presión contra las fuerzas guerrilleras en El Salvador.

En esta etapa se delinearon dos propuestas para la región, la primera conocida como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y la segunda la Iniciativa para la Democracia, la Paz y el Desarrollo en Centroamérica. La Iniciativa para la Cuenca del Caribe consistía en una ayuda económica y militar por parte de

⁴² Territorios a los que la ayuda militar desde Estados Unidos se les triplicó desde 1980 a 1983. (Pantojas, 1986:91).

Estados Unidos hacia la región. Es de interés para la presente investigación remarcar su impacto, pues no solo se orientaba hacia el aumento de las inversiones norteamericanas en la zona, sino que a partir de los estímulos al intercambio comercial se alentaban las exportaciones caribeñas y centroamericanas hacia Estados Unidos, a partir de la eliminación de restricciones arancelarias. Sin embargo, en las administraciones posteriores no se reproducirá esta política –con la orientación de Reagan- hacia el Caribe. Asimismo, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe tenía como objetivo central reforzar la presencia norteamericana en esta zona no solo desde el punto de vista militar, sino también político, económico y hasta cultural (ALZUGARAY, 2004, p. 211).

Continuidad del predominio neoconservador

La bipolaridad que había marcado al sistema internacional durante varias décadas, se dejó a atrás con el colapso del campo socialista, al ser alterada su estructura. Cambio que incidió en el comportamiento de las relaciones interamericanas, pues la hegemonía de Estados Unidos era indiscutible. Después de la asunción de George H. W. Bush como presidente de Estados Unidos y representante del Partido Republicano hubo una continuidad de la defensa de la democracia, del libre comercio, de la seguridad nacional y de la gobernanza. No obstante, se comienzan a presentar ligeros reajustes en la política exterior hacia el Gran Caribe, como se constata en la promoción de las negociaciones para ponerle fin a los conflictos centroamericanos en Guatemala, Nicaragua y El Salvador. A diferencia de ello, su intervención en los asuntos del área continuaba, como evidenció la invasión a Panamá en 1989 bajo la excusa de apresar al general Manuel Antonio Noriega quien presidía un gobierno de facto en este país desde 1983, lo que se insertaba dentro de su orientación de lucha contra el narcotráfico⁴³. A lo que se sumó el Consenso de Washington desde finales de los ochenta, promovidos tanto por el Fondo Monetario Internacional como por el Banco Mundial que proponían un conjunto de reformas en las economías latinoamericanas, como condición para renegociar

⁴³ Sin embargo, recordemos que esta proyección intervencionista se mantuvo durante toda la década del noventa. Ello se constata en la guerra contra Irak iniciada en 1990, así como la supuesta intervención humanitaria en Somalia a partir de 1992.

sus deudas externas. Ello implicaba la asunción formal del modelo neoliberal que incluía desde el fomento de las privatizaciones hasta facilidades para la liberalización del comercio.

La década de los noventa les imprimió un sello particular a las relaciones internacionales, sobre todo por las implicaciones que tuvo el colapso del socialismo en Europa del Este. De esta forma, se pasaba de la bipolaridad a la unipolaridad, garantizando la hegemonía norteamericana dentro del sistema mundo. Desmantelamiento que incidió no solo en el accionar norteamericano sino también en su discurso político, donde prevaleció por casi cinco décadas la idea de “contención del comunismo” y a su vez se terminaba la justificación de la lucha contra la Unión Soviética. De igual forma, hubo una continuidad de la política de Seguridad Nacional donde seguían en discusión problemas como el narcotráfico, la migración, el terrorismo, así como el crimen organizado (ALZUGARAY, 2004, p. 220). Estas cuestiones se convertían en una excusa para intervenir militar y políticamente dentro del área, pues siempre se anteponía el tema de la vulnerabilidad a su Seguridad Nacional. George H. W. Bush continuando con la proyección de su predecesor de la defensa de los derechos humanos y de la democracia, en 1990 orientaba la Iniciativa para las Américas como reafirmación del Consenso de Washington, pues se inclinaba por las privatizaciones, por la desregulación, la liberalización de las economías auspiciando una reducción o eliminación de barreras arancelarias, así como facilidades para las inversiones (Novak *et al*, 2018:46).

Asimismo, firmó la Declaración de Santiago en 1991 como una forma de respaldo de los gobiernos democráticos ante la ocurrencia de golpes de estado, evocado tras el derrocamiento de Jean-Bertrand Aristide en Haití ese mismo año. Acciones que se replicaron con William (Bill) Clinton, quien en un intento de restablecimiento de la democracia, condujo el nombramiento de una fuerza multinacional que conllevó al despliegue de alrededor de 20 000 efectivos militares, ocupando el territorio haitiano en 1994, pero no de forma unilateral sino con un respaldo internacional (Colectivo de Autores, 2010, p. 47). Operación que condujo el retorno a la presidencia de Aristide, donde se mantuvo hasta 1996.

Durante la administración de Clinton se reforzó la política interna por encima de la externa, lo cual no implicaba el abandono de temas de su agenda internacional, dígase lo referido a los derechos humanos, así como el recurrente debate sobre la democracia. La I Cumbre de las Américas en 1994 fue un ejemplo del interés por consolidar los vínculos con el subcontinente – excluyendo a Cuba-, donde se sostuvo el discurso de la necesidad de preservar las democracias y de una mayor integración desde el punto de vista económico. Respondiendo a este principio de la política norteamericana, en esta ocasión se propuso la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), proyecto que debía funcionar a partir del 2005. A pesar de lo expuesto, “a diferencia del período anterior, bajo la administración Reagan, no se puede hablar de una política hacia la Cuenca, sino de la aplicación al Caribe de políticas globales o hemisféricas. Estas políticas giran alrededor de cuatro temas: libre comercio e inversiones, promoción de la democracia, política de seguridad y asuntos migratorios” (ALZUGARAY, 2004, p. 211).

A pesar de los reajustes Reagan, George H. W. Bush y Clinton continuaron la misma política de Estado en relación a América Latina y el Caribe sustentada en la protección de los derechos humanos, la salvaguarda de la democracia, auspiciar el libre comercio, oposición a la inmigración ilegal, la apuesta por la consolidación de los organismos multilaterales, el tema de la pacificación de Centroamérica, el empleo de la fuerza militar, la continuidad de la conflictividad con Cuba y el enfrentamiento al narcotráfico (DOMÍNGUEZ, 2010, pp. 243-244). No obstante, a finales de siglo XX se evidenciaba una pérdida de algunas zonas claves dentro del Gran Caribe como la Howard Air Force, base militar que tenía en Panamá, así como limitaciones en Venezuela para el empleo de su espacio aéreo (ENCISO, 2019, p. 626).

Con el ascenso de George W. Bush a la presidencia de Estados Unidos en el 2001 nuevamente se produjeron reajustes en la proyección hacia el Caribe, dentro del marco del unilateralismo, es decir al margen de la actuación de la comunidad internacional e inclusive sin tener el apoyo de sus aliados en su accionar. Aunque tras la caída del Muro de Berlín cambió la concepción de la política exterior hacia el subcontinente, todavía estaba entre sus zonas de prioridad. Visión que cambió tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, pues otros espacios se convirtieron en el centro de su agenda internacional,

como mostró la guerra con Afganistán e Iraq. Se produjo una redefinición de su orientación internacional, marcada por la Doctrina Bush que proclamaba como centro de su política la “guerra contra el terrorismo” en la que no solo se contrarrestaría a sus promotores sino también a sus redes de acción (PAZ, 2002, p. 16, p. 27). Las bases militares establecidas en el Gran Caribe durante el siglo XX se convertirían en puntos claves para contrarrestar el terrorismo, desde la de Guantánamo (Cuba) hasta las instaladas en Aruba, Curazao, Antigua y Barbuda, así como Puerto Rico (Colectivo de Autores, 2010, p. 34).

Ciertamente la imagen de Estados Unidos se deterioró por estos conflictos, a lo que se sumaron otros temas como su negativa a promover el control de armamentos y el enfrentamiento al cambio climático. Destacó durante su administración la introducción de una fuerza militar en Haití en 2004, que tenía como objetivo la deposición del gobierno de Aristide. Más tarde Bush realizaba una solicitud al Consejo de Seguridad de la ONU de un autorizó para la introducción de una fuerza de paz en Haití –tras la destitución de Aristide, promovida desde Washington- como reemplazo de los efectivos norteamericanos –que se encontraban en este territorio desde 1994-. Contexto donde promovió una nueva misión de la ONU en este país, conocida como Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) que en medio de la crisis política garantizaría la “estabilidad”, con la presencia de efectivos militares de 17 naciones encabezadas por Brasil, que para el 2010 quedarían subordinados al Comando Sur norteamericano (Colectivo de Autores, 2010, p. 47). Ciertamente esta acción constituyó una réplica de la política sostenida durante el siglo XX por parte de Estados Unidos en Haití. Asimismo, se reactivó la Cuarta Flota de la Marina de Estados Unidos, “por primera vez en 58 años, citando propósitos generales; la Cuarta Flota carece de barcos, aviones y submarinos que operen en el Caribe y el entorno de América Latina” (DOMÍNGUEZ, 2010, p. 259).

Desde los noventa hasta la administración de George W. Bush se han mantenido los intereses tradicionales de la política exterior económica norteamericana en relación a América Latina y el Caribe, donde se les da preferencia a los acuerdos de libre comercio. En este sentido, destaca la apertura de los mercados a los productos norteamericanos, el fomento de las inversiones de las grandes, medianas y pequeñas empresas en el subcontinente,

así como la prioridad a sus negociaciones por encima de otros actores, dígame China, Japón, la Unión Europea (ALZUGARAY, 2004, p. 212). Aunque estas son las líneas generales de la política exterior económica hacia América Latina y el Caribe, los intereses en relación a este último han quedado supeditados a lo que acontece en la masa continental. Proyección dónde las pequeñas economías del Caribe se han visto comprometidas, sobre todo por la inserción en un mercado mundial competitivo, sin embargo “su pequeño tamaño, sus más bajos niveles de desarrollo, y su estructura exportadora primitiva socavan su capacidad de participar eficazmente en la liberalización del comercio sin preferencias especiales global, o por lo menos su eliminación gradual” (ALZUGARAY, 2004, p. 218).

Unido a ello está el tema de la seguridad nacional con respecto a América Latina y el Caribe, que se ha mostrado desde la praxis –con las intervenciones directas en el área bajo el criterio de restablecimiento de la democracia- hasta en el discurso político. En este sentido, se ha accionado en el Gran Caribe, una zona que destaca por su vulnerabilidad. Realidad que ha sido empleada para justificar su presencia militar en la región, pues si la Cuenca del Caribe tiene problemas de seguridad, Estados Unidos también; cuando la verdadera amenaza a la que se enfrentan los estados caribeños es la posibilidad de una intervención directa norteamericana.

De Obama a Biden

Del mismo modo, Barack Obama replicaba la orientación de Bush hacia el Caribe, dejando al área en un segundo plano dentro de su política exterior. De esta forma, Washington centraba su atención en China, Irán y Rusia siendo su administración “parte de un ajuste global de la política exterior estadounidense basada en una evaluación del potencial real, los imperativos en el sistema internacional” (DOMÍNGUEZ, 2017, p. 36). Con Obama observamos un regreso a la política de Estado norteamericana de defensa de la democracia y los derechos humanos.

Sin embargo, no se recurrió a la intervención directa dentro del área para canalizar dicha política, a excepción del caso de Haití donde se produjo la instalación de la mega-posición del Comando Sur en 2010. Recordemos que en

este año ocurrió un terremoto con graves afectaciones para este territorio, siendo una excusa no solo para el incremento de la ayuda humanitaria sino también del control estadounidense del Caribe. De esta forma, el Comando Sur de Estados Unidos se encargaba no solo de monitorear las comunicaciones, de trabajar por la recuperación de su infraestructura, sino que se ocupaba de la regulación de sus costas y la selección de la ayuda humanitaria que debía recibir Haití (Colectivo de Autores, 2010, p. 53).

Acciones que implicaron una subordinación de la MINUSTAH a las decisiones del Comando Sur, que se extendieron hasta el 1 de junio de 2010. No obstante, la *intervención humanitaria* –con respaldo internacional- acompañada de 22 mil efectivos militares, así como del equipamiento necesario para la ayuda -aviones, helicópteros, buques de guerra- no se retiró completamente en junio pues se mantuvieron algunos soldados en la Isla (Colectivo de Autores, 2010, p. 53). Además, ello se insertó en la Iniciativa de Seguridad para la Cuenca del Caribe, que de forma explícita declaraba el compromiso de Estados Unidos de aportar 124 millones de dólares para garantizar la lucha contra el crimen organizado en la zona, así como para reforzar su sistema defensivo.

Si nos referimos a reajustes de su administración en el Caribe sobresale el anuncio en diciembre de 2014 del restablecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba, apostando por una “normalización” de los nexos, que implicó hasta la visita posterior del mandatario norteamericano a la Isla. No obstante, ello no implicó la conclusión de la conflictividad, pues no se eliminaron las sanciones económicas y se mantuvo la política de Estado. Cuestiones que no impiden ver cómo se presentó cierta flexibilidad en sus vínculos, como facilitar el envío de remesas, permitir los viajes de cubano-americanos y posibilitar el intercambio académico entre ambos países.

Con el ascenso de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos en 2017, hay varios elementos que marcan el reajuste de la política exterior hacia América Latina. Según el historiador cubano Ernesto Domínguez López su gobierno “responde con claridad a los intereses de grupos específicos respaldados por las dinámicas políticas internas, dentro del esfuerzo por desmontar el “legado” de su predecesor en la Casa Blanca” (DOMÍNGUEZ, 2017, p. 36). Sin embargo, hay tres aspectos que son centrales en su gestión

internacional según plantea el investigador Tom Long: “privilegiar a ultranza el unilateralismo, favorecer las soluciones militares y cancelar los logros de la administración de Obama...” (LONG, 2018, p. 165).

Ciertamente observamos un desplazamiento de temas que habían sido prioridad dentro de la agenda norteamericana desde finales de la década del ochenta, como el libre comercio, la seguridad nacional, la democracia y la gobernanza (*soft power*). Aunque con su administración ha continuado el interés en potenciar el libre comercio, se ha inclinado por los tratados bilaterales y no por los acuerdos multilaterales. Esto le pondría cierta vulnerabilidad a la forma de intercambio que ha prevalecido en las relaciones interamericanas, como evidencia el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana.

No obstante, ha sido con Trump que se han evidenciado los mayores reajustes en cuanto a política exterior norteamericana en relación al Caribe. Tal pareciera que se ha experimentado una vuelta a la orientación que sostuvo Estados Unidos hacia la segunda mitad del siglo XX, a raíz del llamado “miedo al comunismo”. A pesar de que esta es una lectura que han sostenido algunos medios de comunicación y hasta académicos, lo cierto es que el contexto regional e internacional ha posibilitado ese reajuste. En este sentido, deben destacarse elementos como la falta de liderazgo regional, “una asimetría acéfala” (LONG, 2018, p. 160). Ello se evidencia en la política exterior de Washington hacia América Latina y el Caribe, que no ha tenido una visión unificadora, sino dispar. Comportamiento que se ha replicado en los países latinoamericanos, donde no se ha expresado una homogeneidad en cuanto a la política exterior hacia Estados Unidos, ni siquiera en los bloques regionales. Esto último tiene una naturaleza multifactorial, sin embargo, sobresale la crisis que se ha presentado en los últimos años por la falta de liderazgo regional, por la inestabilidad política dentro del área acrecentada por la deposición de gobiernos democráticos y por el ascenso de partidos de derecha. Entre los temas que han marcado la política exterior hacia el Caribe se encuentran el crimen transnacional, la política de antidrogas y la cuestión migratoria.

De igual forma, el tema de la seguridad nacional ha sido otra de las prioridades en la agenda norteamericana. Ello tiene elementos que son transversales como la migración, la violencia en el subcontinente y en particular

el tema del narcotráfico (RAMOS, 1991, pp. 643-644). Aunque reconocemos que las principales rutas del narcotráfico se hallan en Perú, Bolivia, Paraguay, Argentina y Brasil, el Caribe también tiene un protagonismo. Jamaica, República Dominicana y Haití se identifican como espacios con flujos de droga en el Caribe. Realidad que es asociada para Estados Unidos como una amenaza para su seguridad nacional.

Con Trump también se asistió a la cancelación de la protección temporal a los migrantes caribeños, donde destacan los haitianos. Asimismo, anuló el status legal de los *dreamers* (LONG, 2018, p. 162). La deportación y la discriminación a los migrantes latinoamericanos ha sido una de las líneas centrales de su política, lo cual afecta directamente el envío de remesas. Discriminación que no solo se presenta a lo interno sino también en su política exterior, que está marcada no solo por un prejuicio étnico sino también racial. Asimismo, su administración ha reforzado las medidas contra Cuba, revirtiendo el acercamiento que se produjo entre la Isla y Estados Unidos durante el mandato de Barack Obama. Desde junio de 2017 se mostraban las primeras directrices en relación al territorio cubano, que revertía muchas de las disposiciones de su predecesor. Situación que se agudizó en el transcurso del 2017 con la retirada del 60% del personal de su Embajada en La Habana y la expulsión de sus homólogos de Washington. De esta forma, se produjo un desmontaje de gran parte de los proyectos orientados por el Partido Demócrata.

Aunque desde la década del noventa Estados Unidos ha incluido en su política exterior el tema de la democracia y de la buena gobernanza –como hemos mencionado- bajo el liderazgo de Trump se puede observar un retroceso. Su administración ha enfatizado que “no le interesa promover la gobernanza democrática ni imponer los valores de libertad y democracia de los EE. UU” (DE LA FUENTE, 2020, p. 10) pues son elementos de los que no depende la prosperidad económica y la seguridad nacional, bases de su lema “América primero”. Como parte de su gestión se han visto afectados programas de ayuda en todo el orbe; dentro del Caribe, Haití ha sido la más perjudicada por la disminución que ha tenido en un 18%. Mientras los avances del gobierno demócrata en cuanto a las relaciones de Cuba con Estados Unidos se desmontaron con Trump. Si se evidenciaron progresos en cuanto al intercambio comercial y a la política en relación a los viajes a la Isla a partir de las órdenes

ejecutivas de Obama, con la administración republicana esto dejó de ser una realidad.

Con el regreso de los demócratas, si bien se ha rediseñado la política exterior de Washington, ciertamente se replican muchos de sus presupuestos en relación a la Cuenca del Caribe. Aunque la elección de Joe Biden representaba una esperanza tras los desajustes de Trump, su estancia en la Casa Blanca ha evidenciado una continuidad en cuanto a la orientación de su política exterior hacia el Gran Caribe. Si bien el retorno del Partido Demócrata no va a cambiar su percepción del área, ciertamente hay una sustitución del llamado *hard power* –personificado en Trump- por el *soft power* –con Biden- que sí implica modificaciones en cuanto al método pues se retoma por Washington el multilateralismo, inclusive el propio presidente alerta sobre la vuelta de Estados Unidos y el regreso de la diplomacia en su política exterior (MORGENFELD, 2021, p. 12). Concepción que retomaba uno de los preceptos de sus relaciones internacionales, la cooperación, pero en particular la consolidación de las alianzas tradicionales.

Nuevamente se esgrime la idea de la democracia y la lucha contra la corrupción como emblemas. A lo que se une también como prerrogativa la intención de ampliar su presencia en el área, en detrimento del avance de China y de Rusia, sobre todo en cuanto a inversión de capitales. Otro reajuste tiene que ver con el regreso de Washington al Acuerdo de París, insertando nuevamente en su agenda internacional el tema del cambio climático, por el cual el Caribe presenta grandes afectaciones. Asimismo, se produjo su reinscripción en la Organización Mundial de la Salud (OMS), de la cual Trump se retiró en un momento de tensión marcada por la pandemia de la COVID-19, y fue una de las primeras decisiones que Biden revocó tras su ascenso a la presidencia.

El reciente viaje de la vicepresidenta norteamericana Kamala Harris por Centroamérica es una evidencia de cómo la administración demócrata prevé trabajar en temas como la regulación del flujo migratorio. Una de las proyecciones de Biden fue destinar alrededor de 4000 millones de dólares para América Central con el objetivo de solventar los factores de repulsión que conducen a la salida de esta zona. Aspiración que está determinada por una multiplicidad de variables, donde no solo se incluirían a los países de

Centroamérica sino también del Caribe, que emplean esta zona como vía de acceso a Estados Unidos.

Aunque es difícil determinar la proyección de la administración demócrata hacia el Gran Caribe en los próximos cuatro años, lo cierto es que durante los primeros meses de su gestión se ha constatado una reproducción de las líneas seguidas por Trump, al no existir declaraciones que refuten dicho posicionamiento. Con Biden continúan en vigor las 243 medidas para la consolidación del bloqueo económico en Cuba, en medio de una situación compleja desde el punto de vista sanitario que tensiona la dinámica interna de la Isla. En este año 2021 nuevamente la vinculación de Estados Unidos con Haití se realiza, ahora tras el asesinato del presidente haitiano Jovenel Moïse donde el apoyo del Departamento de Estado para apoyar las investigaciones y el curso político de este territorio –pendiente al proceso electoral del próximo 26 de septiembre- se hizo patente a través de una comunicación personal del Secretario de Estado norteamericano Anthony Blinken con el primer ministro interino Claude Joseph.

Mientras esto acontece, Washington apuesta por el fortalecimiento de los vínculos con los gobiernos de los Pequeños Estados Insulares del Caribe Oriental pertenecientes al ALBA-TCP (SUÁREZ, 2021, p. 20). Sin embargo, no se han anunciado variaciones significativas al respecto, por lo que se prevé una continuidad de la Iniciativa de Seguridad y la Iniciativa para la Seguridad Energética de la Cuenca del Caribe (SUÁREZ, 2021, p. 21). Ciertamente este último que se viene desarrollando desde la administración de Obama, está dirigido a desmontar los proyectos promovidos en el área por Venezuela desde Hugo Chávez.

Constituye el *soft power* una de las bases de la política exterior norteamericana en América Latina, que se replica con Biden en el poder. Particularmente en la Cuenca del Caribe se ha propagado no solo la cultura, el idioma, las tradiciones sino también los valores norteamericanos. Este fenómeno tiene sus antecedentes desde la penetración nortea en el área a finales del siglo XIX, que se fortaleció tras las reiteradas intervenciones militares durante las dos primeras décadas del siglo XX, tanto a Cuba, República Dominicana como Haití. Práctica que se extendió en la segunda mitad del siglo XX a territorios como República Dominicana –con la segunda

ocupación- y a Granada. De ahí que la impronta norteamericana se encuentre arraigada en el Gran Caribe, donde el *American Way of Life* no solo se popularizó, sino que condicionó a estos territorios. Para el siglo XXI estos patrones culturales se han propagado de una forma más expedita, por el desarrollo de las nuevas tecnologías y las nuevas formas de transmisión de información a partir de los medios de comunicación.

A modo de conclusión

La política exterior de Estados Unidos en el Gran Caribe se ha definido desde el siglo XIX hasta la actualidad por variaciones en cuanto a su orientación. Desde la Doctrina Monroe se declaraba su derecho natural sobre la zona. Visión que fue complementada a finales del siglo XIX e inicios del XX con varios mecanismos de dominación que apostaban por el intervencionismo, desde la Política del Big Stick, el Corolario Roosevelt hasta la Diplomacia del Dólar. Dicha incidencia en el plano político, militar y económico fue completada con la Primera Guerra Mundial, que produjo un desplazamiento de los intereses europeos tanto de Centroamérica como del Caribe.

Reajustes que se evidenciaron nuevamente en la tercera década del siglo XX, siendo la Buena Vecindad la encargada de proyectar una “nueva imagen” de la Casa Blanca dentro de la Cuenca del Caribe. Se transitaba del intervencionismo al establecimiento de gobiernos vinculados y tutelados por Washington, que garantizaban el aumento de sus inversiones en distintos sectores. No obstante, esta política no perduró pues fue sustituida a finales de la siguiente década por la guerra fría, que a pesar de no estar orientada directamente hacia esta área, sus efectos desmontaron la Buena Vecindad. La lucha contra el comunismo se convirtió en la base de sus relaciones internacionales durante la segunda mitad del siglo XX. Dentro de esta concepción se incluían a todos los proyectos democráticos, desde los que proponían modificaciones en sus sistemas políticos hasta los que simplemente aspiraban a reformas.

La Revolución Guatemalteca fue una de las primeras víctimas de ese “miedo al comunismo”. No obstante, la oposición de Washington se recrudeció hacia el área con el ascenso primero de la Revolución Cubana y su intento de

regreso a la Buena Vecindad, pero con la Alianza para el Progreso para evitar que se emulara en el subcontinente el proceso que había tenido lugar en la Isla. A pesar de ello, no pudo evitar el triunfo de la Revolución Sandinista y de la Revolución de Granada, lo que reorientó nuevamente la política de Washington hacia el Caribe. Con Ronald Reagan se retomaba el intervencionismo militarista de inicios de siglo e inauguraba la política de Seguridad Nacional, excusa que ponía en jaque todo aquello que podía poner en peligro a Estados Unidos.

Desde la década del noventa se detecta un reajuste de la política exterior de Estados Unidos hacia la región. Ciertamente podemos referirnos no a una política hacia la Cuenca, sino a la aplicación en el Caribe de políticas centradas en temas particulares como los derechos humanos, la democracia, el libre comercio, la migración, los organismos multilaterales, el empleo de la fuerza militar, la conflictividad con Cuba y el enfrentamiento al narcotráfico. De Bush a Trump no solo se ha cambiado el lugar que ocupa América Latina y en particular el Gran Caribe en la agenda norteamericana, sino que las prioridades en la política exterior de Estados Unidos hacia el área también han estado sujetas a reajustes.

Con el retorno este año del Partido Demócrata a la Casa Blanca se asiste nuevamente a un rediseño de la orientación internacional de Washington. Biden apuesta ahora por el multilateralismo, por el rescate de sus alianzas tradicionales y la reestructuración de la imagen norteamericana dentro del sistema internacional –degradada con Trump-. Aunque la perspectiva es que la Cuenca del Caribe salga favorecida del regreso demócrata, lo cierto es que en los primeros meses de su mandato, no se registran cambios en relación a la región –empezando por Cuba-. Dentro de los múltiples retos a los que se enfrenta el área en la tercera década del siglo XXI –a casi un siglo de la Buena Vecindad-, los reajustes en la política exterior de Washington siguen siendo uno de ellos.

REFERENCIAS

ALZUGARAY, Carlos. De Bush a Bush: balance y perspectivas de la política externa de los Estados Unidos hacia Cuba y el Gran Caribe. Colectivo de Autores: **América Latina y el des(orden) global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía y perspectivas**, CLACSO, Buenos Aires, Argentina, 2004, pp. 201-244.

ANDRADE A., Pablo. La política exterior de Estados Unidos: una visión desde la periferia. **OASIS. Enfoques regionales**, Universidad Externado de Colombia Bogotá, Colombia, 10, 2005, pp. 129-140.

AYERBE, Luis Fernando. Los Estados Unidos y la América Latina. La construcción de la hegemonía, La Habana: Fondo Cultural del ALBA, 2012.

Colectivo de Autores (2010), **El Gran Caribe. Umbral de la Geopolítica mundial**, Ecuador, Quito.

DE LA FUENTE, Erich. **La política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina en la era de Trump**. Disponible en: <www.desarrollando-ideas.com> Acceso en: 11 de octubre de 2020.

DOMÍNGUEZ, Jorge I. La política exterior del presidente Barack Obama hacia América Latina. **Foro Internacional**, Colegio de México, México, vol. L, 2, abril-junio 2010.

DOMÍNGUEZ LÓPEZ, Ernesto. **De Obama a Trump. La nueva política de Estados Unidos hacia Cuba**. Anuario de Integración, Buenos Aires, Argentina, 14, 2017, pp. 33-52.

ENCISO, Froylán. Bases militares estadounidenses en América Latina. **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LXIV, 235, enero-abril 2019, pp. 625-630.

GALICH, Manuel. **Mapa hablado de América Latina en el año del Moncada**. La Habana: Fondo Editorial Casa de las Américas, 2014.

GUERRA VILABOY, Sergio. **Breve historia de América Latina**. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 2010.

HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Jorge. **Miradas a Estados Unidos: historia y contemporaneidad**, La Habana: Editorial UH, 2011.

LONG, Tom. La relación entre Estados Unidos y América Latina y el Caribe en la era de Trump. **Revista Mexicana de Política Exterior**, México, 114, septiembre-diciembre, 2018.

LÓPEZ OCEGUERA, Rosa. La conformación de la política exterior de Estados Unidos en el siglo XXI y la polarización del sistema político. Apuntes para un análisis. **Revista Universidad de La Habana**, La Habana, no. 284, julio-diciembre 2017.

LOWENTHAL, Abraham F. Estados Unidos de América Latina, 1960-2010: de la pretensión hegemónica a las relaciones diversas y complejas. **Foro Internacional**, El Colegio de México, México, vol. L, núm. 3-4, julio-diciembre 2010.

MORGENFELD, Leandro. Biden, América Latina y las mutaciones geopolíticas. Estados Unidos: miradas críticas desde Nuestra América, **Boletín del Grupo de Trabajo CLACSO Estudios sobre Estados Unidos**, Buenos Aires: CLACSO, No. 5, junio 2021, pp. 9-16.

NOVAK, Fabián; NAHIMAS, Sandra. **La política exterior de Donald Trump y su impacto en América Latina**. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú, 2018.

NÚÑEZ, Jorge. Estados Unidos contra América Latina: La política del buen vecino. **Revista Nueva (Separata)**, Quito, Ecuador, s/f.

PANTOJAS GARCÍA, Emilio. La política exterior norteamericana en la década del ochenta y los procesos electorales en Centroamérica y el Caribe: Hacia un proceso de recomposición política. **Anuario de Estudios Centroamericanos**. Costa Rica: Universidad de Costa Rica, 12 (2), 1986.

PAZ MELÉNDEZ, Gabriela de la. George W. Bush: Una política exterior unilateral. **Revista de Humanidades: Tecnológico de Monterrey**, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Monterrey, México, número 12, 2002, pp. 15-36.

RAMOS, Marisa. América Latina y la política exterior de Estados Unidos. **Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)**, España, número 74, octubre-diciembre 1991.

SUÁREZ SALAZAR, Luis **Madre América. Un siglo de violencia y dolor (1898-1998)**. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 2006.

SUÁREZ SALAZAR, Luis. Las políticas del gobierno de Joe Biden hacia Nuestra América. Un análisis provisorio de sus primeros 100 días. **Boletín del Grupo de Trabajo CLACSO Estudios sobre Estados Unidos**, Buenos Aires: CLACSO, No. 5, junio 2021, pp. 17-25.

LAS CADENAS DE SUMINISTROS DE EUA, LA GEOPOLÍTICA EUA-CHINA, Y EL ALBA-TCP. LOS CASOS DEL PETRÓLEO DE VENEZUELA Y LAS VACUNAS DEL COVID-19 DE CUBA ⁴⁴

Maribel Aponte García⁴⁵

1. Introducción: los conceptos ordenadores

El objetivo de este trabajo es analizar algunos elementos geopolíticos y comerciales de las cadenas de suministros de Estados Unidos (EUA), relacionados con la Orden Ejecutiva 14017 del 2021 del presidente Joseph R. Biden, conocida como *America's Supply Chains*. Una cadena de suministro se define como un conjunto de componentes y relaciones enlazados por eslabones que abarcan todo el proceso de elaboración y venta de bienes comerciales, a partir del insumo de materiales y la fabricación de mercancías hasta su envío, transporte, distribución y venta a nivel internacional. El análisis se operacionaliza enfocándose en dos productos estratégicos de países miembros de la Alianza Bolivariana-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP) y de Petrocaribe, el petróleo de Venezuela y las vacunas COVID-19 de Cuba. Bajo cada caso, se presentan también elementos geopolíticos y económicos del contexto del conflicto EUA-China. Esta sección presenta los conceptos en torno a los cuales se organiza el capítulo: la OE 14017, los dos productos estratégicos; el ALBA-TCP y Petrocaribe, y las disputas geopolíticas entre EUA y China. El

⁴⁴ Esta reflexión es una versión actualizada (está fundamentada en o toma fragmentos directamente) de trabajos publicados previamente y para los cuales se han obtenido los permisos correspondientes de las revistas y editoriales. Estos incluyen: varios artículos publicados en América Latina en Movimiento, Revista Política Internacional, Voces del Fénix, y capítulos y libros de CLACSO. Todas las referencias se incluyen en la bibliografía. Un agradecimiento especial a Marline Rodríguez, estudiante de la Escuela Graduada de Administración de Empresas de la UPRRP, quien colaboró como asistente de investigación.

⁴⁵ Doctora en Economía por la Universidad de Massachusetts, Estados Unidos, catedrática e investigadora de la Universidad de Puerto Rico-Recinto de Río Piedras (UPRRP), e integrante de varios Grupos de Trabajo del Consejo Latinoamericano de las Ciencias Sociales (CLACSO). Ex Representante del Comité Directivo de CLACSO, Región Caribe. Directora y fundadora del proyecto Mapeo de Cadenas y Empresas en el Comercio Internacional, de la Escuela Graduada de Administración de Empresas y el Centro de Investigaciones Sociales.

concepto de *America's Supply Chains*, que se refiere a los EUA como América, se trata como las cadenas de suministro de EUA (CSEUA).

1.1. La OE 14017

En febrero 24, 2021, el presidente de los Estados Unidos, Joseph R. Biden, firmó la Orden Ejecutiva 14017 conocida como *America's Supply Chains*, y en español, “Las cadenas de suministro de Estados Unidos” (CSEUA). Previamente, su antecesor en el cargo, Donald J. Trump, había firmado la Orden Ejecutiva 13817 en diciembre 2017, conocida como “Una estrategia federal para garantizar suministros seguros y confiables de minerales críticos”; y la Orden Ejecutiva 13953 en septiembre de 2020, abordando “La amenaza a la cadena de suministro nacional de depender de minerales críticos de adversarios extranjeros y apoyar a las industrias nacionales de minería y procesamiento”. Ambas órdenes tienen un objetivo en común: “resolver la dependencia” de los EUA de productos críticos y estratégicos para evitar interrupciones en las cadenas de suministros.

Mientras que las OEs de Trump estaban más enfocadas en los minerales críticos, la OE de Biden es más abarcadora y comprensiva. La CSEUA-2021 estableció cuatro áreas prioritarias para las cuales las agencias pertinentes debían generar un análisis en cien días, para fines de mayo 2021: minerales críticos, tales como el litio y las tierras raras; semiconductores; baterías de gran capacidad, incluyendo las de automóviles eléctricos que dependen del litio; y los productos de salud y fármacos, sobre todo los relacionados con la pandemia del COVID-19 y los ingredientes activos en los fármacos (APIs por sus siglas en inglés de *active pharmaceutical ingredients*). Según la CSEUA, otras áreas a evaluar en el término de un año son: energía (donde se ubica generalmente el petróleo), productos agrícolas y producción de alimentos; industria militar; salud pública y preparación biológica; tecnología de la información y comunicaciones; y transporte.

La CSEUA se contextualiza dentro de la estrategia Reconstruir Mejor ("*Build Back Better*") de la Administración Biden, y responde parcialmente a los efectos del complejo contexto pandémico generado por el COVID-19; y a los conflictos EUA-China que han desembocado en una guerra comercial. La crisis

del COVID-19 generó disloques en las cadenas de suministros de productos tan diversos como el equipo de protección del personal de salud; hasta alimentos, fármacos y semiconductores.

Está por verse cuánto la estrategia de Biden contrastará con la de las guerras petroleras, tecnológicas y comerciales relacionadas con la postura “EUA Primero” y el *Make America Great Again* de Donald Trump y la agudización de los conflictos imperialistas de la Doctrina Monroe en la región de América Latina y el Caribe. Las movidas de Donald Trump exacerbaron tensiones internacionales y redefinieron alianzas geopolíticas. Estas estrategias estuvieron vinculadas a sanciones, medidas proteccionistas, golpes de estado y amenazas de invasiones y guerras, particularmente con el endurecimiento de la posición estadounidense respecto a China, Irán, Rusia, Venezuela, Cuba y Nicaragua; y el golpe de estado en Bolivia. La OE de la CSEUA supone un reordenamiento geopolítico y comercial que nos exige un análisis de componentes claves. EUA impondrá más restricciones y excepciones a los productos priorizados, en el comercio internacional. Se multiplicarán las sanciones comerciales, la imposición de aranceles y las intervenciones y los golpes de estado en los países que poseen estos recursos. EUA considera reformar las reglas y los acuerdos comerciales nacionales e internacionales que restringen la resiliencia de la cadena de suministro. Esto impactará también en los regionalismos a nivel internacional. Por ello, este trabajo se enfoca en lo que ha sido la experiencia de dos productos estratégicos porque el estudio de esas reflexiones puede abonar a entender mejor lo que vendrá.

Desde la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras (UPRRP), hemos creado un proyecto de investigación cuyo objetivo es analizar las implicaciones y las alternativas ante la reestructuración que se nos viene encima. Analizar las implicaciones y alternativas de la CSEUA es vital en esta coyuntura histórica. Este artículo es un primer trabajo que reúne los hallazgos de muchos años de investigaciones propias sobre el mapeo de cadenas, la geopolítica del petróleo y el litio, y el ALBA-TCP. Incorpora un breve acercamiento inicial al caso de las vacunas contra el COVID-19. El artículo no incluye el litio porque la temática del libro se enfoca en el Gran Caribe, y el Estado Plurinacional de Bolivia es suramericano. Sirve de introducción para trabajos en etapa de desarrollo bajo el proyecto de la UPRRP.

1.2. Los dos productos estratégicos en la geopolítica mundial

De los dos productos estratégicos, uno está vinculado directamente a la OE 14017 (vacunas COVID-19); y el otro, a las áreas que se elaborarán después (petróleo en el caso de energía). Estos productos se colocan en diferentes componentes de la cadena, aguas arriba o aguas abajo. El petróleo de Venezuela es un producto primario en la cadena de suministros que se destaca por la importancia de las reservas de este país a nivel mundial. Venezuela es el país con las reservas más grandes de petróleo a nivel mundial. En este caso, los componentes de la cadena aguas abajo también son estratégicos. En el contexto de la pandemia del COVID-19, las vacunas se vuelven un producto estratégico. En la cadena, la vacuna se ubica en el componente de suministros industriales procesados. Todos los ingredientes (componente primario), así como los productos asociados para la vacunación (agujas, jeringuillas, neveritas, entre otros), se vuelven estratégicos también en la medida que son indispensables para llevar a cabo las campañas de vacunación.

La lucha por el control de la cadena en Venezuela se evidencia aguas arriba, en el control de las reservas bajo procesos de renacionalización a partir de la ascensión del presidente Hugo R. Chávez en el 1999; y aguas abajo, por el control de los procesos de industrialización y distribución. Venezuela se distingue por lanzar una iniciativa de rescate y redistribución de las ganancias de PDVSA hacia la inversión social nacional y una de energía regional conocida como Petrocaribe en la cual participan alrededor de 18 países, según se especifica más adelante en la sección 3.1. En el caso de la guerra por el control de los hidrocarburos, cinco de los diez países con las mayores reservas de petróleo y gas ya han sido sancionados, intervenidos o invadidos por los EUA (Venezuela, Irán, Irak, Libia y Rusia).

La disputa geopolítica se evidencia además en el ámbito de las vacunas contra el COVID-19, tanto en torno a la producción como al acceso a las vacunas, ya que los países ricos acaparan ambos procesos. Como consecuencia, aproximadamente el 75% de las dosis de vacunas administradas en todo el mundo se han destinado a solo 10 países; mientras que, naciones como Madagascar, Sudán del Sur y Papua Nueva Guinea han vacunado a menos del

0,01% de su población (LAJTMAN, 2021). Cuba se alza como el único país latinoamericano y caribeño en producir y estar aplicando una vacuna propia contra el COVID-19; siendo también el primero en lanzar una campaña de vacunación de niños. Otras vacunas latinoamericanas actualmente en desarrollo son la Patria de México y la Butanvac de Brasil.⁴⁶ En el caso de la vacuna Patria, ésta fue desarrollada por investigadores de Mount Sinai en Nueva York y la Universidad de Texas en Austin, y estas instituciones otorgaron licencias a países de ingresos bajos y medianos para que la produzcan, y la empresa Avimex la produce. En el caso de Brasil, el Instituto Butantan elabora la vacuna y se envargará de producirla de esta ser efectiva.⁴⁷

1.3. El ALBA-TCP y Petrocaribe

El comienzo del siglo XXI en América Latina y el Caribe configuró un Nuevo Regionalismo Estratégico (NRE) y este proceso emergió en su forma más contundente como la Alianza Bolivariana-Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP), una iniciativa lanzada por Venezuela y Cuba en 2004 (ver APONTE GARCÍA, 2014, 2018a y b, 2019b). El ALBA-TCP se contextualiza en el panorama de la región caracterizado por gobiernos progresistas, *boom* de los *commodities*, y alejamiento del control de EUA. En la actualidad, los estados miembros del ALBA-TCP y sus respectivas fechas de incorporación, son República Bolivariana de Venezuela (2004), Cuba (2004), Estado Plurinacional de Bolivia (2006), Nicaragua (2007), Dominica (2008), Antigua y Barbuda (2009), San Vicente y las Granadinas (2009), Santa Lucía (2013), Granada (2014) y San Cristóbal y Nieves (2014). Honduras se integró al ALBA-TCP en 2008 pero fue suspendido en el 2009 luego del golpe de estado al presidente Manuel Zelaya. Ecuador se había incorporado al ALBA-TCP en el 2009 pero se retira en el 2018 bajo la presidencia de Lenín Moreno. Bolivia anunció su salida del ALBA-TCP bajo el gobierno de facto de Jeanine Añez después del golpe de

⁴⁶ HARRISON, Chase; HORWITZ, Luisa; ZISSIS, Carin. Timeline: tracking Latin America road to vaccination. AS/COA, September, 9, 2020. Disponible en <<https://www.as-coa.org/articles/timeline-tracking-latin-americas-road-vaccination>>

⁴⁷ LINO, Manuel. Avanza la vacuna patria...pero en Tailandia y Brasil. Eje Central, 29 de septiembre de 2021. Disponible en: <<https://www.ejecentral.com.mx/avanza-la-vacuna-patria-%E2%80%A8pero-en-tailandia-y-brasil>>

estado, pero se reincorporó el 20 de noviembre de 2020 después de la victoria de Luis Arce y David Choquehuanca en las elecciones.

El Nuevo Regionalismo Estratégico rechaza incorporarse al proyecto de libre comercio que EUA proponía para la región desde los noventa (el Área de Libre Comercio de las Américas - ALCA); y se plantea como proyecto nuevo, cualitativamente distinto; una contrapropuesta al regionalismo abierto que había caracterizado la región en los noventa; y cuya membresía incluía países que se identifican con el socialismo. El ALBA-TCP participa en la construcción de un espacio económico propuesto por Hugo R. Chávez con el respaldo político de un grupo de mandatarios progresistas en la región. Luego de 2013, el ALBA-TCP enfrenta debilitamiento ante la muerte del presidente Chávez; el incremento de las sanciones en contra de Venezuela y Cuba; el golpe de estado contra Bolivia en el 2019; y el giro neoliberal en la región.

Venezuela también lanza una iniciativa de energía regional conocida como Petrocaribe, aunque los miembros de Petrocaribe no son necesariamente miembros del ALBA-TCP. De los 18 países que se incorporan en Petrocaribe⁴⁸ -- Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, El Salvador, Granada, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y Las Granadinas, Surinam, y Venezuela; la mitad son miembros del ALBA-TCP (Venezuela, Cuba, Nicaragua, Antigua y Barbuda, Santa Lucía, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y las Granadinas), imprimiéndole un fuerte componente gran caribeño tanto al ALBA-TCP como a Petrocaribe. Bolivia y Ecuador son países que cuentan con hidrocarburos y como tales, no necesitaban vincularse a Petrocaribe. Durante 15 años, Petrocaribe ha facilitado el acceso a los recursos energéticos bajo un esquema de financiamiento a largo plazo, y la ejecución de proyectos en el ámbito social.⁴⁹

⁴⁸ VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. Petrocaribe, 14 años de contribución al desarrollo de los pueblos. 9 de julio de 2019. Disponible em: <http://mppre.gob.ve/2019/07/09/Petrocaribe-14-anos-de-contribucion-al-desarrollo-de-los-pueblos/>

⁴⁹ Rodríguez Milan, Yiseli; Pichardo, Milagros; Abreu, Yaneidy. Em vivo: Consejo Político y Económico del ALBA-TCP conceta acciones para aliviar efectos de la pandemia. Disponible em: <http://www.granma.cu/mundo/2020-06-29/en-vivo-consejo-politico-y-economico-del-alba-tcp-concerta-acciones-para-aliviar-efectos-de-la-pandemia>.

Hasta el 2014, los acuerdos ALBA-TCP y Petrocaribe generaron muchas expectativas en torno a un nuevo regionalismo estratégico alternativo que alcanzó logros significativos en la cooperación Sur-Sur. Sin embargo, enfrenta dificultades para su continuidad debido a la crisis política, económica e institucional que viene transitando Venezuela, así como a procesos de corrupción en diversas instancias, entre las que se destaca el caso de Haití. Estas dificultades lo condujeron a su virtual ineffectividad.

1.4 Las estrategias hacia el Gran Caribe en el contexto del conflicto EUA-China

Las estrategias hacia el Gran Caribe que se articularon bajo los gobiernos de Barack Obama y de Donald Trump incluyeron: la *Iniciativa para la Seguridad*; la *Iniciativa para la Seguridad Energética de la Cuenca del Caribe*; la *Iniciativa Regional de Seguridad para América Central* (2010); la *Estrategia de los Estados Unidos para el Compromiso en Centroamérica* (2014); y el *Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte* (2015) (SUAREZ SALAZAR, 2021, p. 21; REGUEIRO, 2020, p. 118).

Entre éstas, cabe destacar la *Iniciativa para la Seguridad Energética de la Cuenca del Caribe*; ya que está expresamente dirigida a tratar de descarrilar los convenios de Petrocaribe (SUAREZ SALAZAR, 2021, p. 21). No empece a esto, el “relanzamiento” de Petrocaribe fue aprobado en el encuentro virtual del XX Consejo Político y del X Consejo de Complementación Económica del ALBA-TCP, celebrado en el verano del 2020.

De su parte, China ha lanzado dos documentos de lineamientos de la política exterior hacia la región latinoamericana y caribeña, uno en el 2008 y otro en el 2016, ambos intitulados, *Documento sobre la Política de China hacia America Latina y el Caribe*. En la consideración de instancias de concertación regionales, es meritorio destacar la creación del Foro de Cooperación entre China y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2014, que reúne a los 33 países de la región. La CELAC es vista por algunos miembros del ALBA-TCP como una especie de Estados Americanos sin Estados Unidos y Canadá. Es un mecanismo intergubernamental para mantener el diálogo político y la concertación, con un alto sentido de autonomía

latinoamericana. La CELAC cobra importancia en el contexto pandémico del 2021, según se analiza más adelante en la cuarta sección.

China invitó a la CELAC a participar del Plan de Cooperación “1 + 3 + 6”, un programa de cooperación que se refiere a 1 plan, 3 motores (comercio, inversión y financiamiento), y 6 sectores (energía y materias primas, infraestructura, agricultura, industria, ciencia y tecnología, y tecnologías de la información). En 2014, China anunció, en la reunión con la CELAC, un paquete de arreglos de financiación para América Latina montantes a US\$ 35.000 millones, así como otro fondo especial de cooperación agrícola de US\$ 50 millones, entre otras asignaciones importantes (CRIVELLI Y LE BRUTTO, 2021, p. 250).

La geoestrategia de desarrollo promovida por China desde el 2013 y conocida como la Iniciativa de "la Franja y la Ruta"⁵⁰ vincula a China, Rusia, Europa y África en rutas terrestres y marítimas de intercambio con un monto de más de un trillón de dólares. Además, en 2015, este país asiático lanzó su plan *Made in China 2025* que lo colocaría en la frontera tecnológica y que articula el desarrollo de un grupo de industrias desde la robótica y lo aeroespacial hasta la biotecnología. En 2017, China sumó a América Latina y el Caribe (ALC) a la iniciativa cuando el presidente Xi Jinping consideró a la región como “extensión natural de la Ruta Marítima de la Seda del siglo XXI”.⁵¹

Un total de 19 países de la región han firmado con China el memorando de entendimiento sobre la construcción conjunta bajo la Franja y la Ruta (SCHULZ, 2021, p. 120). Entre estos países, se encuentran Panamá, Venezuela, Ecuador, Uruguay, Chile, Costa Rica, Bolivia, Cuba y Perú (CAMOLETTO; ROZA; 2019, p. 7). Tres países gran caribeños centroamericanos --Panamá, Costa Rica y El Salvador— se han incorporado a la Franja y la Ruta; y Panamá, concebido como centro logístico, ya registra varios proyectos de infraestructura (REGUEIRO 2020: p. 114).

Para China, los “socios estratégicos” comparten objetivos en el área económica y en el área política, mientras que los “socios estratégicos integrales”

⁵⁰ VARBEGEN, Graham. The global pivot away from America. Monthly Review ONLINE, Disponible em: <<https://mronline.org/>>

⁵¹ OVIEDO, Eduardo. Oportunidades, desafíos e intereses de Argentina en OBOR. Observatório de la Política China. 22 de junio de 2019. Disponible en: <<https://politica-china.org/areas/politica-exterior/opportunidades-desafios-e-intereses-de-argentina-en-obor>>

comparten además objetivos en el área científica, tecnológica y militar (SCHULZ, 2021, p. 112). El Ministerio de Relaciones Exteriores de China avanza en las relaciones políticas y económico-comerciales con los países de América Latina mediante las “Asociaciones Estratégicas”. Hasta ahora, China ha establecido ocho con la región: México (2016), Brasil (2017), Argentina (2015), Venezuela (2014), Chile (2016), Ecuador (2016), Perú (2013), y Uruguay (2016). “De ellas, siete son “Asociaciones Estratégicas Integrales” (todas salvo Uruguay) con una expectativa de coordinación a nivel político y económico más estrecho.”⁵²

En adición, se han planteado proyectos de construcción, principalmente en los países del ALBA-TCP y el Caribe, cuyos líderes estaban dispuestos a hacer acuerdos gobierno-gobierno para convenir los requisitos de licitaciones tradicionales.⁵³ Uno de estos es el proyecto del canal interoceánico de Nicaragua, mediante el cual ese país busca desarrollar su comercio interno mientras que China espera asegurar su paso hacia el Atlántico; aunque diversas fuentes plantean el debilitamiento del proyecto a partir del 2017; y REGUEIRO (2020, p. 115) plantea que la obra del Gran Canal de Nicaragua (con HKND empresa domiciliada en Hong Kong), está actualmente paralizada.

China también lanzó, en el 2015, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, visto como el rival del Banco Mundial y el FMI. Ya algunos países de América Latina tienen estatus de futuro miembro (Brasil y Argentina) o han sido aceptados como miembros (Venezuela, Perú, Chile y Bolivia). La principal ventaja será el acceso a financiación en diversos sectores (energía, infraestructura, multisectoriales, telecomunicaciones, transportación, urbanismo y agua), del que sólo se pueden beneficiar quienes sean miembros al 100%. Como consecuencia, los mercados financieros han identificado nuevas estrategias tales como el alejamiento del dólar y el requerir que algunos intercambios se manejen en rublos o yuanes. Rusia y China acordaron aumentar el rol del rublo y el yuan en los pagos comerciales, inversiones y

⁵² ELLIS, R. Evan. Hacia una asociación estratégica: Las inversiones chinas en América Latina. Working Paper Series REDCAEM. Revista núm. 3, 2018. Disponible en: <<http://chinayamericalatina.com/wp-content/uploads/2018/03/WP-Nº3-marzo-2018-REDCAEM.pdf>>

⁵³ Ibid.

financiación bilaterales.⁵⁴ El yuan ha sido aceptado como moneda de reserva por el Fondo Monetario Internacional (FMI); está respaldado por la economía china y reservas de oro (contrario al dólar EUA que no está respaldado por reservas de oro).

En la actualidad, este conflicto enfrenta el paquete más complejo de amenazas geopolíticas y geoeconómicas en décadas (SOLINGEN, 2021, p. 229). Este incluye guerras comerciales y tecnológicas, aumento de los aranceles, controles de exportación, sanciones, proteccionismo, erosión de los acuerdos comerciales y las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), entre otros (SOLINGEN, 2021).

Aunque las disputas comerciales son comunes (la OMC recibió más 500 de 1948 a 2019), pocas controversias alcanzan una escalada como la que se observa en la actualidad en la guerra comercial entre EUA y China, en la que se amenaza con la imposición de aranceles o se activan medidas de represalias contra empresas internacionales específicas. Si bien los aranceles se han estudiado explícitamente como un instrumento económico, las sanciones se han entendido como una política exterior puramente motivada políticamente como herramienta para inducir el cumplimiento del país objeto de estas. Desde el 2018, EUA impuso aranceles a China; sometió ciertos productos chinos a un arancel de 25%; y expresó la intención de proseguir con litigios contra China en la OMC.⁵⁵ Además, se ha planteado que el conflicto EUA-Huawei-China marcó el comienzo de una nueva guerra tecnológica, en la cual se disputa el dominio sobre las tecnologías 5G y 6G que definirán el internet de próxima generación, la inteligencia artificial y la vanguardia tecnológica militar y espacial.

La guerra comercial contra China también busca desalentar tanto el ascenso del yuan como moneda de reserva y los intercambios comerciales internacionales,⁵⁶ ya que el 2020, el gigante asiático se había convertido en el mayor socio comercial de varias regiones a nivel internacional, así como de

⁵⁴ ACTUALIDAD RT. China y Rusia acuerdan aumentar el comercio y la inversión en moneda nacionales. 10 de junio de 2018. Disponible em: <<https://actualidad.rt.com/actualidad/275075-china-rusia-comercio-divisas-dolar>>

⁵⁵ KOENIG, Peter. The US Trade War with China. Trump wants to Block Countries from using the Yuan as a Reserve Currency. 29 may 2019. Disponible em: <https://www.globalresearch.ca/the-us-trade-war-with-china-trump-wants-to-block-countries-from-using-the-yuan-as-a-reserve-currency/5642417>

⁵⁶ Ibid.

Brasil, Chile, Argentina, Uruguay, Perú y Bolivia en América latina⁵⁷ Las inversiones externas directas chinas en América Latina y el Gran Caribe están orientadas a la exploración y a la extracción de los recursos naturales y energéticos, siendo Brasil, Venezuela, Perú, Argentina, Ecuador, y Cuba, los mayores receptores para el 2014-2015.⁵⁸ La participación de China en la inversión extranjera directa –vía fusiones y adquisiciones– pasó de 1,7 por ciento del total, entre 2005 a 2009, a 22,9 por ciento, en 2020.⁵⁹

2. Revisión de literatura

Esta investigación se localiza en la literatura que integra los temas de cadenas de suministro, geopolítica crítica, y comercio internacional (sanciones, integración regional y Nuevo Regionalismo Estratégico); y/o que a su vez plantea abordajes de sistematización de bases de datos cuantitativos. En esta revisión de literatura parcial (por limitaciones de espacio), se destacan los trabajos más importantes. Lo que distingue los trabajos seleccionados, es que vinculan tres o cuatro de los conceptos simultáneamente, y/o que logran esto vinculando los análisis y las conceptualizaciones con medidas cuantitativas.

Desde los abordajes de cadenas de suministro y geopolítica, se destacan los trabajos de ETEL SOLINGEN Y PHILIPPE LE BILLON. Para SOLINGEN, aunque el campo de las relaciones internacionales ha abordado teórica y empíricamente el tema de la interdependencia económica y el conflicto interestatal, las cadenas de suministro globales aún no han ganado la atención adecuada en el análisis de conflictos y cooperación interestatales (SOLINGEN, 2021, p. xv-xvi, mi traducción). Su enfoque en las cadenas de suministro

⁵⁷ CARBAJAL, Braulio. China arrebató a EU la hegemonía comercial en casi todos los países. La Jornada, 22 de agosto de 2021. Disponible em: <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/08/22/economia/china-arrebato-a-eu-hegemonia-comercial-en-casi-todos-los-paises/>

⁵⁸ EL ESQUIÚ. China propone financiar el ferrocarril con salida al Pacífico por Catamarca. 20 de abril de 2018. Disponible em: <https://www.elesquiú.com/politica/2018/4/20/china-propone-financiar-el-ferrocarril-con-salida-al-pacifico-por-catamarca-283424.html>

⁵⁹ CARBAJAL, Braulio. China arrebató a EU la hegemonía comercial en casi todos los países. La Jornada, 22 de agosto de 2021. Disponible em: <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/08/22/economia/china-arrebato-a-eu-hegemonia-comercial-en-casi-todos-los-paises/>

globales aborda asuntos como: los impulsores internos del proteccionismo y el hipernacionalismo; la relación con la economía política internacional para comprender las implicaciones más amplias de los conflictos y la cooperación; las empresas individuales e industrias; la inclusión del estado; y los desafíos meta o megapolíticos para las cadenas de suministro globales y para la economía política global en general. Estos procesos se desarrollan en el contexto del conflicto EUA-China.

Le Billon plantea que las cadenas de suministro de diversos productos básicos, en sí mismas, son construcciones geopolíticas; y en diversos trabajos se enfoca en el análisis de los productos y las cadenas bajo contextos de guerras y conflictos políticos (LE BILLON, 2020). Le Billon y Shykora analizan tres productos básicos asociados con conflictos o degradación ambiental: petróleo, diamantes, y aceite de palma (LE BILLON; SHYKORA (2020). A través de todas estas cadenas de suministro, los intereses particulares y las formas de poder se articulan mediante conexiones materiales (LE BILLON; SHYKORA, 2020; O'LEAR, 2020, p. 11).

En la literatura que analiza las sanciones, algunos trabajos se centran en abordajes económicos (ELLIOTT; HUFBAUER, 1999; EATON; ENGERS, 1992; AHN; LUDEMA, 2017); y otros muestran que las sanciones de los Estados Unidos contra países específicos han surtido efecto en empresas y actores políticos (DRACA, ET AL., 2018 con el caso de Irán; FETZER & SCHWARZ, 2019). En comparación con las sanciones, las tarifas son mucho más limitadas en alcance e intensidad. Sin embargo, los hallazgos de FETZER Y SCHWARZ (2019) sugieren que, al igual que las sanciones, los aranceles de represalia pueden utilizarse para afectar resultados políticos.

La evolución conceptual del término geopolítica crítica en América Latina se asocia con los trabajos marxistas y los de la teoría de la dependencia que emergieron en los años 60s y 70s. En la actualidad, la geopolítica crítica incorpora el abordaje de los recursos naturales y el territorio porque éstos ocupan una posición central en la acumulación capitalista. De tal forma, la geopolítica interactúa “con teorías contemporáneas tales como la ecología y la economía política, la geografía crítica y la teoría del sistema-mundo, entre otras” (FORNILLO, 2015: 136). En este campo también pueden incluirse los análisis originales del Observatorio Latinoamericano de Geopolítica, dirigido

por Ana Ester Ceceña en México. El trabajo de Cecenã es importante porque mapea la ubicación de corporaciones extractivistas petroleras y mineras (CECEÑA, 2009), y articula, junto a Ornelas, un análisis de las corporaciones del capital monopolista y el sistema mundo (ORNELAS, 2016). Cadena-Cancino y Aponte-García analizan las conexiones entre las reservas, las cadenas globales de valor, los vínculos con empresas multinacionales productoras de litio, baterías de iones de litio y de vehículos eléctricos; la política de industrialización del litio; y exploran cómo estos elementos pudieran guardar relaciones con el golpe del 10 de noviembre de 2019 ejecutado en el Estado Plurinacional de Bolivia (CADENA-CANCINO; APONTE-GARCÍA, 2020). Otros aportes importantes de la geopolítica crítica son: PRECIADO Y UC (2010), BORÓN (2010), GARCÍA LINERA (2011) y SUZUKI ET. AL. (2021).

Los trabajos anteriores articulan conceptualizaciones en torno a las cadenas de suministros, geopolítica crítica o sanciones, pero no establecen vínculos con el constructo de acuerdos de integración regional. En esta clasificación, ubicamos los trabajos de BRUCKMANN (2012), REGUEIRO (2008), APONTE-GARCÍA (2018b), y APONTE-GARCÍA Y LINARES (2019), según se esboza a continuación.

Para efectos de nuestra investigación, el trabajo de Bruckmann es fundamental porque analiza la geopolítica de los recursos naturales de la región; utiliza los datos del Servicio Geológico de los Estados Unidos (USGS por sus siglas en inglés que significan *United States Geological Survey*); y vincula conceptualmente una geopolítica de la integración regional. La autora genera un análisis de los minerales y metales de la región, y determina cuáles son los países que cuentan con reservas significativas de estos minerales (BRUCKMANN, 2012). Es decir, lleva a cabo una evaluación del componente primario de la cadena de suministros. También presenta información en torno a los acuíferos. Ella se propone contribuir, “a la construcción de una visión estratégica de los recursos naturales, específicamente de los minerales no combustibles, en la geopolítica de la integración latinoamericana y sudamericana, incorporando en el análisis los intereses en disputa en el continente” (BRUCKMANN 2012: 15). Su trabajo es visto por algunos como una “geopolítica antiimperialista e integracionista”, que tiene por proyecto potenciar las experiencias de los gobiernos progresistas y su integración regional,

generando una agenda estratégica al interior de algunas instancias regionalistas como la de la Unión de Naciones del Sur (UNASUR) (FORNILLO 2015: 137), que a principios del siglo XXI discutía la promoción de la soberanía de los recursos naturales.

Lourdes Regueiro plantea los tratados de libre comercio (TLCs) como parte de una lógica de acumulación capitalista a nivel internacional. “Para ello, toma como referente el papel de los recursos estratégicos en el proceso de acumulación, busca explicar cómo a través del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) se materializa el proceso de expropiación de los recursos ubicados fuera de las fronteras de ese país. (REGUEIRO 2008: 12). La obra brinda información y análisis importantes sobre los avances de los EUA en torno al acaparamiento de recursos minerales y de agua. Claudia Marín y Lourdes Regueiro exploran la disputa geopolítica entre China y EUA que inicialmente fue interpretada como comercial y pronto reveló una conexión más profunda en el ámbito tecnológico. Para estas autoras, las alertas se activaron cuando el país asiático lanzó su plan *Made in China 2025* que lo colocaría en la frontera tecnológica y contribuiría a su independencia en esa área (MARÍN; REGUEIRO, 2020, p. 40). Regueiro analiza la disputa geopolítica entre China y los EUA enfocándose en Centroamérica, menciona el acuerdo de libre comercio República Dominicana-Centroamérica y brinda un análisis detallado de esos procesos diferenciando la posición de China y Taiwán con la región centroamericana (REGUEIRO, 2020).

Aponte y Linares brindan unas reflexiones sobre la situación de Venezuela, Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) y el ALBA-TCP en la batalla geopolítica por el petróleo que se libra en la actualidad. La cronología de las sanciones y medidas coercitivas unilaterales por parte de EUA para apropiarse de PDVSA y CITGO son sometidas a debate para demostrar el impacto del bloqueo, a pesar de la interdependencia entre ambas naciones en petróleo y sus derivados. Se evalúa el impacto de las acciones de EUA en PDVSA y Petrocaribe junto a la economía de sus socios en el Gran Caribe. Destacan la geoestrategia de Rusia y China en la región, en particular por el control del petróleo en Venezuela, resaltando el apoyo y la búsqueda de soluciones a la crisis venezolana y de rechazo a las sanciones. Venezuela junto al ALBA-

TCP/Petrocaribe están siendo severamente afectados por las acciones de EUA (APONTE; LINARES, 2019)

Aponte-García plantea que uno de los desafíos de los procesos de integración en América Latina y el Caribe es el desarrollo de una metodología de análisis para promover la soberanía de los recursos naturales frente a las empresas transnacionales, para abordar tres brechas del conocimiento: 1. una tipología de los procesos de integración en América Latina y el Caribe que permita analizar bajo qué región y tipo de regionalismo se ubican los recursos naturales; y que detalle la distribución de instalaciones de empresas vinculadas con la explotación de los hidrocarburos y los minerales estratégicos por país y por región; 2. una base de datos integrada que vincule los análisis de las cadenas con el de las actividades de las compañías internacionales; y 3. una metodología de análisis de cómo los mapas de los recursos no-renovables se están redibujando y reestructurando a través de los cambios geopolíticos. El trabajo luego detalla el método para abordar las tres brechas; y entonces, lo aplica al caso del petróleo. (APONTE-GARCÍA, 2018b, p. 257, 259)

3. Venezuela, PDVSA, y el ALBA-TCP en la Batalla Geopolítica por el Petróleo

Petróleos de Venezuela, Sociedad Anónima (PDVSA) fue creada en 1976 en el momento de la nacionalización de la industria petrolera de Venezuela. Esta empresa nacional provee el 90 por ciento de los ingresos de exportaciones al país. La falta de diversificación exportadora vulnera a Venezuela y al ALBA-TCP. Chávez asumió el poder en el año 1999 y comenzó a desarrollar una estrategia para asegurar el control estatal sobre PDVSA. Esta visión no constituye un caso aislado en la industria petrolera venezolana, ya que se pueden discernir procesos similares en otros países productores de hidrocarburos de América del Sur, particularmente en Bolivia y Ecuador, ambos miembros del ALBA-TCP para el momento de las nacionalizaciones. Luego Ecuador se retira del ALBA-TCP bajo la presidencia de Lenín Moreno. El 4 de septiembre de 2007, el Gobierno de Ecuador decretó que el 99% de las ganancias extraordinarias del petróleo serían para los ecuatorianos (en vez del 50% que existía antes del decreto) (REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2007). De

forma similar, Bolivia renacionalizó sus hidrocarburos el 1 de mayo de 2006. De acuerdo al decreto, la nueva distribución del ingreso derivada de la producción del petróleo y el gas sería de un 82% para el Estado y de un 18% para las compañías petroleras (ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA, 2006).

En Venezuela y en el ALBA-TCP, esta lucha se ha vuelto un asunto crucial en la búsqueda contemporánea para construir un nuevo regionalismo estratégico. En la actualidad, y pese a todos los problemas que ha tenido que enfrentar, PDVSA todavía se coloca entre las empresas más importantes del mundo. En 2020, Energy Intelligence (EI) colocó a PDVSA en la octava posición entre las 10 compañías globales más importantes, incluyendo las nacionales y las privadas internacionales.⁶⁰ A partir de la muerte de Chávez en 2013, la presión contra el gobierno de Nicolás Maduro ha ido aumentando asumiendo múltiples formas: "golpes suaves", intentos de asesinato (magnicidio); toma de posesión hostil de PDVSA; bloqueo financiero y económico; corrupción dentro de la empresa y amenaza inminente de invasión, entre otros.

Desde el año 2014 hasta marzo de 2019, el gobierno de EUA decretó un total de 22 sanciones contra Venezuela; y de 35 medidas coercitivas unilaterales por parte de EUA, Canadá, Reino Unido, la Unión Europea (UE), Suiza, el denominado Grupo de Lima y Panamá.⁶¹ El Decreto de Obama de 2015 contra Venezuela declara a la nación bolivariana un objetivo de amenaza para su Seguridad Nacional, acompañado de la aplicación de un conjunto de sanciones económicas, financieras y petroleras para asegurar el encerramiento y estrangulamiento del país y conducir al derrocamiento de Nicolás Maduro. Este decreto es ratificado por la administración de Donald Trump en el 2017, el cual se traduce en un bloqueo que genera condiciones poco favorables para la industria petrolera venezolana; la producción petrolera se reduce, afectando los suministros al Caribe y la posible continuidad de Petrocaribe. En 2018, se impusieron sanciones adicionales a Venezuela, prohibiendo las transacciones financieras relacionadas con la moneda digital. Esto fue interpretado en parte como una reacción a la adopción por parte de Venezuela de la criptomoneda

⁶⁰ENERGY INTELLIGENCE. Disponible em: https://www.energyintel.com/pages/top100_2020.aspx

⁶¹ TELESUR. Venezuela resiste efectos negativos de 22 sanciones de EE.UU. 22 de marzo de 2019. Disponible em: <https://www.telesurtv.net/news/venezuela-resiste-sanciones-emitidas-eeuu-20190322-0003.html>

Petro, lanzada en 2018 y respaldada por recursos petroleros y minerales, para contrarrestar el bloqueo económico impuesto por EUA. Además, ese mismo año, el consejero de Seguridad Nacional estadounidense, John Bolton, acusó a Venezuela, Cuba y Nicaragua, de constituir una "troika de la tiranía". El 28 de enero de 2019, el Gobierno de Donald Trump, mediante la Orden Ejecutiva 13857, amplía las sanciones a PDVSA. Como resultado, todos los bienes e intereses en los bienes de PDVSA bajo la jurisdicción de los EUA, cuyo valor se estima en 30.000 millones de dólares, quedaron bloqueados. EUA impone nuevas sanciones a Venezuela en abril 2019 para afectar a Cuba, "estableciendo medidas punitivas contra 34 embarcaciones operadas por PDVSA que transportan crudo venezolano a Cuba, considerando esas naves como "propiedad bloqueada".⁶²

De acuerdo a la OPEP, la producción de petróleo de Venezuela se ubicó en julio de 2021 en 512 mil barriles día, volumen que refleja una caída equivalente al 83 % en relación a su producción promedio en 2013.⁶³ CITGO, filial de PDVSA con 5.000 estaciones en los Estados Unidos, y la octava refinadora en los EUA, fue incautada el 30 de enero de 2019; y Juan Guaidó, el autoproclamado "presidente", "nombró" una nueva junta directiva para la compañía. Los activos son valorados en 7 mil millones de dólares y las medidas conllevan pérdidas proyectadas en 11 mil millones.⁶⁴ Las sanciones, anunciadas a finales de enero 2019, prohíben que el pago por el petróleo que CITGO compre a Venezuela llegue al gobierno de Venezuela. Este pago es canalizado hacia unas cuentas bancarias a disposición del "gobierno interino". CITGO está siendo forzada a cortar vínculos con su empresa matriz, PDVSA: la filial ha detenido los pagos a PDVSA, así como las suscripciones a servicios corporativos, entre otras medidas. Venezuela busca alternativas para ganar acceso a sus activos, cuentas y facilidades en el exterior.

⁶² ACTUALIDAD RT. España teme que sus petroleras sufran el impacto de las sanciones de EE.UU. contra Venezuela. 2 de abril de 2019. Disponible em: <https://actualidad.rt.com/actualidad/310451-canciller-espanol-discutir-pompeo-sanciones>

⁶³ APORREA. Boletín Petrolero. 3 de septiembre de 2020. Disponible em: <https://www.aporrea.org/energia/a305600.html>

⁶⁴ MISIÓN VERDAD. Disponible em: <http://misionverdad.com/la-guerra-en-venezuela/por-que-EUA-instala-gobiernos-paralelos-los-casoslibia-y-yugoslavia>

EUA recibe el 40% de las exportaciones del crudo venezolano.⁶⁵ CITGO es la principal importadora de petróleo venezolano en EUA; Venezuela recibe divisas y productos derivados del petróleo de CITGO. La situación de CITGO se complica porque Rusia posee el 49,9% de las acciones de la filial como garantía de préstamo por 1.500 millones de dólares; y “Si no se le paga [a los rusos], estos pueden ejercer sus derechos” sobre la compañía.⁶⁶ En 2017, EUA procuró que los intereses de Rusia sobre CITGO fueran examinados por el Comité de Inversión Extranjera de EUA; entidad con la potestad para bloquear las acciones de Rosneft, la empresa estatal rusa, si intentara tomar posesión de sus acciones, alegando que se trata de un tema de seguridad nacional. La iniciativa de Ley de Desarrollo de Emergencia, Asistencia a la Democracia y Desarrollo de Venezuela de 2019 (VERDAD, por sus siglas en inglés), exhorta al presidente Donald Trump a tomar todas las medidas necesarias para evitar que Rosneft "tome el control de la infraestructura energética de los EUA", ante un escenario en el que PDVSA entre en incumplimiento con la empresa rusa, según la iniciativa.⁶⁷ Las exportaciones hacia China y Rusia se canalizan hacia el pago de deudas y no representan liquidez; y lo que se vende en Venezuela genera pérdidas.

Desde 2014 hasta marzo 2021, más de 7 mil millones de dólares de Venezuela han sido bloqueados en 40 bancos internacionales. El bloqueo económico y comercial que EUA ha impuesto a Venezuela, entre otras consecuencias, ha ocasionado pérdidas al Estado venezolano por 130.000 millones de dólares, limitando la capacidad de importación de bienes básicos como alimentos y medicinas. En febrero 2021, Biden comienza a relajar las sanciones a Venezuela, para permitir contactos con puertos y aeropuertos en ese país, después de que Trump los hubiera prohibido en agosto de 2019.⁶⁸ Más

⁶⁵ U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. Disponible em: www.eia.gov

⁶⁶ VOZ DE AMERICA. CITGO corre el riesgo de quedarse em manos de acreedores. 20 de marzo de 2019. Disponible em: <https://www.voanoticias.com/a/citgo-corre-riesgo-quequedarse-manos-acreedores/4840100.html>

⁶⁷ ACTUALIDAD RT. Senadores estadounidenses proponen ley con más medidas coercitivas para Venezuela. 4 de abril de 2019. Disponible em: <https://actualidad.rt.com/actualidad/310691-senadores-EUA-proponer-ley-venezuela>>

⁶⁸ ABC. Estados Unidos levanta algunas sanciones a Venezuela para permitir la actividad portuaria. 3 de febrero de 2021. Disponible em:

recientemente, en agosto de 2021, EUA reitera su disposición a revisar su política de sanciones a Venezuela de darse "avances significativos" en las conversaciones entre el Gobierno de Venezuela y la oposición, las cuales se llevan a cabo en la actualidad.⁶⁹

3.1. Petrocaribe

Desde el arribo de Chávez a la presidencia, Venezuela ha estado sujeta a múltiples agresiones y amenazas de orden interno y externo por irrumpir con un modelo de gobernanza ajeno a los intereses de EUA en la región; y por el supuesto uso del recurso energético para provecho político en el marco de Petrocaribe. Este mecanismo fue creado con el fin de impulsar la cooperación energética, el desarrollo social y económico, la integración y complementariedad entre sus miembros. Al gobierno bolivariano se le acusa de usar la petrodipomacia para manipular el apoyo del Caribe y evitar así sanciones internacionales, como las invocadas por la Organización de Estados Americanos (OEA).

Entre el 2005 al 2015, Petrocaribe alcanzó a cubrir entre el 25% y el 36% del total de la demanda energética. En el mismo periodo, se favoreció el desarrollo de 15 empresas mixtas entre PDV-Caribe y 11 países firmantes; así como inversiones que superan los USD 1.200 millones en proyectos para aumentar la capacidad de almacenamiento, refinación y distribución de combustible. Hasta el 2014 se habían ejecutado 432 proyectos en el campo social por el orden de USD 3.944 millones. Petrocaribe también se planteó conformar una Zona Económica entre los Estados miembros, al mismo tiempo que consideraba la ampliación hacia una Zona Complementaria con ALBA-TCP, Comunidad del Caribe (CARICOM) y Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Esta experiencia desarrollada por Petrocaribe como mecanismo de cooperación energética en la región, ha permitido que la Comunidad de Estados Latinoamericanos y el Caribe (CELAC) lo reconozca como una estrategia de

<https://www.abc.es/internacional/abci-estados-unidos-levanta-algunas-sanciones-venezuela-para-permitir-actividad-portuaria-202102030943_noticia.html>

⁶⁹ DW. EE.UU. revisará sanciones a Venezuela si prospera el diálogo. 12 de agosto de 2021. Disponible en: <<https://www.dw.com/es/eeuu-revisar%C3%A1-sanciones-a-venezuela-si-prospera-el-di%C3%A1logo/a-58850942>>

integración positiva y necesaria de ampliar, adoptando el tema energético en su agenda de trabajo, desarrollando el mismo en las cumbres realizadas.

Entre 2014-2016, la crisis de los precios de los hidrocarburos debilitó la economía venezolana y a Petrocaribe. Los precios del petróleo comienzan a caer justo en el año que se inicia el programa. No obstante, para el 2014, la factura petrolera de los países Petrocaribe ascendió a 70% más que al inicio del programa. Cuatro países comprenden más del 90% del monto: Cuba 55%, República Dominicana 17%, Jamaica 11%; y Haití 8.4% (MEPyD, 2016, p. 4). La disminución en los ingresos petroleros conllevó a la administración de Maduro a declarar el estado de emergencia económica en enero del 2016. PDVSA presenta dificultades en la exportación de combustible a partir del 2015, las razones se atribuyen a problemas gerenciales, falta de inversión e inconvenientes en el mantenimiento de equipos, demoras en el cumplimiento de contratos de pago anticipado acordado con los principales proveedores, y la prolongación en los tiempos de carga y descarga en los muelles (MEPyD, 2016).

Cabe destacar que los efectos de la crisis interna venezolana están impactando en el suministro de crudo a Petrocaribe, sumado a la crisis interna de la empresa PDVSA por la disminución en la producción. Los efectos de la crisis en el plano internacional se extienden hacia el Caribe y países vecinos. En noviembre 2020, se plantea que Venezuela enviaba petróleo a solo ocho países de Petrocaribe, aunque se disminuyó el despacho y solo se envía crudo y no derivados de gasolina. En diciembre, el presidente Maduro solicita impulsar la recuperación plena de Petrocaribe.⁷⁰

En Haití, uno de los catalizadores de la crisis que vive ese país ha sido la apropiación y malversación de aproximadamente \$ 2.000 millones de fondos de Petrocaribe; por exministros, altos funcionarios y según algunas fuentes, hasta por el propio presidente Jovenel Moise, recientemente asesinado el 7 de julio 2021. En sus consignas, los haitianos gritan en creole “Kot kòb Petrocaribe a?” ¿A dónde se fue el dinero de Petrocaribe?”, porque saben que llegaron recursos

⁷⁰ PERDOMO, Ligia. Flexibilización de sanciones no cambiará realidad de la industria petrolera venezolana en 2021. El Diário, 23 de diciembre de 2020. Disponible em: <<https://eldiario.com/2020/12/23/flexibilizacion-sanciones-realidad-industria-petrolera/>>

para viviendas, mercados, hospitales, colegios y otros proyectos con más de 400 partidas pero, una buena parte, fue a parar a bolsillos privados.

Según se planteó anteriormente en la sección 1.4, EUA promueve la *Iniciativa para la Seguridad Energética de la Cuenca del Caribe*; para intentar descarrilar los convenios de Petrocaribe (SUAREZ SALAZAR, 2021, p. 21). No empuje a esto, el “relanzamiento” de Petrocaribe fue aprobado en el encuentro virtual del XX Consejo Político y del X Consejo de Complementación Económica del ALBA-TCP, celebrado en el 2020. Esto fue favorecido por la reelección de los primeros ministros de Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nieves, así como de San Vicente y las Granadinas: Gaston Brown, Roosevelt Skerrit, Keith Mitchell, Timothy Harris y Ralph Gonsalves, respectivamente (SUAREZ SALAZAR, 2021, p. 21)

El apoyo alcanzado por la oposición en el escenario internacional a favor del aislamiento y sanciones contra Venezuela a través de Luis Almagro, Secretario de la OEA, junto a los intereses de EUA, Canadá, la Unión Europea y el Grupo de Lima, instancia que interviene en los asuntos internos de Venezuela como un escenario paralelo a la OEA contraviniendo las normas del derecho internacional, han agudizado aún más la crisis política, social y económica del país. Los países de Petrocaribe están siendo afectados, ante lo cual han destacado su apego al principio de no intervención y compromiso con la Proclama de América Latina y el Caribe como zona de paz promovido por la CELAC.

3.2. China (y Rusia) en la geoestrategia de los hidrocarburos

La lucha por el control geopolítico de los hidrocarburos y los corredores-viaductos en Europa y Asia repercute en la lucha por el control del petróleo en Venezuela por varias razones, algunas de las cuales ya hemos explicado en este escrito. Venezuela cuenta con las reservas más grandes del planeta; y este país ha estrechado las alianzas con China y Rusia. EUA se disputa el control de los hidrocarburos frente al avance de China y Rusia. China y Rusia desafían el régimen de los petrodólares; y se acercan a América Latina y el Caribe. El control de los grandes núcleos productores de petróleo y gas y de los corredores energéticos parten de Asia Central, el Cáucaso, Irán e Irak. De las repúblicas

centro-asiáticas parten corredores energéticos en tres direcciones: hacia el este a China, al sur hacia la India pasando por Afganistán, y hacia el oeste a Europa pasando por el Cáucaso, Mar Negro y Grecia (HERRERO FABREGAT, 2018, 188-190).

Ha habido tres proyectos de grandes corredores antagónicos: el Nabucco, impulsado por EUA; y el Torrente Norte y Torrente Sur, controlados por Rusia. El primero y el tercero no se han construido, en cambio el Torrente Norte está en funcionamiento y abastece de petróleo y gas a gran parte de Europa, “vendiendo la empresa rusa Gazprom el 41% del consumo de gas europeo” (HERRERO FABREGAT, 2018, 195; APONTE GARCÍA, 2019b). La construcción del gasoducto Torrente Norte 2 ha sido concluida este 10 de septiembre de 2021, según anunció la petrolera rusa Gazprom. El gasoducto enviará gas desde Rusia hasta Alemania, y se concluye pese a las sanciones económicas impuestas en el 2019 por el gobierno de Donald Trump, que detuvieron su construcción.⁷¹

La lucha por el control geopolítico y geoeconómico también tiene que ver con el desafío al régimen de los petrodólares. En 1975, miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) acordaron vender su petróleo sólo en dólares estadounidenses; y algunos pasaron a invertir sus excedentes de dólares en bonos del Tesoro EUA. El sistema del petrodólar generó una mayor demanda internacional por dólares y bonos EUA, favoreciendo a este país que controla e imprime esta moneda.

Pero más recientemente, este sistema ha sido disputado tanto por países miembros de la OPEP como por países sancionados por EEUU. En el 2000, Irak comenzó a vender petróleo en euros; y en el 2009, Libia propuso una moneda Pan-Africana respaldada por oro, el “Dinar de Oro”. Rusia y China se mueven hacia el establecimiento de una moneda respaldada por oro capaz de retar al dólar EUA y han aumentado significativamente sus reservas de oro. En 2018, China abrió un mercado de futuros en petróleo, la Bolsa Internacional de Energía de Shangái (HUGHES, 2018, 2-3; 4-6). En 2017, Venezuela dejó de aceptar dólares y comenzó a establecer los precios del petróleo en euros. En

⁷¹ SEDANO, Rodrigo. Termina la construcción del gasoducto Nord Stream tras 2 años de desencuentro. France 24, 10 de septiembre de 2021. Disponible en: <<https://www.france24.com/es/europa/20210910-termina-construcci%C3%B3n-gasoducto-nord-stream-2-rusia>>

2018, Venezuela lanza la criptomoneda Petro, respaldada por recursos petroleros y minerales, para contrarrestar el bloqueo económico impuesto por EUA; y ese mismo año, se impusieron sanciones adicionales a Venezuela, prohibiendo las transacciones financieras relacionadas con la moneda digital (HUGHES, 2018, 2-3). En el 2017, Rusia estableció un acuerdo bilateral con China para un oleoducto de \$400 billones. China pagó por el oleoducto en bonos del Tesoro en yuanes (*yuan treasury bonds*), y por el petróleo ruso en contratos a futuro de oro denominados en yuanes (*Russian oil in yuan-denominated gold futures contracts*) en la Bolsa de Oro de Shangái (*Shanghai Gold Exchange*) (HUGHES, 2018, 2-3).

Lo determinante de estos eventos es que los futuros de petróleo en yuanes están respaldados por (y son totalmente convertibles en) oro en las bolsas de Shangái y Hong Kong. “El oro garantiza un soporte de confianza y estabilidad a lo que bien podría convertirse en el nuevo referente (*benchmark*) para el crudo en Asia, que comenzará a cotizar en la Bolsa Internacional de Energía de Shangái (*Shanghai International Energy Exchange*) (INE) a finales del año.”⁷²

El desafío a los petrodólares ha creado un interés en adquirir oro y ha agudizado la batalla geopolítica por el control de los hidrocarburos. Como consecuencia, no es de extrañar que EUA imponga sanciones contra las mineras estatales venezolanas y el Banco de Inglaterra haya congelado 80 toneladas de oro pertenecientes a Venezuela. Rusia y China ratifican alianzas con Venezuela y rechazan las sanciones,^{73, 74} demostrando su apoyo a la República Bolivariana. El gobierno chino respondió al consejero de Seguridad Nacional estadounidense, John Bolton en el 2019: “América Latina no es propiedad de ningún país ni tampoco es el patio trasero de ningún Estado”, luego que este declaró el 25 de marzo que **EUA** "no tolerará la injerencia de potencias militares

⁷² MAGNUS COMMODITIES. El fin del petrodólar y inicio del petroyuan. Disponible en: <<https://www.magnuscmd.com/es/el-fin-del-petrodolar/>>

⁷³ TELESUR. Rusia reitera alianzas con Venezuela y rechaza sanciones. 6 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.telesurtv.net/news/rusia-reitera-alianza-cooperacion-venezuela-rechaza-sanciones-20190406-0023.html>

⁷⁴ QUESTION DIGITAL. EUA pierde su patio trasero, Rusia y China respaldan a Venezuela y cambian el juego. Disponible en: <http://questiondigital.com/EUA-pierde-su-patio-trasero-rusia-y-china-respaldan-a-venezuela-ycambian-el-juego/>

extranjeras hostiles en los objetivos compartidos del hemisferio occidental", en referencia a dos aviones rusos que habían arribado a **Venezuela**.⁷⁵

4. La vacuna cubana contra el COVID-19, producto estratégico

Cuba es el único país de la región de América Latina y el Caribe, que ha logrado desarrollar y aplicar vacunas propias contra el COVID-19; y el primer país del mundo en aplicar su propia vacuna a niños entre 2-11 años.

En el contexto de las sanciones de EUA contra la Isla, y del conflicto geopolítico entre EUA y China, estos hechos marcan repercusiones significativas en el contexto regional y mundial. La actual administración demócrata de EUA ha mantenido las 243 medidas aplicadas bajo la presidencia de Trump, dirigidas a fortalecer el carácter extraterritorial del “genocida bloqueo económico, comercial y financiero de EUA contra Cuba”, incluidas las 56 aplicadas en medio de la pandemia del COVID-19 que está afectando a todo el mundo (DIAZ-CANEL, 2021: 2-7). Por consiguiente, EUA ha mantenido a Cuba en las listas de los Estados “violadores de los derechos humanos” y “patrocinadores del terrorismo” elaboradas por el Departamento de Estado. Esta última fue dictaminada por Trump en los últimos días de su mandato (SUAREZ SALAZAR, 2021, p. 20).

Cuba tiene dos vacunas, Soberana 02 y Abdala; y otras tres posibles vacunas en fases anteriores de ensayo: Soberana 01, Soberana Plus y Mambisa (YAFFE 2021; LAJTMAN 2021). “Las vacunas Soberana son producidas por el Instituto Finlay en alianza con el Centro de Inmunología Molecular y el Centro Nacional de Biopreparados. Las otras vacunas, Abdala y Mambisa (una vacuna intranasal sin agujas), están siendo producidas por el Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología (CIGB)” (YAFFE, 2021). Según Yaffe:

La industria de biotecnología de Cuba es única. Es de propiedad completamente estatal, libre de la participación de privados, con innovaciones dirigidas a atender las necesidades del sector de salud pública y que no buscan

⁷⁵ TELESUR. China a EE.UU.: “América Latina no es patio trasero de nadie”. 26 de marzo de 2019. Disponible en: <https://www.telesurtv.net/news/china-responde-eeuu-latinoamerica-patio-20190326-0020.html>

obtener ganancias en el mercado local. En ella colaboran docenas de instituciones de investigación y desarrollo que comparten sus recursos y conocimientos en lugar de competir, lo que facilita avanzar rápidamente de la investigación e innovación a los ensayos y la aplicación (YAFFE, 2021).

Las vacunas cubanas posicionan a Cuba en una excepcionalidad a nivel mundial, ya que la crisis del COVID-19 ha manifestado la crudeza de la concentración de la capacidad de producción de la vacuna en pocos países y por ende, la falta de acceso de gran parte de la población del planeta, a la misma. Esto, además, se contextualiza en los acuerdos que Cuba ha establecido con China para la producción de las vacunas, y el rol que la Isla puede cumplir al interior del ALBA-TCP en un panorama donde la integración regional latinoamericana y caribeña ha desempeñado un rol débil, pero que ahora comienza a cambiar a partir de la reunión más reciente de la CELAC, como se planteará más adelante. En la otra iniciativa internacional, conocida como COVAX y explicada a continuación, Cuba sostiene acuerdos que no son vinculantes y, por el momento, apuesta por vacunas de producción nacional (SAIZ GONZÁLEZ, 2021, p. 8).

La capacidad de producción de vacunas contra el COVID-19 se concentra en pocos países de altos ingresos y en economías emergentes, siendo Estados Unidos, China e India los mayores productores potenciales; seguidos por varias economías de la Unión Europea, Australia, Brasil, Canadá, la Federación de Rusia y el Reino Unido (CEPI, 2020, citado en OECD, 2021, p. 8). Pocas empresas están registradas como distribuidoras de vacunas en América del Sur y el Sureste Asiático, y no hay empresas productoras o distribuidoras registradas en África y Asia Central (OECD, 2021, p. 8). Como consecuencia, al 4 de junio de 2021, solo 0.3 por ciento de las dosis de vacunas había ido a los 29 países más pobres del mundo.⁷⁶ De las vacunas producidas, Latinoamérica tiene, por contrato, sólo un 11 % y África un 4 %; mientras que EUA y la Unión Europea llegan a cubrir en un 199 % a su población (MALAMUD Y NUÑEZ,

⁷⁶ COA. Que es covax y que significa para América Latina. Disponible em: <<https://coa.org/articulos/que-es-covax-y-que-significa-para-america-latina>>

2021). MALAMUD (2021, p. 1-2) plantea que la coyuntura de la crisis del COVID-19 en ALC ha estado definida por cuatro características: “(1) el papel secundario de los organismos de integración para coordinar las negociaciones con los laboratorios farmacéuticos o aquellos gobiernos que han desarrollado vacunas (China y Rusia); (2) la incidencia regional de la pugna geopolítica; (3) la politización de la vacunación; y (4) la heterogeneidad de las estrategias nacionales” (MALAMUD 2021, p. 2).

A nivel internacional, han surgido iniciativas, como la del COVAX, un Fondo Global de Acceso para Vacunas COVID-19, promovido por la Organización Mundial de la Salud, la Comisión Europea y el gobierno de Francia, para acelerar el desarrollo, la producción y la distribución equitativa de las pruebas, tratamientos y vacunas de la COVID-19 (OLIVA, 2021, p. 11; SAIZ GONZALEZ, 2021, p. 5). La colaboración en torno a COVAX aglutina un total de 190 países –equivalente al 90% de la población global (SAIZ GONZÁLEZ, 2021, p. 5). Hay dos tipos de países participando en COVAX (HARRISON, 2021):

El primer caso involucra a aquellos más ricos con autofinanciamiento. Estos 90 países pueden comprar vacunas a través de la instalación COVAX para vacunar al 10 a un 50 por ciento de su población. Ellos deben abonar un 15 por ciento del costo para garantizar el acceso a la compra de su vacuna.⁷⁷ A menos que los precios de las vacunas se dupliquen, las compras de estos países son vinculantes. El segundo grupo de países de medianos y bajos ingresos son financiados, y ellos no tienen que pagar por las vacunas. Las dosis para estos países están financiadas por el Gavi COVAX Advance Market Commitment (AMC) Program⁷⁸, el cual recauda fondos a través de asistencia de desarrollo oficial, el sector privado y filantropía. Las compras de vacunas para países financiados provienen desde Gavi COVAX AMC, no del dinero pagado al sistema por los países autofinanciados.” (mi traducción).

El acceso a la vacuna en América Latina y el Caribe es un proceso lento y muy dispar entre países. Hay 19 países en América Latina —además de los Estados Unidos, Canadá y los 16 países caribeños—que están participando en

⁷⁷ KFF. COVAX and the United States. Feb 18, 2021. Disponible em: <<https://www.kff.org/coronavirus-COVID-19/issue-brief/covax-and-the-united-states/>>

⁷⁸ GAVI. Gavi launches innovative financing mechanism for access to COVID-19 vaccines. 04 June 2020. Disponible em: <<https://www.gavi.org/news/media-room/gavi-launches-innovative-financing-mechanism-access-COVID-19-vaccines>>

COVAX. De ellos, 14 países son autofinanciados: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, la República Dominicana y Venezuela. Cinco son financiados: Bolivia, El Salvador, Haití, Honduras y Nicaragua.⁷⁹ “Cuba nunca se negó a recibir vacunas anti COVID-19 a través del mecanismo de la OMS, Covax; sino que decidió invertir los escasos recursos con los cuales cuenta hoy el país en desarrollar productos propios,”⁸⁰

Al 10 de septiembre de 2021, según las cifras de www.paho.org, se habían recibido 38 millones de dosis en ALC y había casi cuatro millones en tránsito. De estas, EUA había donado 7,8 millones, a Bolivia, El Salvador, Haití y Honduras. China vendió o recibió pedidos internacionales por más de 800 millones de dosis; y prometió 10 millones adicionales para COVAX (OLIVA, 2021, p. 11). COVAX había entregado 18,8 millones con 2,2 millones en tránsito. Los países a los cuales COVAX había donado vacunas son Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Bermuda, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Los países que compraron sus vacunas son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, y Perú.

El 7 de septiembre de 2021, Venezuela recibió 693.600 dosis de vacunas contra la COVID-19, como parte del primer envío realizado al país por COVAX. Las vacunas fueron adquiridas con recursos propios, y constituyen el primer lote del total de 12 millones dosis de vacunas que recibiría Venezuela.⁸¹ La membresía de Venezuela estuvo en riesgo, debido a que no había podido realizar su segundo pago a COVAX, pero pudo efectuarlo el 18 de abril (HARRISON,

⁷⁹ COA. Que es covax y que significa para América Latina. Disponible em: <<https://coa.org/articles/que-es-covax-y-que-significa-para-america-latina>>

⁸⁰ PORTAL CUBA. Cuba no desestimó Covax, solo priorizó sus propias vacunas. 11 de agosto de 2021. Disponible em: <<http://www.cuba.cu/salud/2021-08-11/cuba-no-desestimo-covax-solo-priorizo-sus-propias-vacunas/57001>> Así lo confirmó el director de investigaciones biomédicas del Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología (CIGB), doctor Gerardo Guillén.

⁸¹ ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE SALUD. Venezuela recibe primer envío de vacunas contra la COVID-19 a través del mecanismo COVAX. 7 de septiembre de 2021. Disponible em: <<https://www.paho.org/es/noticias/7-9-2021-venezuela-recibe-primer-envio-vacunas-contr-a-covid-19-traves-mecanismo-covax>>

2021). Anteriormente, “el 4 de julio el presidente de Venezuela exigió a COVAX que realizara el envío de las vacunas denunciado que “el país había hecho todos los pagos, haciendo “magia” con EUA para desbloquear recursos” (LAJTMAN, 2021). Hasta la iniciativa COVAX ha enfrentado obstáculos para ser implementada, como consecuencia del congelamiento de los fondos en los bancos norteamericanos, portugueses, e ingleses.⁸²

En términos generales, los países latinoamericanos no han tenido una respuesta concertada coordinada y multilateral ante la crisis del COVID-19, y esto los relega a una posición de espectadores frente a la pugna geopolítica entre EUA, la UE, el Reino Unido, China y Rusia por ganar influencia (MALAMUD, 2021, p. 1-2). Previo al verano 2021, según plantea MALAMUD (2021, p. 1-2): la negociación y adquisición de la vacuna ha vuelto a incidir sobre los límites y déficit de la integración regional, tanto a nivel de la CELAC y del ALBA-TCP, como bajo otras instancias --Unión de Naciones del Sur (UNASUR), el Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur)⁸³, Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y Alianza del Pacífico.

Sin embargo, en el contexto del bloqueo a Cuba, sanciones a Nicaragua y Venezuela y limitados recursos financieros, el ALBA-TCP articula algunos esfuerzos concretos para acceder a vacunas:

Entre las principales iniciativas de la Alianza para hacer frente a la pandemia, se destacan: la Creación del Banco de Vacunas para los países del ALBA-TCP, financiado por el Banco del Alba (un millón de dólares), acordado en la XVIII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del ALBA- TCP en diciembre de 2020; a la que se suma el Banco de Medicinas para contribuir a mejorar el acceso a insumos médicos, pruebas rápidas y pruebas PCR⁸⁴. También se ha puesto a disposición un fondo a través del Banco del ALBA, por 2 millones de dólares para los cinco países del Caribe Oriental miembros del bloque: Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nieves, y San Vicente y Las Granadinas.” (LAJTMAN, 2021).

⁸² TELESUR. Bloqueo contra Venezuela. ¿Que viene ahora? 1 de marzo de 2021. Disponible em: <<https://www.telesur.tv.net/telesuragenda/bloqueo-contra-venezuela-analisis-20210301-0004.html>>

⁸³ La iniciativa, promovida por los gobiernos de Chile y Colombia, fue secundada luego por Argentina, Brasil, Ecuador, Guyana, Paraguay y Perú, buscaba en 2019, reemplazar o contrarrestar a UNASUR desde una instancia conservadora.

⁸⁴ PCR significa pruebas de reacción en cadena de la polimerasa.

En lo que se refiere a la producción de las vacunas destacan los casos de Brasil, México y Argentina, pues han establecido acuerdos con las farmacéuticas para la fabricación de dosis en su territorio nacional (SAIZ GONZÁLEZ, 2020, p. 11). El acuerdo entre México y Argentina, con apoyo de la Fundación Slim, establece una producción conjunta, sin ánimo de lucro, de la vacuna de AstraZeneca-Oxford, para ponerla a disposición de la CELAC (SAIZ GONZÁLEZ, 2020, p. 11).

En un avance significativo para la región, en Cumbre celebrada en septiembre 2021, la CELAC aprobó unánimemente, adoptar las medidas propuestas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en el Plan de Autosuficiencia Sanitaria para la región.⁸⁵ El plan integral establece cuatro pilares: desarrollo de tecnología, desarrollo de producto, manufactura y compras, y entregas y acceso universal (CEPAL 2021, p. 16). Establece cinco líneas de acción: mecanismo regional de compra de vacunas; creación de consorcios para acelerar el desarrollo de vacunas; plataformas de ensayos clínicos; acceso a la propiedad intelectual; e inventario de capacidades regionales (CEPAL, 2021, p. 9).

La Cumbre de la CELAC concluyó con 44 acuerdos, plasmados en un documento, a los que llegaron las 31 naciones que participaron en el evento. Entre los acuerdos está: la creación de un fondo regional para hacer frente a desastres producto del cambio climático, que ya cuenta con \$15 millones de dólares recaudados en la región; el apoyo para el desarrollo, acceso y la producción de vacunas en Latinoamérica; el tomar una posición conjunta ante el Fondo Monetario Internacional (FMI) para acceder a recursos que reduzcan el peso de la deuda; y el asumir una posición común frente a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático para exigir financiamiento para combatir la crisis climática.⁸⁶

⁸⁵ FORBES. Celac avala Plan de Autosuficiencia Sanitaria; busca más vacunas. 18 de septiembre de 2021. Disponible em: <<https://www.forbes.com.mx/celac-avala-plan-de-autosuficiencia-sanitaria-busca-mas-vacunas/>>

⁸⁶ Ibid.

4.1. Cuba, la región, y China

El caso de Cuba es único en la región. Cuba ha apostado por la producción de vacunas propias a través de fórmulas de desarrollo nacional. El gobierno de Cuba asegura tener la capacidad para producir 100 millones de dosis a lo largo de 2021. El éxito de las vacunas cubanas es una victoria política para Cuba, pues se afirma como el único país latinoamericano y caribeño en desarrollar, aplicar y exportar vacunas propias, máxime dentro del contexto del bloqueo y la política de la administración Biden que no ha mostrado cambios ni avances con respecto a la de Trump. En adición, Cuba puede jugar un rol estratégico fundamental en el ALBA-TCP. Ya el 24 de junio Venezuela recibió su primer envío de la vacuna cubana Abdala. Bajo un contrato de 12 millones de dosis, será el primer país extranjero en recibir la vacuna cubana que cuenta con una efectividad del 92 %.” (LAJTMAN, 2021). Venezuela anunció en abril 2021, su disposición a fabricar la vacuna Abdala, en cooperación con Cuba.⁸⁷

El *Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología (CIGB)* de Cuba también se ha asociado con colegas de China para trabajar en una nueva vacuna llamada Pan-Corona, diseñada para ser eficaz contra diferentes cepas del coronavirus (YAFFE, 2021). Cuba aporta el peritaje y el personal, y China el equipo y los recursos. “La investigación se llevará a cabo en el Centro de Innovación Biotecnológica de Yongzhou en la provincia china de Hunan, creado el año pasado con equipos y laboratorios diseñados por especialistas cubanos” (YAFFE, 2021).

Cuba ha declarado que sus vacunas contra el COVID-19 también se exportarán a otros países, incluyendo a las naciones que no pueden afrontar el alto costo de las vacunas fijados por las compañías farmacéuticas (entre US\$ 10-37)⁸⁸; y que necesitan trascender las limitaciones del mecanismo COVAX.

⁸⁷ VICENT, Mauricio. Cuba, a un paso de lograr la primera vacuna latinoamericana contra la COVID-19. *El País*, 13 de abril de 2021. Disponible em: <<https://elpais.com/sociedad/2021-04-13/cuba-a-un-paso-de-lograr-la-primeravacuna-latinoamericana-contra-la-COVID-19.html>>

⁸⁸ HOOKER, Lucy; PALUMBO, Daniele. Vacunas contra el coronavirus: cuánto dinero pueden ganar realmente las farmacéuticas con la inmunización. *BBC Negocios*, 15 de diciembre de 2020. Disponible em: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-55293057>>

Jamaica y Surinam, entre otros países del CARICOM (Comunidad del Caribe)⁸⁹, México, Vietnam, Pakistán, India, al igual que la Unión Africana (en nombre de las 55 naciones africanas), también han mostrado su interés en acceder a las vacunas (YAFFE, 2021). Cuba lleva a cabo negociaciones para exportar de manera segura la vacuna Abdala y los otros candidatos vacunales anti-COVID-19 creados por los científicos cubanos. La Isla ha firmado dos contratos de suministro con Venezuela e Irán y negocia con Argentina, Vietnam, Namibia y Nicaragua.⁹⁰

En agosto 2021, Cuba publicó una carta, firmada por miles de científicos y ciudadanos, donde rebatía las declaraciones del 15 de julio de 2021, del presidente Biden sobre la Isla, y de su manejo de la crisis del COVID-19. Biden se refirió a Cuba de forma pública como un “estado fallido” y descalificó la capacidad de la isla, de su sistema de salud y de ciencia para dar respuesta a los desafíos de la actual situación epidemiológica por la COVID-19. La carta rebate cada uno de los puntos de Biden, y hace un llamado a revertir las 243 medidas de la era de Trump, con argumentos que están contextualizados en una defensa de los aportes de Cuba a la ciencia y a la humanidad.

Hasta mayo 2021, China había enviado más de 165 millones de dosis de vacunas de fabricación china a América Latina y el Caribe, acompañadas de una campaña concertada de relaciones públicas. En claro contraste, EUA se centraba en controlar el brote de coronavirus y había enviado pocas vacunas. Aunque el presidente Biden ha prometido regalar 80 millones de dosis, su administración aún no ha anunciado a dónde enviará las vacunas. Miembros del Congreso y expertos regionales dicen que la administración necesita ponerse al día con China y comenzar a llevar vacunas a América Latina, y asegurarse de que el mundo sepa que las vacunas provienen de los Estados Unidos. Varios países latinoamericanos, entre ellos Chile, El Salvador, Brasil y Uruguay, dependen casi exclusivamente de vacunas de fabricación china, según datos de la

⁸⁹ VICENT, Mauricio. Cuba, a un paso de lograr la primera vacuna latinoamericana contra la COVID-19. El País, 13 de abril de 2021. Disponible em: <<https://elpais.com/sociedad/2021-04-13/cuba-a-un-paso-de-lograr-la-primeravacuna-latinoamericana-contra-la-COVID-19.html>>

⁹⁰ CUBA. Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera. Cuba planifica la exportación responsable de vacunas. Disponible em: <<https://www.mincex.gob.cu/index.php/site/data/?lang=es&location=Noticia&title=Cuba+planifica+la+exportaci%C3%B3n+responsable+de+vacunas>>

Organización Panamericana de la Salud. Rusia también ha enviado un número menor de vacunas a la región.⁹¹

5. El Nuevo Contexto Regional. A Modo de Conclusión

La nueva Orden Ejecutiva de las cadenas de suministros de EUA supone un reordenamiento geopolítico y económico regional e internacional. Esto repercutirá en nuestra región y hace imperativo el estudio de las relaciones entre cadenas de suministros, geopolítica crítica e integración regional. Este trabajo ha presentado un análisis de estas relaciones fundamentado en la experiencia del petróleo y las vacunas contra el COVID-19, enmarcadas en el ALBA-TCP y el conflicto geopolítico entre los EUA y China. Estudiar estas relaciones arroja luz sobre los procesos de reestructuración que se avecinan. Se presentan aquí con el ánimo de convocar a generar alternativas para Nuestra América.

Desde el 2013, el ALBA-TCP ha enfrentado varias situaciones claves que frenan sus avances, y hacen que el liderazgo de Venezuela sobre los miembros del acuerdo y Petrocaribe esté en crisis. Entre ellas destaca la conformación de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, Perú y México) en 2011 para convertirse en una plataforma de proyección de libre comercio al Asia Pacífico, bien diferenciada del ALBA-TCP y MERCOSUR (SERBÍN, 2018, Sección II, capítulo 1); cuyo objetivo es fortalecer el regionalismo abierto. Algunos miembros del ALBA-TCP han criticado a la AP definiéndola como el “Caballo de Troya” del neoliberalismo en la región y un instrumento de EUA para socavar los proyectos de integración progresistas (SERBÍN, 2018, Sección III, capítulo 1).

La nueva ola de la derecha de corte neoliberal desde el 2015 impone una dinámica geopolítica en la región de “giro al libre comercio” (SERBÍN, 2018, Sección II, capítulo 1): que arriban bien por procesos electorales como Mauricio Macri en Argentina (2015), la llegada al poder de Michel Temer tras el proceso de impeachment a Dilma Rouseff (2016), el triunfo presidencial de Lenin

⁹¹ DE LUCE, Dan. China is using vaccines to push its agenda in Latin America, and the U.S. is behind the curve, experts say. NBC News, May 23, 2021. Disponible em: <<https://www.nbcnews.com/news/world/china-using-vaccines-push-its-agenda-latin-america-u-s-n1268146>>

Moreno en Ecuador (2017), y más recientemente de Jair Bolsonaro en Brasil (2018), el golpe de estado a Evo Morales en Bolivia (2019); Guillermo Lasso en Ecuador (2021), entre otros.

Con la elección de Donald Trump en EUA en 2016, se privilegia la restauración de políticas neoliberales y un debilitamiento del estatismo en América Latina y el Caribe. Entre 2017 al 2019, se agudiza la crisis en UNASUR y CELAC, que se encuentran en una fase de estancamiento debido a los cambios en el equilibrio político de poder en la región que condujeron a que algunos países se alejaran de UNASUR y la CELAC por catalogarlas de bolivarianas o tribuna de discusión ideológica y política (SERBÍN, 2018, Sección III, capítulo 2, p. 289). En 2019, se anuncia el retiro de siete de sus 12 miembros (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay y Perú) aduciendo problemas por el alto contenido ideológico (Bolivarianismo) de la agenda, y el distanciamiento de sus objetivos iniciales. Como consecuencia, los mandatarios retirados conformaron el Foro para el Progreso de América del Sur (PROSUR), auspiciado por Estados Unidos en abierto reemplazo de UNASUR, por su silencio ante la situación crítica de Venezuela. Este nuevo foro político se percibe más como un instrumento de los gobiernos de derecha en la región, y su éxito dependerá de la definición de sus objetivos. Durante este periodo, la CELAC se encontraba muy limitada en su acción para articular consenso por la fragmentación entre los países de la región con respecto a la crisis de Venezuela, afectando su capacidad para propiciar la concertación política (SERBÍN, 2018, Sección II, capítulo 6).

El papel del injerencismo de Estados Unidos contra Venezuela también ha estado abiertamente presente desde la OEA, contando con el apoyo de los mandatarios de la extrema derecha que han arribado al poder en los recientes procesos electorales. Desde el 2015, el rol de la Organización de los Estados Americanos (OEA) con Luis Almagro como Secretario General, ha enfatizado en su gestión el derrocamiento de Nicolás Maduro. En el 2017, el Grupo de Lima y su Declaración, surgen como una instancia multilateral injerencista para intervenir en la crisis de Venezuela, con el respaldo de la OEA. El rol de los pequeños estados del Caribe inglés miembros del ALBA-TCP, ha sido fundamental en recabar un apoyo a Venezuela en la OEA. Por esta razón, en

parte, EUA lanza la Iniciativa para la Seguridad Energética de la Cuenca del Caribe.

En años más recientes, vuelven a surgir gobiernos progresistas en un conjunto de países, entre los que se destacan México con Andrés López Obrador (2018); Argentina con Alberto Fernández (2019); Perú con Pedro Castillo (2021); el Estado Plurinacional de Bolivia con Luis Arce (2020). En adición, la reelección de primeros ministros en un conjunto de islas caribeñas que son miembro del ALBA-TCP y/o Petrocaribe, es un desarrollo importante para Venezuela y Cuba. Entre éstos se encuentran los siguientes triunfos electorales: Gaston Browne en Antigua y Barbuda (2018), Roosevelt Skerit en Dominica (2019), Keith Mitchell en Granada (2018), Timothy Harris en San Cristóbal y Nieves (2020), así como el de Ralph Gonsalves en San Vicente y las Granadinas (2020).

En el 2021, en una movida esperanzadora, México celebra la VI Cumbre de la CELAC. En esta reunión, además del documento que recoge los 44 acuerdos del grupo, se destaca la adopción del Plan de Autosuficiencia Sanitaria de la CEPAL. La CELAC avala el Plan y esto brinda nuevas esperanzas para la región para que los sueños de Simón Bolívar sirvan nuevamente de inspiración para Nuestra América pos-pandemia. La postura de China de identificar a la CELAC como la organización con la cual interesan coordinar iniciativas, imprime un impulso a esta organización. Estos cambios fortalecen a la CELAC como mecanismo de concertación, no solo para agendas políticas (México impulsa la agenda de sustitución de la OEA por la CELAC), sino también para impulsar políticas coordinadas de alternativas frente a la crisis pandémica. En la compleja articulación de relaciones entre cadenas de suministros, geopolítica, e integración regional, reaparecen nuevamente las alternativas nuestroamericanas.

REFERENCIAS

- ABC. **Estados Unidos levanta algunas sanciones a Venezuela para permitir la actividad portuaria.** 3 de febrero de 2021. Disponible en: <https://www.abc.es/internacional/abci-estados-unidos-levanta-algunas-sanciones-venezuela-para-permitir-actividad-portuaria-202102030943_noticia.html> Acceso en: octubre de 2021.
- ACTUALIDAD RT. **China y Rusia acuerdan aumentar el comercio y la inversión en moneda nacionales.** 10 de junio de 2018. Disponible en: <<https://actualidad.rt.com/actualidad/275075-china-rusia-comercio-divisas-dolar>> Acceso en: octubre de 2021.
- ACTUALIDAD RT. **España teme que sus petroleras sufran el impacto de las sanciones de EE.UU. contra Venezuela.** 2 de abril de 2019. Disponible en: <<https://actualidad.rt.com/actualidad/310451-canciller-espanol-discutir-pompeo-sanciones>> Acceso en: octubre de 2021.
- ACTUALIDAD RT. **Senadores estadounidenses proponen ley con más medidas coercitivas para Venezuela.** 4 de abril de 2019. Disponible en: <<https://actualidad.rt.com/actualidad/310691-senadores-EUA-proponer-ley-venezuela>> Acceso en: octubre de 2021.
- AHN, Daniel P., & LUDEMA, Rodney. **Measuring Smartness: Understanding the Economic Impact of Targeted Sanctions.** Office of the Chief Economist, US Department of State. 2017.
- APONTE GARCÍA, Maribel. **El Nuevo Regionalismo Estratégico.** Los Primeros Diez Años del ALBA-TCP. Colección Becas. Argentina: Consejo Latinoamericano de las Ciencias Sociales (CLACSO) Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, 2014. Disponible en: <https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/contador/sumar_pdf.php?id_libro=920> Acceso en: octubre de 2021.
- APONTE GARCÍA, Maribel. Venezuela y EUA en la geopolítica y la geoeconomía del petróleo. **Boletín Grupo de Trabajo CLACSO de Integración y Unidad Latinoamericana**, Números 4 y 5, mayo-junio 2019.
- APONTE-GARCÍA, M. El ALBA-TCP. Entre los Regionalismos y la Geopolítica. **Voces en el Fénix**, 8 (69), 112-119. 2018a.
- APONTE-GARCÍA, Maribel. Integración, Geopolítica, Recursos Naturales y Mapeo de Cadenas: Un Desafío Metodológico para Promover la Soberanía de los Recursos Naturales frente a las Empresas Transnacionales. en Diego Martín Giller ... [et al.]. (Ed.), **Desafíos, perspectivas y horizontes de la integración en América Latina y el Caribe:** actualidad del pensamiento de Ruy Mauro Marini (pp. 257-342). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. 2018b.
- APONTE-GARCÍA, Maribel. La Geopolítica de la Integración Regional en América Latina y el Caribe: Debates estratégicos en torno a EUA y China. **América Latina en Movimiento**, 534 (42), 9-11. 2018c.
- APONTE-GARCÍA, Maribel. Las cadenas de suministros de EUA y sus implicaciones geopolíticas y comerciales para América Latina y Asia. Una agenda de investigación necesaria, **América Latina en Movimiento**, 2021. Disponible en: <<https://www.alainet.org/fr/node/212342>> Acceso en: octubre de 2021.

APONTE-GARCÍA, Maribel. Una potencia mundial en litio, el golpe de Estado y la disputa por la supremacía tecnológica entre EUA-China, **América Latina en Movimiento**, 26/11/2019. Disponible en: <<https://www.alainet.org/es/articulo/203497>>. 2019a. Acceso en: octubre de 2021.

APONTE-GARCÍA, Maribel; LINARES, Rosalba. Venezuela, PDVSA y el ALBA-TCP en la Batalla Geopolítica por el Petróleo. **Revista Política Latinoamericana**, 8 enero-junio (1-17). 2019.

APORREA. Boletín Petrolero. 3 de septiembre de 2020. Disponible en: <<https://www.aporrea.org/energia/a305600.html>> Acceso en: octubre de 2021.

BORON, Atilio. **América Latina en la Geopolítica del Imperialismo**. Buenos Aires: Ediciones Luxemburgo. 2010.

BRUCKMANN, Monica. **Recursos naturales y la geopolítica de la integración Sudamericana**, Lima: Instituto Perú Mundo/Editorial José Carlos Mariátegui. 2012.

CADENA-CANCINO, Adriana; APONTE GARCÍA, Maribel. Litio. Cadenas de valor, empresas, políticas de industrialización y golpe de Estado en Bolivia. En Lajtman, T., Romano, S., Bruckmann, M. y Ugarteche, O. (Comps.), **Bolivia. Implicaciones Geopolíticas del Golpe de Estado**. Buenos Aires: CLACSO y Ciudad México: UNAM. 2021.

CAMOLETTO, Mariano; ROZA, Gonzalo. **El rol del AIIB en la Nueva Ruta de la Seda Verde**. Fundeps. Recuperado de: <http://www.fundeps.org/wp-content/uploads/2019/10/Camoletto-Roza-El-rol-del-AIIB-en-la-Nueva-Ruta-de-la-Seda-Verde-08.2019-2.pdf> 2019.

CARBAJAL, Braulio. China arrebató a EU la hegemonía comercial en casi todos los países. **La Jornada**, 22 de agosto de 2021. Disponible en: <<https://www.jornada.com.mx/notas/2021/08/22/economia/china-arrebato-a-eu-hegemonia-comercial-en-casi-todos-los-paises/>> Acceso en: octubre de 2021.

CECEÑA, Ana Esther. **Caminos y Agentes del Saqueo**, 2009. Disponible en: <<https://rebellion.org/caminos-y-agentes-del-saqueo-en-america-latina/>> Acceso en: octubre de 2021.

CECEÑA, Ana Esther; ORNELAS, Raúl. **Las corporaciones y la economía-mundo**. El capitalismo monopolista y la economía mexicana en retrospectiva, México, Siglo XXI, IIEc, Facultad de Economía. 2016.

CEPI. **Survey of global drug substances and drug product landscape**, 29 June, 2020. Disponible en: <https://cepi.net/wp-content/uploads/2020/08/CEPI_Survey-of-global-drug-substance-and-drug-product-landscape-June-2020_RELEASED-1.pdf> Acceso en: octubre de 2021.

COA. **Que es covax y que significa para América Latina**. Disponible en: <<https://coa.org/articulos/que-es-covax-y-que-significa-para-america-latina>> Acceso en: octubre de 2021.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). **Plan Integral de Autosuficiencia Sanitaria. Fortalecimiento de capacidades productivas y de distribución de vacunas y medicamentos en los países de la CELAC**. Alicia Bárcena Secretaria Ejecutiva de la CEPAL, Reunión de Cancilleres de la CELAC, Ciudad de México 24 de julio de 2021. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/presentation/files/210724_final_cela_c_24_julio_2021_o.pdf

CRIVELLI, Eduardo; LO BRUTTO Giuseppe. La CELAC más allá del regionalismo poshegemónico. **Iberoamerican Journal of Development Studies** 10(1):240-257. DOI: 10.26754/ojs_ried/ijds.406 , 2021.

CUBA. Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera. **Cuba planifica la exportación responsable de vacunas.** Disponible en: <<https://www.mincex.gob.cu/index.php/site/data/?lang=es&location=Noticia&title=Cuba+planifica+la+exportaci%C3%B3n+responsable+de+vacunas>> Acceso en: octubre de 2021.

DE LUCE, Dan. China is using vaccines to push its agenda in Latin America, and the U.S. is behind the curve, experts say. **NBC News**, May 23, 2021. Disponible en: <<https://www.nbcnews.com/news/world/china-using-vaccines-push-its-agenda-latin-america-u-s-n1268146>> Acceso en: octubre de 2021.

DIAZ-CANEL, Miguel. Discurso pronunciado en la clausura del Octavo Congreso del Partido Comunista de Cuba, **Granma**, 20 de abril, 2021.

DILLON, Beatriz; POMBO, Daila; NIN, Maria Cristina. (Compiladoras) **Geografías: Ausencias y Compromisos en un Mundo Dinámico y Diverso.** Santa Rosa, Universidad Nacional de La Pampa, 2021.

DRACA, Mirko J., STICKLAND, Leanne., & WARRINNIER, Nele. On target? the incidence of sanctions across listed firms in Iran. **Competitive Advantage in the Global Economy** (CAGE). 2018.

DW. EE.UU. **revisará sanciones a Venezuela si prospera el diálogo.** 12 de agosto de 2021. Disponible en: <<https://www.dw.com/es/eeuu-revisar%C3%A1-sanciones-a-venezuela-si-prospera-el-di%C3%A1logo/a-58850942>> Acceso en: octubre de 2021.

EATON, Jonathan; ENGERS, Maxim. Sanctions. **Journal of Political Economy**, 100(5), 899-928. 1992.

EL ESQUIÚ. **China propone financiar el ferrocarril con salida al Pacífico por Catamarca.** 20 de abril de 2018. Disponible en: <<https://www.elesquiú.com/politica/2018/4/20/china-propone-financiar-el-ferrocarril-con-salida-al-pacifico-por-catamarca-283424.html>> Acceso en: octubre de 2021.

ELLIOT, Kimberly. A., & HUFBAUER, Gary. Same song, same refrain? Economic Sanctions in the 1990's. **American Economic Review**, 89(2), 403-408. 1999.

ELLIS, R. Evan. Hacia una asociación estratégica: Las inversiones chinas en América Latina. **Working Paper Series REDCAEM.** Revista núm. 3, 2018. Disponible en: <<http://chinayamericalatina.com/wp-content/uploads/2018/03/WP-Nº3-marzo-2018-REDCAEM.pdf>> Acceso en: octubre de 2021.

ENERGY INTELLIGENCE. Disponible en: <https://www.energyintel.com/pages/top100_2020.aspx> Acceso en: octubre de 2021.

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA **Decreto Supremo 28.701.** Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, La Paz, N 2.883, 1 de mayo 2006. <<https://www.alainet.org/es/articulo/194589>> Acceso en: octubre de 2021.

FETZER, Thiemo; SCHWARZ, Carlo. Tariffs and politics: Evidence from Trump's trade wars, **CESIFO working papers 7553**, 2019. Disponible en: <https://www.ifo.de/DocDL/cesifo1_wp7553.pdf> Acceso en: octubre de 2021.

FORBES. **Celac avala Plan de Autosuficiencia Sanitaria; busca más vacunas.** 18 de septiembre de 2021. Disponible en: <<https://www.forbes.com.mx/celac-avala-plan-de-autosuficiencia-sanitaria-busca-mas-vacunas/>> Acceso en: octubre de 2021.

FORNILLO, Bruno. "Centralidad y permanencia del pensamiento geopolítico en la historia reciente de Sudamérica (1944-2015) **Estudios Sociales del Estado** (Buenos Aires) - volumen 1, N°2, segundo semestre de 2015, pp. 118-148. 2015.

GARCÍA LINERA, Alvaro. **Geopolítica de la Amazonía**. La Paz: Vicepresidencia de la Nación, 2011.

GAVI. **Gavi launches innovative financing mechanism for access to COVID-19 vaccines**. 4 June 2020. Disponible en: <<https://www.gavi.org/news/media-room/gavi-launches-innovative-financing-mechanism-access-COVID-19-vaccines>> Acceso en: octubre de 2021.

HARRISON, Chase. **¿Qué es COVAX y qué significa para América Latina?** 2021. Disponible en: <<https://www.as-coa.org/articles/que-es-covax-y-que-significa-para-america-latina>> Acceso en: octubre de 2021.

HARRISON, Chase; HORWITZ, Luisa; ZISSIS, Carin. Timeline: tracking Latin America road to vaccination. **AS/COA**, September, 9, 2020. Disponible en <<https://www.as-coa.org/articles/timeline-tracking-latin-americas-road-vaccination>> Acceso en: octubre de 2021.

HERRERO FABREGAT, C. Los corredores energéticos en Eurasia. **Didácticas Específicas**, No 18, junio. Recuperado de <https://revistas.uam.es/didacticasespecificas/article/view/9643/9831> acceso 12 de marzo de 2019. 2018.

HOOKER, Lucy; PALUMBO, Daniele. Vacunas contra el coronavirus: cuánto dinero pueden ganar realmente las farmacéuticas con la inmunización. **BBC Negocios**, 15 de diciembre de 2020. Disponible en: <<https://www.bbc.com/mundo/noticias-55293057>
<<https://blogs.lse.ac.uk/latamcaribbean/2021/04/20/las-cinco-vacunas-de-cuba-contra-el-COVID-19-la-historia-completa-sobre-soberana-01-02-plus-abdala-y-mambisa/>
<https://oilac.jursoc.unlp.edu.ar/images/Noticias2021/Malamud_Nunez_Vacunas_sin_integracion.pdf> Acceso en: octubre de 2021.

HUGHES, David. **The End of US Petrodollar Hegemony?** Recuperado de <http://eprints.lincoln.ac.uk/34036/>, 2018.

KFF. **COVAX and the United States**. Feb 18, 2021. Disponible en: <<https://www.kff.org/coronavirus-COVID-19/issue-brief/covax-and-the-united-states/>> Acceso en: octubre de 2021.

KOENIG, Peter. **The US Trade War with China. Trump wants to Block Countries from using the Yuan as a Reserve Currency**. 29 May 2019. Disponible en: <<https://www.globalresearch.ca/the-us-trade-war-with-china-trump-wants-to-block-countries-from-using-the-yuan-as-a-reserve-currency/5642417>>

LAJTMAN, Tamara. **La vacuna contra el COVID-19 en América Latina y el Caribe**. Celag.org, 21 de julio de 2021. Disponible en: <<https://www.celag.org/la-vacuna-contra-el-COVID-19-en-america-latina-y-el-caribe/>> Acceso en: octubre de 2021.

LE BILLON, Philippe; SHYKORA, Lauren. Conflicts, commodities and the environmental geopolitics of supply chains, in O'LEAR, S., ed., **A Research Agenda for Environmental Geopolitics**, pages: 59–73, Northampton: Edward Elgar Publishing, Collection: *Social and Political Science 2020*.

LINO, Manuel. Avanza la vacuna patria...pero en Tailandia y Brasil. Eje Central, 29 de septiembre de 2021. Disponible en: <<https://www.ejecentral.com.mx/avanza-la-vacuna-patria-%E2%80%A8pero-en-tailandia-y-brasil/>> Acceso en: octubre de 2021.

MAGNUS COMMODITIES. **El fin del petrodolar y inicio del petroyuan**. Disponible en: <<https://www.magnuscmd.com/es/el-fin-del-petrodolar/>> Acceso en: octubre de 2021.

MALAMUD, Carlos. **Vacunas sin integración y geopolítica en América Latina, 2021**. Disponible en:

<[https://oilac.jursoc.unlp.edu.ar/images/Noticias2021/Malamud_Nunez_Vacunassin_integracion .pdf](https://oilac.jursoc.unlp.edu.ar/images/Noticias2021/Malamud_Nunez_Vacunassin_integracion.pdf)> Acceso en: octubre de 2021.

MALAMUD, Carlos; NÚÑEZ, Rogelio. **La crisis del coronavirus en América Latina**: un incremento del presidencialismo sin red de seguridad. ARI 34/2020 - 2/4/2020

MARÍN SUÁREZ, Claudia; REGUEIRO BELLO, Lourdes. La disputa tecnológica China-Estados Unidos, **Ecoss en América Latina y el Caribe Transiciones del Siglo XXI y China** : China y perspectivas post pandemia / Alicia Girón... [et al.] ; editado por Wagner Iglecias.- 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2020. Boletín # 2. 2020.

MISIÓN VERDAD. Disponible en: <<http://misionverdad.com/la-guerra-en-venezuela/por-que-EUA-instala-gobiernos-paralelos-los-casoslibia-y-yugoslavia>> Acceso en: octubre de 2021.

O'LEAR, Shannon (ed.). **A Research Agenda for Environmental Geopolitics**, pages: 59–73, Northampton: Edward Elgar Publishing, Collection: Social and Political Science 2020.

OECD. **Using trade to fight COVID-19**: Manufacturing and distributing vaccines, 2021. Disponible en: <<https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/using-trade-to-fight-COVID-19-manufacturing-and-distributing-vaccines-dcod37fc/>> Acceso en: octubre de 2021.

OLIVA, Carla. La cooperación internacional en Ciencia y Tecnología de China. El caso de las vacunas contra el COVID-19 en la relación con Argentina, **Revista Integración y Cooperación Internacional**, n°33, julio-diciembre 2021, pp. 7-15.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE SALUD. **Venezuela recibe primer envío de vacunas contra la COVID-19 a través del mecanismo COVAX**. 7 de septiembre de 2021. Disponible en: <<https://www.paho.org/es/noticias/7-9-2021-venezuela-recibe-primer-envio-vacunas-contra-COVID-19-traves-mecanismo-covax>> Acceso en: octubre de 2021.

OVIEDO, Eduardo. **Oportunidades, desafíos e intereses de Argentina en OBOR. Observatório de la Política China**. 22 de junio de 2019. Disponible en: <<https://politica-china.org/areas/politica-exterior/oportunidades-desafios-e-intereses-de-argentina-en-obor>> Acceso en: octubre de 2021.

PERDOMO, Ligia. Flexibilización de sanciones no cambiará realidad de la industria petrolera venezolana en 2021. **El Diálogo**, 23 de diciembre de 2020. Disponible en: <<https://eldiario.com/2020/12/23/flexibilizacion-sanciones-realidad-industria-petrolera/>> Acceso en: octubre de 2021.

PORTAL CUBA. **Cuba no desestimó Covax, solo priorizó sus propias vacunas**. 11 de agosto de 2021. Disponible en: <<http://www.cuba.cu/salud/2021-08-11/cuba-no-desestimo-covax-solo-priorizo-sus-propias-vacunas/57001>> Acceso en: octubre de 2021.

PRECIADO CORONADO, Jaime Y UC, Pablo. “La construcción de una geopolítica crítica desde América Latina y el Caribe. Hacia una agenda de investigación regional” en Geopolítica (s). **Revista de estudios sobre espacio y poder (Madrid)**, 1(1) pp.65-94, 2010.

QUESTION DIGITAL. **EUA pierde su patio trasero, Rusia y China respaldan a Venezuela y cambian el juego**. Disponible en: <http://questiondigital.com/EUA-pierde-su-patio-trasero-rusia-y-china-respaldan-a-venezuela-ycambian-el-juego/>

REGUEIRO BELLO, Lourdes. **Los TLC en la perspectiva de la acumulación estadounidense**: visiones desde el Mercosur y el ALBA. Buenos Aires: CLACSO, 2008.

REGUEIRO, Lourdes. Centroamérica en la disputa geopolítica entre China y Estados Unidos. **Brazilian Journal of Latin American Studies - Cadernos Prolam/USP**, v. 19, n. 37, p. 106-136, out. 2020. Edição Especial: Relações China - América Latina e Caribe. 2020.

REPÚBLICA DEL ECUADOR. **Decreto Ejecutivo 662**. Registro Oficial de la República del Ecuador, 2007.

REPÚBLICA DOMINICANA. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. **El Escenario Geopolítico de las economías de los países del Caribe**. MEPyD: Unidad de Estudios de Políticas Económicas y sociales del Caribe. Santo Domingo, República Dominicana, septiembre 2016.

RODRÍGUEZ MILAN, Yiseli; PICHARDO, Milagros; ABREU, Yaneidy. **Consejo Político y Económico del ALBA-TCP conceta acciones para aliviar efectos de la pandemia**. Disponible en: <<http://www.granma.cu/mundo/2020-06-29/en-vivo-consejo-politico-y-economico-del-alba-tcp-concerta-acciones-para-aliviar-efectos-de-la-pandemia>> Acceso en: octubre de 2021.

SAIZ GONZÁLEZ, Fernando. **Acceso a la Vacunación Contra la COVID-19 en América Latina y el Caribe**: Un Proceso Lento y Desigual. Análisis Carolina, 2021, N^o. 5, 2021.

SCHULZ, Sebastián. Nuevos escenarios geopolíticos post COVID-19. Crisis de hegemonía estadounidense, multipolaridad relativa y desafíos para América Latina, en B. Dillon, M. C. Nin y D. Pombo (Comps.) (2021). **Geografías : ausencias y compromisos en un mundo dinámico y diverso**. Santa Rosa : Universidad Nacional de La Pampa. pp. 107-116.

SEDANO, Rodrigo. Termina la construcción del gasoducto Nord Stream tras 2 años de desencuentro. **France 24**, 10 de septiembre de 2021. Disponible en: <<https://www.france24.com/es/europa/20210910-termina-construccion-gasoducto-nord-stream-2-rusia>> Acceso en: octubre de 2021.

SERBIN, Andrés. América Latina y el Caribe frente a un nuevo orden mundial: crisis de la globalización, reconfiguración global del poder y repuestas regionales. En Andrés Serbin (Ed.) **América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, Globalización y respuestas regionales**. Icaria Editorial, Barcelona y Ediciones CRIES (Coord. Regional de Investigaciones Económicas y sociales), Buenos Aires: Argentina, 2018, pp. 13-33.

SOLINGEN, Etel et al. **Geopolitics, Supply Chains, and International Relations in East Asia**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

SUAREZ SALAZAR, Luis. **Boletín 5. Estados Unidos: miradas críticas desde Nuestra América**: los primeros 100 días del gobierno de Biden / Yasmín Martínez Carreón ... [et al.]; coordinación general de Leandro Ariel Morgenfeld. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CLACSO, 2021. Libro digital, PDF

SUZUKI, Julio; BORGES, Valterlei; MOLINARI BITELLI, Fabio, organizadores. **A geografia da Amazônia**. Reflexões críticas para pensar sobre a América Latina. Sao Paulo: FFLCH/USP, 2021.

TELESUR. **Bloqueo contra Venezuela. ¿Que viene ahora?** 1 de marzo de 2021. Disponible en: <<https://www.telesurtv.net/telesuragenda/bloqueo-contra-venezuela-analisis-20210301-0004.html>> Acceso en: octubre de 2021.

TELESUR. **China a EE.UU.: “América Latina no es patio trasero de nadie”**. 26 de marzo de 2019. Disponible en: <<https://www.telesurtv.net/news/china-responde-eeuu-latinoamerica-patio-20190326-0020.html>> Acceso en: octubre de 2021.

TELESUR. **Rusia reitera alianzas con Venezuela y rechaza sanciones**. 6 de abril de 2019. Disponible en: <<https://www.telesurtv.net/news/rusia-reitera-alianza-cooperacion-venezuela-rechaza-sanciones-20190406-0023.html>> Acceso en: octubre de 2021.

TELESUR. **Venezuela resiste efectos negativos de 22 sanciones de EE.UU.** 22 de marzo de 2019. Disponible en: <<https://www.telesurtv.net/news/venezuela-resiste-sanciones-emitidas-eeuu-20190322-0003.html>> Acceso en: octubre de 2021.

U.S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. Disponible en: <www.eia.gov> Acceso en: octubre de 2021.

VARBEGEN, Graham. The global pivot away from America. **Monthly Review Online**, Disponible en: <<https://mronline.org/>> Acceso en: octubre de 2021.

VENEZUELA. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores. **Petrocaribe, 14 años de contribución al desarrollo de los pueblos**. 9 de julio de 2019. Disponible en: <<http://mppre.gob.ve/2019/07/09/Petrocaribe-14-anos-de-contribucion-al-desarrollo-de-los-pueblos/>> Acceso en: octubre de 2021.

VICENT, Mauricio. **Cuba, a un paso de lograr la primera vacuna latinoamericana contra la COVID-19**. El País, 13 de abril de 2021. Disponible en: <<https://elpais.com/sociedad/2021-04-13/cuba-a-un-paso-de-lograr-la-primera-vacuna-latinoamericana-contra-la-COVID-19.html>> Acceso en: octubre de 2021.

VOZ DE AMERICA. **CITGO corre el riesgo de quedarse em manos de acreedores**. 20 de marzo de 2019. Disponible en: <<https://www.voanoticias.com/a/citgo-corre-riesgo-quedarse-manos-acreedores/4840100.html>> Acceso en: octubre de 2021.

YAFFE, H. **Las cinco vacunas de Cuba contra el COVID-19**: la historia completa sobre Soberana 01/02/Plus, Abdala y Mambisa, 2021.

CUBA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Claudia Marín Suárez⁹²

Lourdes Regueiro Bello⁹³

Introducción

La República de Cuba es un archipiélago formado por más de 1 600 islas, islotes y cayos que hacen un área de aproximadamente de 110 mil km², de la cual la isla de Cuba es la mayor. La República de Cuba, en lo adelante simplemente Cuba, por su extensión y población es conocida como la mayor de las Antillas.

Por su condición de isla y ubicación geográfica en una zona azotada frecuentemente por los ciclones, como el resto de los países caribeños, tiene que enfrentar los efectos de estos eventos climáticos adversos que generan enormes daños a la infraestructura comunicacional, de transporte, habitacional y empresarial.

La República de Cuba no está dotada de grandes recursos naturales salvo la reserva de níquel, razón por la cual en la estrategia de desarrollo se ha potenciado el desarrollo científico y profesional de sus habitantes, de manera que de ser una economía eminentemente agro-minero exportadora ha devenido economía de servicios, en la que los servicios profesionales han alcanzado una participación creciente en la estructura del PIB, aunque ello no se ve reflejado proporcionalmente en las exportaciones. Otro aspecto importante a considerar es el factor demográfico; si bien Cuba es la isla de mayor población en el Caribe con 11 187 533 de habitantes, hay que subrayar el envejecimiento poblacional, lo que en primer lugar está dado por el incremento de las esperanzas de vida al nacer, la baja tasa de natalidad y, en menor medida, por los flujos migratorios.

A las vulnerabilidades que representan la insularidad y la pequeñez, en el caso de Cuba hay que agregar el bloqueo económico de Estados Unidos (vigente

⁹² Mestre em Economia pela Universidad de La Habana. Pesquisadora do Centro de Investigações de Política Internacional (CIPI) de Cuba. Coordenadora, na mesma instituição, do grupo de pesquisa América Latina e Caribe.

⁹³ Pesquisadora e professora auxiliar do Centro de Investigações de Política Internacional (CIPI), de Cuba. Coordenadora do Grupo de Trabalho “China y el Mapa del Poder Mundial” do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO).

desde 1962) que influye de manera determinante en la estructura económica e inserción internacional de la isla. Como puede apreciarse el desarrollo del país está bajo el influjo de factores estructurales que no son modificables y otros factores coyunturales devenidos *quasi* estructurales por el efecto prolongado de su acción e impacto.

El presente artículo se propone una mirada a las vías y retos que enfrenta la inserción de Cuba en el mundo atendiendo a la naturaleza de su sistema político en el marco de una relación conflictiva con Estados Unidos y el bloqueo impuesto por ese país.

Principios que animan la política exterior cubana

La concepción política que anima a la Revolución Cubana se refleja en los principios que sustentan su política exterior, los cuales fueron refrendados en la Carta Magna de la nación en 2019; ellos tienen en común con el formulado por casi todos los países el reconocimiento de que las relaciones internacionales se basan en el ejercicio de su soberanía, pero atendiendo a su filiación política se enfatiza en los principios antimperialistas e internacionalistas. Derivado de esta concepción, el texto establece como principios de su política exterior que Cuba (*Constitución de la República de Cuba proclamada el 10 de abril de 2019 | Gaceta Oficial, 2019*):

- reafirma que las relaciones económicas, diplomáticas y políticas con otros países no pueden ser negociadas bajo agresión, amenaza o coerción;
- ratifica su vocación por la paz asentada en el respeto a la independencia, la soberanía y el derecho a la libre autodeterminación manifiesta en la libertad de elegir el sistema político económico y social como condición de la convivencia pacífica entre las naciones;
- sostiene su compromiso con la observancia de los principios y normas del Derecho Internacional que reconoce la igualdad de derechos, la integridad territorial, la independencia de los Estados, el no uso de la amenaza ni de la fuerza en las relaciones internacionales, la cooperación internacional, el arreglo pacífico de controversias sobre la base de la igualdad y el respeto a los principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas;

- reafirma su voluntad de integración y colaboración con los países de América Latina y del Caribe;
- promueve la unidad de todos los países del Tercer Mundo y condena el imperialismo, el fascismo, el colonialismo, el neocolonialismo u otras formas de sometimiento, en cualquiera de sus manifestaciones;
- promueve la protección y conservación del medio ambiente y el enfrentamiento al cambio climático, sobre la base del reconocimiento de responsabilidades comunes, pero diferenciadas;
- aboga por el establecimiento de un orden económico internacional justo y equitativo y la erradicación de los patrones irracionales de producción y consumo;
- defiende los derechos humanos y repudia cualquier manifestación de racismo o discriminación;
- condena la intervención directa o indirecta en los asuntos internos o externos de cualquier Estado, la agresión armada, cualquier forma de coerción económica o política, los bloqueos unilaterales violatorios del Derecho Internacional, u otro tipo de injerencia y amenaza a la integridad de los Estados;
- rechaza la violación del derecho irrenunciable y soberano de todo Estado a regular el uso y los beneficios de las telecomunicaciones en su territorio;
- califica de crimen internacional la agresión y la guerra de conquista;
- reconoce la legitimidad de las luchas por la liberación nacional y la resistencia armada a la agresión, y considera su deber solidarizarse con el agredido y los pueblos que combaten por su liberación y autodeterminación;
- promueve el desarme general y completo y rechaza la existencia, proliferación o uso de armas nucleares, de exterminio en masa u otras de efectos similares, así como el desarrollo y empleo de nuevas armas y de nuevas formas de hacer la guerra, como la ciberguerra, que transgreden el Derecho Internacional;
- repudia y condena el terrorismo en cualquiera de sus formas y manifestaciones, en particular el terrorismo de Estado;
- ratifica su compromiso en la construcción de una sociedad de la información y el conocimiento centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo sostenible, en la que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento en la mejora de su calidad de vida;

- defiende la cooperación de todos los Estados y la democratización del ciberespacio, así como condena su uso y el del espectro radioeléctrico con fines contrarios a lo anterior, incluidas la subversión y la desestabilización de naciones soberanas;
- basa sus relaciones con los países que edifican el socialismo en la amistad fraternal, la cooperación y la ayuda mutua;
- mantiene y fomenta relaciones de amistad con los países que, teniendo un régimen político, social y económico diferente, respetan su soberanía, observan las normas de convivencia entre los Estados y adoptan una actitud recíproca con nuestro país, de conformidad con los principios del Derecho Internacional;
- promueve el multilateralismo y la multipolaridad en las relaciones internacionales, como alternativas a la dominación y al hegemonismo político, financiero y militar o cualquier otra manifestación que amenacen la paz, la independencia y la soberanía de los pueblos.

Para comprender las relaciones internacionales de Cuba es necesario adentrarse en lo que significa el bloqueo. Este no sólo afecta las relaciones bilaterales entre Cuba y Estados Unidos, lo cual de por sí es un problema grave por ser ese país la mayor economía del mundo, muy diversificada, geográficamente cercana con la cual la mayor parte de los países con los que Cuba se relaciona mantienen en mayor o menor medida una relación de dependencia.

Los mayores impactos del bloqueo derivan de su extraterritorialidad, a lo cual se suma el nivel de internacionalización de la economía estadounidense, lo que determina que productos provenientes de terceros países pueden tener en su norma de origen un contenido de ese país que sobrepase el por ciento admitido por la leyes del bloqueo, o ser producidos bajo patentes o royalties de ese país, todo lo cual obstaculiza el acceso a bienes que tengan un alto componente estadounidense, incluidos los medicamentos y equipos médicos. La creciente práctica de atemorizar y penalizar a los inversionistas, se suma a las presiones diplomáticas, amenazas y sanciones en torno a las que convoca a sus aliados y a países que dependen de sus suministros de bienes y servicios.

Atendiendo a lo anterior las relaciones internacionales de Cuba con el mundo están determinadas por tres factores: la política de Estados Unidos hacia

Cuba y hacia sus aliados; el balance entre la importancia que tenga Cuba para sus contrapartes como proveedor de cooperación, bienes o servicios, y los costos políticos frente a Estados Unidos de mantener esa relación; y la correlación de fuerzas políticas internacional y regional.

Como puede apreciarse, las relaciones internacionales de Cuba se mueven entre la posición autonómica de Cuba y la susceptibilidad de las contrapartes a las presiones de Estados Unidos, cuyo principal instrumento es el bloqueo, que si bien parecía podía desmontarse gradualmente con el restablecimiento de las relaciones diplomáticas en el año 2014 a partir de iniciativas ejecutivas, la política de la administración Donald Trump (2016-2020) y su continuidad bajo el gobierno de Joseph Biden (2020-), lo perfilan como un factor de largo plazo sobre cuya continuidad se estructuran las relaciones internacionales y los proyectos de desarrollo domésticos. Con esto quiere significarse que el bloqueo es un dato de la realidad. En tal sentido, las relaciones y la inserción internacional de Cuba constituyen un desafío en toda línea a la política estadounidense.

Cuba en el mundo

Las relaciones de Cuba con el mundo se instrumentan a través de diferentes vías: político-diplomática, económica, cultural, de la migración y la cooperación.

Político-diplomática

Con relación a su tamaño y peso económico en el mundo, la política exterior cubana se acerca más a la de una potencia, teniendo en cuenta su intensidad, y amplitud geográfica y temática.

Cuba mantiene relaciones diplomáticas con 191 países del orbe, con embajadas establecidas en la gran mayoría, sólo en unos pocos países africanos, euroasiáticos, microestados europeos y del Pacífico la embajada tiene sede en otro país (embajador concurrente). Como dato relevante debe destacarse que en todos los países latinoamericanos y caribeños –incluyendo los pequeños estados del Caribe Oriental- existe representación de embajada física como expresión de la prioridad que representan los países de la región para la política exterior cubana.

Cuba tiene representación en la mayor parte de los organismos especializados de Naciones Unidas -en lo que destaca su no presencia en los financieros como el FMI y el Banco Mundial- y en la Corte Internacional de Justicia en la que participa como Observador. Además cuenta con representación acreditada ante diferentes organismos globales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y regionales como la Unión Europea (UE), la Unión Africana, la Comunidad Económica de los Países de África Occidental (ECOWAS), Comunidad de Países para el Desarrollo de África Austral (SADC), Mercado Común de África Oriental y Austral (COMESA), Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Comunidad del Caribe (CARICOM), Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN).

En el marco de la OMC, Cuba participa en el grupo Asia Caribe Pacífico (ACP); en el de Economías pequeñas y vulnerables cuyo objetivo es que, en las negociaciones, se contemplen flexibilidades y se apoye el trato especial y

diferenciado para esas economías; G 20 formado por países en desarrollo que ejercen presión para que se efectúen reformas de la agricultura en los países desarrollados⁹⁴, con flexibilidad para los países en desarrollo; G 33 (“Amigos de los productos especiales” en la agricultura) integrado por países que propulsan el otorgamiento de flexibilidad a los países en desarrollo que ampare la apertura limitada de sus mercados agropecuarios; pertenece al grupo de países con menos de un 35% de productos no agrícolas con techos arancelarios legalmente consolidados, que se proponen avanzar en el proceso de consolidación de sus aranceles eximiendo algunos productos; patrocina la propuesta de una modalidad para las negociaciones sobre las indicaciones geográficas “(el registro multilateral para vinos y bebidas espirituosas y la extensión del nivel más elevado de protección a productos distintos de los vinos y las bebidas espirituosas) y la “divulgación” (obligación de los solicitantes de patentes de divulgar el origen de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales utilizados en las invenciones)” (OMC, s.f.). Como puede apreciarse, en la OMC Cuba integra agrupaciones en defensa de los intereses compartidos con los países en desarrollo, poniendo énfasis en aquellos que por razones estructurales o de otra índole enfrentan mayores obstáculos y desafíos para su inserción internacional y desarrollo.

Aunque en la voluntad política del gobierno cubano ha estado la clara intención de dar prioridad con América Latina y el Caribe, la materialización de ese interés ha estado determinada por factores exógenos, “ya que estas relaciones tienen la peculiaridad de triangularse con la política de Estados Unidos hacia la región y Cuba [...] Así, las relaciones entre Cuba y América Latina y el Caribe están moldeadas por cuatro factores: la política de Estados Unidos hacia la región y hacia Cuba, el tema Venezuela, la correlación de fuerzas políticas en el ámbito regional, así como la política interna cubana. A estos factores habría que agregar la incidencia de tendencias y procesos globales que impactan las dinámicas regionales y que también van a influir en la densidad de las relaciones con la isla” (MARÍN SUÁREZ; REGUEIRO BELLO, 2020)

El tema de Venezuela impacta de manera sensible la relación con los países latinoamericanos y caribeños. La oposición a ese gobierno no responde solo a la naturaleza de su proyecto político sino a su apoyo a relaciones

⁹⁴ No confundir con el G 20 político.

regionales más autónomas respecto a los poderes globales. La política exterior cubana ha apoyado las iniciativas venezolanas de colaboración y defendido su opción soberana en foros internacionales, por lo cual ha sido objeto de ataque de la derecha regional y los aliados de esta.

El proceso de cimentación de las relaciones internacionales de Cuba con la amplitud que exhibe hoy día ha sido resultado tanto del sistemático trabajo con fuerzas de credos políticos e ideológicos diversos, la búsqueda del reconocimiento y respeto a su soberanía y autodeterminación, a la aceptación respetuosa de las diferencias y la construcción de articulaciones orientadas a los logros de los objetivos de la política exterior cubana, como de acciones fehacientes de solidaridad y compromiso con la justicia social. Ha sido una construcción compleja, con marchas y contramarchas en contextos políticos cambiantes, de incertidumbres y la permanente amenaza que para esas relaciones significa la política estadounidense. Ello explica que en el caso de los países latinoamericanos y caribeños el establecimiento de relaciones diplomáticas con varios países centroamericanos no ocurrió hasta la primera década del siglo XXI.

Las relaciones de Cuba con la región en la primera década del siglo XXI se vieron impulsadas por (MARÍN SUÁREZ; REGUEIRO BELLO, 2020):

- la menor atención relativa de Estados Unidos al área
- la revolución bolivariana,
- el ascenso al gobierno de fuerzas progresistas en varios países
- una cierta distensión en las relaciones Cuba-Estados Unidos, que cristalizaron en el restablecimiento de relaciones diplomáticas en diciembre de 2014
- cambios en la política cubana que propiciaron mayores espacios al sector no estatal y la inversión extranjera y con ello la diversificación de actores económicos;
- reformas en las leyes migratorias.

En esa compleja construcción de relaciones Cuba participa en organismos como la CEPAL, el SELA y la ALADI y más recientemente ha sido impulsor de foros surgidos al calor de un contexto propiciador de innovadores enfoques de relaciones regionales más autónomas como CELAC y el ALBA-TCP focalizados en la promoción de la unidad y el desarrollo a través de la cooperación y la concertación política en la diversidad. La isla también es parte de foros de partidos políticos como el Foro de Sao Paulo y la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPPAL).

Como parte de la contribución cubana al tendido de puentes entre los países de la región merece resaltarse la atención brindada a las relaciones con el Caribe, particularmente con la CARICOM, manifiesta en su apoyo a las demandas de esta subregión en temas como la gestión de riesgos frente a desastres naturales, los impactos diferenciados del cambio climático, el financiamiento al desarrollo y la gestión de la deuda, así como al reclamo histórico de la reparación por los daños de la esclavitud. Además, desarrolla periódicamente al más alto nivel la Cumbre CARICOM-Cuba y tiene un Acuerdo de Comercio y Cooperación Económica con ese bloque.

Con la UE como bloque las relaciones se establecieron en 1988, pero no se concretó un acuerdo de cooperación con la isla por diferencias políticas devenidas exigencias de la UE en materia de derechos humanos y libertades

políticas; se sostuvieron intercambios en la búsqueda de un entendimiento, pero este no cristalizó y las tensiones se hicieron mayores con la asunción del Partido Popular y el papel del presidente José María Aznar. El profesor cubano Eduardo Perera sintetiza las relaciones en este período “El sustrato de la política de la UE hacia Cuba ha radicado hasta fecha reciente en el condicionamiento político establecido para la concreción de un vínculo contractual bilateral de cooperación. En particular desde que fue codificada en la Posición Común, la proyección de la UE en dirección a la Isla dejó de calificar dentro de lo que pudiera considerarse el «compromiso constructivo» para convertirse en una política de «compromiso condicionado» (PERERA GÓMEZ, 2017)”

La Posición Común fue derogada en 2016, lo cual no significaba un cambio en los objetivos de la UE con relación a Cuba, sino el reconocimiento de la ineficacia de los instrumentos utilizados hasta entonces para lograrlo. La suscripción del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) estuvo precedida por un entorno en el que actores globales aliados entre ellos (Estados Unidos y la UE) se percataban de la inutilidad de sus políticas, así en diciembre de 2014 se anuncia el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Cuba, y dos años más tarde es firmado el ADPC.

Las presiones ejercidas por el bloqueo de Estados Unidos han restringido la posibilidad de Cuba de aprovechar las ventajas asociadas al desarrollo del potencial científico profesional desarrollado por el país. Si bien ha existido una voluntad política por parte del gobierno cubano de priorizar la integración regional, el hecho de que la mayor parte de América Latina y el Caribe sea un área de influencia de Estados Unidos, y por tanto muy susceptible a sus presiones diplomáticas, comerciales y financieras, ha determinado el fomento de lazos con economías distantes, pero menos susceptibles a las coerciones estadounidenses, en detrimento de la construcción de relaciones económicas estables con países del área. Este conflicto ha estado latente a lo largo de seis décadas y ha determinado la necesidad de rediseñar, cambiar y ampliar las formas y socios de la inserción externa cubana en estos años.

En el período más reciente un hito importante en esa dirección se produce en diciembre de 2020 cuando se le otorga a Cuba el estatus de Estado

Observador en la Unión Económica Euroasiática⁹⁵, lo que tuvo como antecedente la firma de un Memorando de Entendimiento en mayo de 2018, que creaba [...] las bases para facilitar la cooperación económica mutuamente ventajosa y contribuir a la ampliación y diversificación del comercio entre los Estados Miembros de la Unión Económica Euroasiática y la República de Cuba” (DÍAZ-CANEL BERMÚDEZ, M., 2020).

En diciembre de 2021 se firmó el Plan Conjunto de Colaboración para el periodo 2021-2025, que incluía más de 30 acciones en las esferas económica, comercial, bancario-financiera, de salud, biotecnología, agroindustria, cultura, deporte y comunicaciones (DÍAZ-CANEL BERMÚDEZ, M., 2021). En el balance del primer año como observador el presidente cubano señaló como logros [...]los intercambios con el Instituto Gamaleya y el Fondo de Inversiones de Rusia para realizar estudios que permitan combinar las vacunas de ambos países contra el virus que provoca la COVID-19” (DÍAZ-CANEL BERMÚDEZ, M., 2021). En el proceso de recuperación de la economía cubana la colaboración en la producción de vacunas contra el COVID-19 y el acceso de las vacunas cubanas a diferentes mercados son oportunidades que pueden verse reducidas con países más cercanos por las medidas coercitivas y presiones de la política estadounidense, por lo que acuerdos de esta naturaleza amortiguan el efecto de esas políticas agresivas.

El ascenso de China como potencia global y su proyecto geopolítico Belt and Road Initiative (BRI) abrió a Cuba la posibilidad de participar en el megaproyecto en el año 2018. La pandemia ha provocado un ajuste en los tiempos y sectores focalizados por el BRI, muchos proyectos se han retrasado y otros se han reorientado; por eso resulta alentador el hecho de que en el año 2021 la incorporación a la iniciativa comience a plasmarse en planes concretos:

- En octubre de 2021 Cuba se integra formalmente a la Alianza Energética de la Franja y la Ruta, a fin de ampliar y diversificar cooperación energética incluyendo el desarrollo de fuentes de energías renovables⁹⁶, así como el uso eficiente de la energía (PEREIRA, 2021).

⁹⁵ Integrada por: República de Armenia, la República de Bielorrusia, la República de Kazajstán, la República Kirguisa y la Federación Rusa.

⁹⁶Una propuesta prioritaria en el Plan Nacional de Desarrollo 2030 es transformar y desarrollar la matriz energética mediante el incremento de la participación de las fuentes renovables. Cuba aspira a lograr el 24% de participación de las fuentes

-En diciembre de 2021 se firmó el Plan de Cooperación entre el Gobierno de la República de Cuba y el Gobierno de la República Popular China para la promoción conjunta de la Franja Económica de la Ruta de la Seda y la Ruta de la Seda Marítima del Siglo XXI, lo que constituye una fase superior en la implementación efectiva de esa iniciativa al incluir un cronograma y una hoja de ruta. El documento recoge el interés de las partes de impulsar la cooperación en sectores priorizados para Cuba como el desarrollo de infraestructuras, educación, cultura, salud y biotecnología, comunicaciones, ciencia y tecnología y turismo, entre otras, así como desarrollar los vínculos con otros países participantes del BRI (GRANMA, 2021).

El reforzamiento de la política de sanciones de Estados Unidos, hacia Cuba y sus principales aliados, los cambios en la correlación de fuerzas global y regional revalidan para países como Cuba la necesidad de diversificar las relaciones económicas y construir resiliencias frente a las variaciones de su entorno económico y político, lo que supone una atención muy elaborada no solo de las relaciones con los gobiernos, sino con otros actores.

Económica

Las relaciones económicas de Cuba con el mundo han sido objeto de especial atención y persecución por sucesivas administraciones estadounidenses, lo que deviene factor de obstaculización de las relaciones con los países interesados en fomentarlas, por su temor a los costos políticos y económicos y el riesgo de perder el apoyo y los recursos otorgados por Estados Unidos. Esta circunstancia no puede ser amortiguada por la relación con una economía como la cubana cuyas dimensiones no le permiten competir con los recursos políticos y económicos puestos en juego por Estados Unidos.

La actualización del modelo económico cubano despertó interés en actores económicos de diferentes partes del mundo, especialmente cuando se restablecieron las relaciones diplomáticas con Estados Unidos, lo cual hizo suponer que ello implicaría una flexibilización de las leyes del bloqueo, cuestión

renovables de energía en la producción de electricidad, actualmente representa cerca del 4%.

que no ocurrió, e incluso se ha agudizado bajo la administración de Trump y la de Biden.

No obstante, la inserción económica internacional de Cuba es un reflejo tanto de factores políticos -a los que se ha hecho referencia- como estructurales que determinan la concentración del intercambio comercial con determinados socios como muestra la Tabla 1.

Tabla 1. Cuba: Intercambio comercial con países seleccionados 2015, 2017, 2019 y 2020

Países seleccionados	2015	%	2017	%	2019	%	2020	%
China	2.599.163,8	17,3	2.023.509,4	16,1	1.671.105,2	14,0	1.335.102,2	14,9
Venezuela	4.231.992,7	28,1	2.213.943,3	17,6	2.031.988,3	17,0	1.185.865,4	13,3
España	1.334.062,7	8,9	1.309.049,1	10,4	1.346.695,0	11,3	987.324,2	11,1
Canadá	726.754,9	4,8	789.375,0	6,3	719.936,6	6,0	659.576,1	7,4
Países Bajos	359.227,3	2,4	228.086,4	1,8	422.733,3	3,5	502.852,2	5,6
Argentina	388.845,0	2,6	261.012,1	2,1	353.214,6	3,0	408.520,1	4,6
México	474.580,9	3,2	457.509,7	3,6	467.950,9	3,9	339.538,1	3,8
Federación Rusa	187.974,0	1,2	434.993,3	3,5	554.783,5	4,6	327.613,3	3,7
Italia	452.095,4	3,0	408.558,7	3,2	405.067,6	3,4	298.764,2	3,3
Alemania	406.702,5	2,7	361.146,6	2,9	338.357,0	2,8	295.792,4	3,3
Brasil	690.830,6	4,6	446.885,3	3,6	345.229,5	2,9	264.583,3	3,0
Francia	255.967,0	1,7	311.407,6	2,5	318.623,5	2,7	212.177,0	2,4
Vietnam	252.276,9	1,7	286.413,8	2,3	283.817,6	2,4	193.821,0	2,2
Estados Unidos	180.805,8	1,2	306.787,3	2,4	308.351,3	2,6	190.568,8	2,1
Argelia	196.024,7	1,3	295.585,8	2,4	222.616,2	1,9	118.363,6	1,3
Nueva Zelanda	67.174,5	0,4	36.475,4	0,3	37.259,1	0,3	66.751,4	0,7
Corea del Sur	66.832,9	0,4	105.134,8	0,8	146.471,2	1,2	65.787,0	0,7
Total	15.052.006,6		12.573.670,1		11.963.895,7		8.933.158,2	

Fuente: Elaboración propia en base a (Oficina Nacional de Estadísticas e Información, ONEI, 2021)

Casi el 47% del comercio de bienes cubanos se concentra en cuatro países. Resulta notorio que hasta 2019 Venezuela era el principal socio comercial de Cuba, ya en el 2020 es desplazado por China. La reducción del comercio de bienes con el país andino se explica en buena medida por la caída de las exportaciones petroleras asociada a: la crisis que durante varios años viene impactando la producción de ese rubro, y a las dificultades de la

transportación del crudo resultante de las medidas coercitivas de Estados Unidos a ambos países.

Tabla 2. Cuba: Intercambio comercial por regiones

Regiones	2015	%	2017	%	2019	%	2020	%
Europa	3.948.083,9	26,2	3.975.593,0	31,6	4.217.375,1	35,3	3.241.843,7	36,3
Asia	3.431.546,4	22,8	2.987.059,5	23,8	2.613.077,3	21,8	2.018.265,3	22,6
África	248.104,1	1,6	339.066,1	2,7	268.065,3	2,2	157.533,3	1,8
América Latina y el Caribe	6.440.508,3	42,8	4.133.018,3	32,9	3.794.238,1	31,7	2.593.740,9	29,0
Estados Unidos y Canadá	907.560,7	6,0	1.096.162,3	8,7	1.028.287,9	8,6	850.144,9	9,5
Oceanía	76.203,2	0,5	42.770,9	0,3	42.852,0	0,4	71.630,1	0,8
Total	15.052.006,6		12.573.670,1		11.963.895,7		8.933.158,2	

Fuente: Elaboración propia en base a (Oficina Nacional de Estadísticas e Información, ONEI, 2021).

La Tabla 2 muestra la distribución regional del comercio en la que América Latina y el Caribe aparece como segundo socio comercial lo que pudiera hacer pensar en un peso relevante del área en el comercio de bienes cubanos, sin embargo, ello se debe a la concentración del intercambio con Venezuela, que a pesar de la reducción de su participación en los años que recoge la tabla, casi el 57% del comercio con la región se registra con ese país. Algo similar ocurre con Asia en que el 69% del comercio con esa región tiene lugar con China; en el caso de Europa el 32% del comercio cubano se concentra con España.

Los documentos del proceso de actualización económica (plan maestro para el desarrollo económico social del país hasta el 2030) reconocen la participación del capital extranjero como un factor estructural para estimular el crecimiento económico, ya que como país en desarrollo es deficitario en capital, financiamiento y tecnología. Así la ley de inversión extranjera aprobada en el 2014 y actualizada en el 2020, ofrece estímulos a la inversión en diferentes sectores. Como vía para operativizar el proceso inversionista se ha establecido una zona especial de desarrollo que cuenta con una moderna infraestructura portuaria para facilitar la comercialización y entre los incentivos que brinda se encuentran la exención por 10 años del pago de impuestos sobre utilidades, y

sin fecha límite la exención del pago de impuestos por la utilización de la fuerza de trabajo y de la contribución al desarrollo local, y del impuesto aduanero por la importación de bienes y equipos destinados al proceso inversionista (ZEDM, s. f.) La ZEDM es el mayor proyecto en la búsqueda de capital para el desarrollo y los incentivos que ofrece son significativos, con lo que se intenta compensar los costos de las leyes estadounidenses que penalizan a quienes invierten en Cuba.

Según fuente española más del 50% de los proyectos de inversión en Cuba corren a cargo de países europeos, siendo España el principal inversor en sectores como el turismo, la industria, los servicios financieros, el suministro de aguas, cemento, etc. Canadá, China, Brasil y Venezuela son los otros inversionistas más importantes (OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE ESPAÑA EN LA HABANA, 2021).

La ley Helms-Burton significó la codificación del bloqueo. ¿Qué significa la codificación? Una vez aprobada esta ley por el Congreso, solo esta entidad legislativa puede derogarla. No obstante, el presidente puede hacer uso de sus facultades emitiendo órdenes ejecutivas que perforen su letra. El título III de la citada ley no había sido aplicado por administraciones anteriores a partir de un *wavier* que cada seis meses permitía al presidente posponer la aplicación de ese capítulo mediante el cual empresas de terceros países pueden ser demandadas ante tribunales estadounidenses por antiguos dueños de propiedades cubanas confiscadas, o por sus sucesores aun cuando estos no eran ciudadanos estadounidenses en el momento que se produjo la confiscación. El objetivo de la ley en general y su título III en particular es obstaculizar las relaciones económico financieras de Cuba con el resto del mundo afectando sus posibilidades de captar inversiones directas necesarias para el desarrollo (CAPOTE, 2019).

La presencia europea como inversionista cuenta con el respaldo legal de leyes antídoto que le permiten sortear las amenazas del bloqueo y particularmente de la aplicación del Título III de la ley Helms-Burton –activado bajo la administración Trump. Además de la UE cuentan con leyes antídoto para enfrentar la extraterritorialidad del bloqueo Canadá, Reino Unido, México, y Argentina (Fiscalía General de la República de Cuba, 2021).

Esta relación conflictiva también ha afectado el acceso al crédito, pero la renegociación de la deuda cubana con el Club de París, unido a una cierta distensión en la relación con Estados Unidos en el último período de la presidencia de Barack Obama cimentó el camino para el acercamiento a instituciones financieras regionales como la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina (antigua Corporación Andina de Fomento), el Banco de Desarrollo del Caribe (CDB) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Como resultado de estos acercamientos desde 2017 Cuba es miembro extra-regional del BCIE siendo la primera institución de carácter multilateral a la que Cuba se incorpora como miembro pleno.

En enero de 2022 el BCIE aprobó el primer financiamiento de 46.7 millones de euros para fortalecer las capacidades en el desarrollo y producción de medicamentos, equipos médicos, diagnosticadores y vacunas para combatir la COVID-19, que permitiría la producción de 200 millones de vacunas contra el COVID-19 (BCIE, 2022).

Como puede inferirse de las argumentaciones anteriores tanto las relaciones políticas como económicas internacionales de Cuba están condicionadas y matizadas por el conflicto Cuba-Estados Unidos.

Cooperación

La solidaridad y la búsqueda de la construcción de relaciones amistosas con todos los pueblos del mundo ha sido un principio de la política exterior cubana, de manera que la cooperación ha devenido práctica permanente bajo diferentes formatos.

En el contexto de conflictividad con una gran potencia en el que se desarrolla Cuba, la cooperación, además de principio, ha devenido una vía para la exportación de servicios calificados y fuente de ingresos en divisas en su formato de colaboración reembolsable. Si bien la cooperación se ha desarrollado en diversas esferas como el deporte, la ciencia, la cultura, la educación y la salud, entre otras, las dos últimas han concentrado la mayor parte de la colaboración cubana en el exterior.

Existe un extenso historial de colaboración cubana en la región y otros países en desarrollo en campañas de alfabetización, detección y tratamiento de

enfermedades, asistencia en casos de desastres naturales, pero la magnitud, alcance y obstáculos que ha enfrentado la cooperación sanitaria ameritan una atención especial.

Los inicios de la colaboración médica internacional de Cuba se remontan al año 1963, con el envío de la primera misión médica a Argelia, integrada por 55 colaboradores. Hasta el 30 de abril de 2020, las Brigadas Médicas Cubanas – incluida la Brigada Henry Reeve, especializada en la atención a las emergencias provocadas por desastres- han tenido presencia en 87 países, en su mayoría de África y América Latina y el Caribe, y han atendido un total de 1 949 566 478 casos. (UCCM, s. f.).

Es importante resaltar que la colaboración no ha estado basada en la afinidad política con los gobiernos solicitantes. Las acciones en este campo han contribuido a visibilizar su carácter humanitario y el avance de Cuba en la atención primaria de salud, con protocolos de atención reconocidos como válidos por diversas entidades profesionales.

El gobierno cubano ha sostenido en diferentes foros internacionales la disposición del país a incrementar la colaboración participando en equipos de profesionales de conjunto con personal sanitario de otros países. Un caso ilustrativo fue la colaboración en el enfrentamiento al ébola donde especialistas cubanos y estadounidenses combinaron esfuerzos en países africanos.

En el marco de la pandemia del COVID-19, entre abril de 2020 y septiembre de 2021, las brigadas médicas cubanas se hicieron presentes en el enfrentamiento de la crisis sanitaria en 41 países⁹⁷, con la participación de 57 brigadas integradas por 5758 colaboradores (UCCM, 2021). Como dato relevante la asistencia cubana llegó a países desarrollados y a otros de mayores ingresos y desarrollo económico que Cuba; y la ayuda de los profesionales cubanos, en especial a los países vecinos del Caribe se materializó desde el mes de marzo del 2020, en el inicio mismo de la pandemia.

⁹⁷ Andorra, Angola, Anguila, Antigua y Barbuda, Azerbaiyán, Barbados, Belice, Cabo Verde, Dominica, Emiratos Árabes Unidos, Granada, Guinea Bissau, Guinea Conakry, Guinea Ecuatorial, Haití, Honduras, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Italia, Jamaica, Kenia, Kuwait, Martinica, México, Monserrat, Mozambique, Nicaragua, Panamá, Perú, Qatar, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y Las Granadinas, Santa Lucía, Sao Tomé y Príncipe, Sierra Leona, Sudáfrica, Surinam, Esuatini, Togo, Trinidad y Tobago y Venezuela.

De tal manera, la cooperación en las áreas de salud, educación cultura y deporte ha jugado un papel relevante en el relacionamiento externo, generando sinergias positivas tanto para los receptores como para los emisores, ya que no solo propone soluciones a problemas en áreas críticas, sino que se erige en una vía para el intercambio entre sociedades de diversas culturas y los cooperantes devienen embajadores de buena voluntad que elevan la imagen del país y concitan el respeto al proceso cubano y sus retos.

Por las razones expuestas la cooperación cubana en el campo de la salud ha sido identificada por sucesivas administraciones estadounidenses como un flanco a ser abatido tanto por su papel económico como relacional. Durante la administración Trump se multiplicaron los intentos de acciones legislativas dirigidas contra la cooperación cubana; quizás el más sobresaliente haya sido un proyecto de ley introducido el 17 de junio de 2020 –ya en plena pandemia del COVID-19: Cut Profits to the Cuban Regime Act of 2020, de acuerdo con el cual el Departamento de Estado debería publicar una lista de los países que tienen contrato con programas médicos de Cuba con vistas a considerar la inclusión de los mismos en su informe anual sobre la trata de personas (S.3977 - 116th Congress (2019-2020), 2020). Esta propuesta de ley no avanzó en la pasada legislatura estadounidense, pero no habría que descartar su reanimación. Tales acciones tienen por objetivo restringir las fuentes de ingresos en divisas, demeritar la solidaridad cubana e infundir desconfianza en la relación con Cuba por el temor a ser incluidos en listas que impliquen restricción de acceso a recursos o a la entrada a territorio estadounidense.

Otro escollo que ha enfrentado la cooperación cubana es su politización al producirse cambios en el signo político de los gobiernos que los han hecho más proclives a las recomendaciones estadounidenses aun a costa de comprometer la atención a la salud de su población, como ha ocurrido en Brasil, Bolivia, Ecuador y El Salvador, lo que ha motivado contradicciones al interior de los gobiernos y con la sociedad.

No obstante, los empeños para obstaculizar las relaciones de Cuba basadas en su desarrollo científico, han sido rebasados por las urgencias de la pandemia, así varios países están utilizando las vacunas cubanas Abdala, Soberana 02 y Soberana Plus para su uso de emergencia, en ese caso están: Irán, México, Nicaragua, San Vicente y Las Granadinas, Venezuela y Vietnam;

mientras otros países han mostrado interés en su adquisición. El papel de Cuba como suministrador de vacunas se acrecienta por ser uno de los pocos países a nivel mundial que tiene una vacuna probada para niños a partir de dos años.

El hecho de que la CELAC haya incluido entre sus prioridades garantizar la vacunación en toda la región erige a Cuba en un potencial cooperante en el cumplimiento de ese objetivo, lo cual fue reconocido por varios jefes de gobierno en la VI Cumbre del organismo.

Migración

Como ocurre en muchos países en desarrollo la migración deviene un factor a considerar en las relaciones internacionales de un país tanto por su papel económico como por la influencia de los migrantes en la política de los países receptores hacia los emisores.

En el caso específico de Cuba el factor migratorio es un tema complejo y contradictorio y su comportamiento si bien se inserta dentro de las tendencias globales, tiene mucho que ver con la percepción de cómo evolucionará la situación económica del país. Pero su carácter contradictorio proviene de la polarización política de los emigrados cubanos, en especial aquellos que son activos en la política hacia Cuba desde sus países de residencia, que divide a la emigración cubana entre los que favorecen las medidas coercitivas contra su país y aquellos que buscan el mejoramiento de sus familiares y el país, muchas veces organizados en torno a las embajadas cubanas para mantener el vínculo y materializar su apoyo en determinadas oportunidades.

El principal receptor de migrantes cubanos es Estados Unidos, al que le siguen España, Italia, Canadá, México, Venezuela, Alemania, República Dominicana, Uruguay, Ecuador, Brasil, Argentina, Costa Rica y Perú (AJA DÍAZ, 2020).

El hecho de que Estados Unidos sea el principal receptor de emigrantes cubanos⁹⁸ se explica entre otras razones por los beneficios que les otorga la Ley de Ajuste –de los cuales no disfrutaban migrantes de otros orígenes. En ese territorio conviven cubanos cuyas motivaciones migratorias fueron políticas con

⁹⁸ En Estados Unidos viven más de 2 millones de personas de origen cubano, de los cuales el 70% vive en el estado de la Florida y la mayoría en el Condado de Miami-Dade (Aja Díaz et al., 2017).

las oleadas más recientes asociadas a causas fundamentalmente económicas. Un factor a tener en cuenta es que los migrantes cubanos de las primeras oleadas y su descendencia han alcanzado representación en el Congreso estadounidense, ocupando posiciones significativas en las comisiones que gestionan las relaciones exteriores y el financiamiento para sostenerla.

Entre los países mencionados como principales receptores de migrantes cubanos, Estados Unidos y España son los países desde donde se desarrolla mayor activismo opositor.

Otros factores a considerar sobre la influencia de la emigración cubana en las relaciones internacionales es el cambio en las leyes migratorias del país, así como la flexibilización del visado por parte de varios países incluidos los de América Latina y el Caribe, muchos de los cuales son utilizados como puente para llegar a Estados Unidos. Como este es un proceso no siempre expedito en no pocas ocasiones ha generado tensiones bilaterales y dificultado el diálogo y el logro de acuerdos, dilatando la solución y la estancia en esos países (AJA DÍAZ et. al, 2017).

Por otra parte, esas flexibilidades han facilitado que viajeros temporales devengan agentes económicos como proveedores del sector no estatal con mercancías adquiridas en países de la región, lo que, en parte, explica el incremento de las importaciones provenientes de Centroamérica y el Caribe (MARÍN SUÁREZ; REGUEIRO BELLO, 2020).

La política cubana hacia la emigración ha evolucionado en la medida en que también lo han hecho sus motivaciones. Si bien Estados Unidos es el principal receptor de migrantes cubanos, hoy se puede hablar de una comunidad cubana en muchos países; por ello la política exterior ha puesto el acercamiento a la misma como un componente más de su actividad.

Conclusiones

Las relaciones internacionales de Cuba transcurren en el complejo escenario de conflicto histórico con Estados Unidos, el entorno geopolítico en transición y un cambiante escenario político regional.

Si bien como norma los cambios políticos introducen matices -enfriamiento o acercamiento- en las proyecciones hacia Cuba, este no es un

factor determinante en las relaciones con el Caribe, subregión que mantiene una política de Estado de respeto en el marco de diferencias. El Caribe ha dado muestras de autonomía con posiciones contestatarias a las presiones estadounidenses en torno a la cooperación cubana. Una muestra reciente de ello ha sido la reacción de Sir Ronald Sanders⁹⁹, una voz reconocida en el área que ante la propuesta de la citada *Cut Profits to the Cuban Regime Act of 2020*, expresó:

[...] estos tres senadores estadounidenses buscan desconocer el derecho soberano de otros países a concertar arreglos con Cuba.” Y más adelante agregó: [...] para muchos países del Caribe, la presencia de personal médico cubano ha marcado una diferencia enorme y beneficiosa en su capacidad para manejar el COVID-19. y su difusión. No es exagerado decir que, sin el personal médico cubano, el sistema médico de varios países del Caribe se habría derrumbado” (SANDERS, 2020).

El actual escenario geopolítico en el que Estados Unidos pierde terreno frente a adversarios estratégicos como China, de una parte, favorece a Cuba por la existencia de una potencia global con la cual mantiene una relación asentada en el respeto y la cooperación, pero de otra, impulsa sus posiciones defensivas animando la adhesión a medidas coercitivas y a iniciativas excluyentes que involucran tanto a la UE como a países con los cuales Cuba mantiene relaciones relevantes para su desarrollo económico. En la perspectiva cubana la diversificación de los vínculos externos deviene pilar del desarrollo autónomo en las condiciones de asimetría en que se han asentado las relaciones con las potencias globales.

A pesar de sus imperfecciones, para Cuba resulta preocupante el deterioro de la institucionalidad multilateral tanto global como regional, en la medida que ello tiende a la polarización y la connivencia con el unilateralismo y

⁹⁹ Sir Ronald Sanders es embajador de Antigua y Barbuda en Estados Unidos y representante de ese país ante la Organización de Estados Americanos (OEA).

la proliferación de formatos de negociación y concertación excluyentes en temas que conciernen a la mayoría de los países.

En el marco de la pandemia del COVID-19 Cuba ha mostrado sus potencialidades basadas en capacidades endógenas para desarrollar relaciones cooperativas con países de diferente signo político y nivel de desarrollo; si prevaleciera un clima favorecedor de la cooperación para atender los problemas sanitarios que aquejan a la mayor parte del mundo, Cuba podría devenir socio para el desarrollo de países tanto del Sur como del Norte global.

En este entorno, la diplomacia cubana, como un actor principal de la política exterior, se enfrenta al desafío de balancear la defensa de la soberanía nacional, el apoyo a los aliados más cercanos, la preservación de relaciones políticas respetuosas de las diferencias y el fomento de relaciones económicas mutuamente ventajosas con el resto del mundo.

REFERENCIAS

AJA DÍAZ, Antonio. (2020). Migración internacional, la COVID-19 y la migración de Cuba. **Revista Novedades en Población**, 16(31), 156-172.

AJA DÍAZ, Antonio.; RODRÍGUEZ SORIANO, María O.; OROSA BUSUTIL, Rebeca; ALBIZU-CAMPOS ESPÍÑEIRA, Juan C. (2017). La migración internacional de cubanos. Escenarios actuales. **Revista Novedades en Población**, 13(26), 40-57.

BCIE. **BCIE aprueba primera operación a Cuba por €46.7 millones en apoyo al combate de la COVID-19**. 10 de enero de 2022. Disponible en: <<https://www.bcie.org/novedades/noticias/articulo/bcie-aprueba-primer-operacion-a-cuba-por-eur467-millones-en-apoyo-al-combate-de-la-COVID-19>>

Acceso en: 24 de enero de 2022

Capote, R. A. Ilegalidad del Título III de la Ley Helms-Burton: Algunas preguntas y respuestas necesarias. **Granma**, 18 enero 2019. Disponible en: <<https://www.granma.cu/helms-burton/2019-01-18/ilegalidad-del-capitulo-iii-de-la-ley-helms-burton-algunas-preguntas-y-respuestas-necesarias-18-01-2019-21-01-37>>

Acceso en: 24 de enero de 2022

Constitución de la República de Cuba proclamada el 10 de abril de 2019 | **Gaceta Oficial**, 10 abril 2019. Disponible en:

<<https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/constitucion-de-la-republica-de-cuba-proclamada-el-10-de-abril-de-2019>> Acceso en: 24 de enero de 2022

DÍAZ-CANEL BERMÚDEZ, Miguel. **Cuba continúa apostando por la unidad, la cooperación y el trabajo mancomunado.** Presidencia de Cuba, 10 diciembre 2021. Disponible en: <<https://www.presidencia.gob.cu/es/noticias/cuba-continua-apostando-por-la-unidad-la-cooperacion-y-el-trabajo-mancomunado/>> Acceso en: 24 de enero de 2022

DÍAZ-CANEL BERMÚDEZ, Miguel. **El otorgamiento de la condición de Estado Observador en la Unión Económica Euroasiática constituye un reconocimiento para Cuba.** Granma, 11 diciembre 2020. Disponible en: <<https://www.granma.cu/discursos-de-diaz-canel/2020-12-12/el-otorgamiento-de-la-condicion-de-estado-observador-en-la-union-economica-euroasiatica-constituye-un-reconocimiento-para-cuba-12-12-2020-01-12-27>> Acceso en: 24 de enero de 2022

Fiscalía General de la República de Cuba. **La Ley 80: Un eficaz antídoto a la Helms-Burton** [Text]. Fiscalía General de la República de Cuba, 5 mayo 2021. Disponible en: <<https://www.fgr.gob.cu/es/la-ley-80-un-eficaz-antidoto-la-helms-burton>> Acceso en: 24 de enero de 2022

GRANMA. **Comenzará inserción efectiva de Cuba en la Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda.** Granma, 24 diciembre 2021. Disponible en: <<https://www.granma.cu/mundo/2021-12-24/comenzara-insercion-efectiva-de-cuba-en-la-iniciativa-de-la-franja-y-la-ruta-de-la-seda-24-12-2021-21-12-41>> Acceso en: 24 de enero de 2022

MARÍN SUÁREZ, Claudia; REGUEIRO BELLO, Lourdes. América Latina y el Caribe en el nuevo orden internacional: Perspectiva desde Cuba. **Cuadernos Iberoamericanos**, 2020, 8(4), 65-78.

OFICINA ECONÓMICA Y COMERCIAL DE ESPAÑA EN LA HABANA. **Informe económico y comercial. Cuba 2021.** Disponible en: <<https://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-mercado/estudios-informes/inf-economico-comercial-cuba-doc2019815156.html?idPais=CU>> Acceso en: 24 de enero de 2022

OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN, ONEI. **Anuario Estadístico de Cuba. Año 2020** Enero-Diciembre 2020. Disponible en: <onei.gob.cu/node/16275> Acceso en: 24 de enero de 2022

OMC. (s. f.). **Grupos en el marco de las negociaciones.** Recuperado 5 de enero de 2022, de <https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/negotiating_groups_s.htm>

PEREIRA, Carlos. M. **Incorporación de Cuba a Alianza Energía de la Franja y la Ruta.** Ministerio de energía y Minas de Cuba, 18 octubre 2021. Disponible en: <<https://www.minem.gob.cu/es/noticias/minem/incorporacion-de-cuba-alianza-energia-de-la-franja-y-la-ruta>> Acceso en: 24 de enero de 2022

PERERA GÓMEZ, Eduardo. La Política de la Unión Europea hacia Cuba: construcción, inmovilismo y cambio. (1988-2017). Panamá: Ruth Casa Editorial, 2017.

SANDERS, Ronald. **Caribbean among countries unfairly targeted by US Senators over Cuba.** Organization of Eastern Caribbean States, 20 junio 2020. Disponible en: <<https://pressroom.oecs.org/caribbean-among-countries-unfairly-targeted-by-us-senators-over-cuba>> Acceso en: 24 de enero de 2022

SENADO DE ESTADOS UNIDOS. S.3977 - 116th Congress (2019-2020): **Cut Profits to the Cuban Regime Act of 2020**, n.º S.3977, Senado (2020). Disponible en: <<https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/3977>> Acceso en: 24 de enero de 2022

UCCM. (s. f.). **Principales Resultados de la cooperación médica Cubacoopera.** Recuperado 15 de enero de 2022, de <<http://cubacoopera.uccm.sld.cu/datos-y-estadisticas/indicadores-de-servicio/>>

UCCM. (2021). **Anuario Edición Especial 2020-2021.** UCCM. Disponible en: <http://cubacoopera.uccm.sld.cu/wp-content/uploads/2022/01/Anuario-UCCM-2020_firma_digital.pdf> Acceso en: 24 de enero de 2022

ZEDM. (s. f.). **Incentivos. Zona Especial de Desarrollo Mariel.** Recuperado 14 de enero de 2022, de <<https://181.225.239.3/es/incentivos>>

PUERTO RICO'S PARADIPLOMACY FROM COLD WAR TO FREE TRADE: CLOSE ENCOUNTERS WITH THE GREATER CARIBBEAN AND BEYOND

Raymond Laureano-Ortiz¹⁰⁰

Within the space for international activity that Puerto Rico has had as a Caribbean non-sovereign state in its particular relationship with the US since 1952, the government of the island has been inserted and is still involved in the increasingly global networks for trade, production, cooperation, and exchange. These international relations typically associated with nation-states are today pursued by several other entities including political sub-units of these sovereign states – such as federated states, departments, provinces, cities, and associated or dependent territories like Puerto Rico. The activity of global interaction by these entities that do not fit the definition of a sovereign state's central government is known as *paradiplomacy*.

The historical investigation highlighted in this account focuses in the 1980s and the 1990s as a period of significant international activity or *paradiplomacy* by the government of Puerto Rico, especially with jurisdictions within Puerto Rico's immediate Greater Caribbean region. Puerto Rico also grew closer ties with the rest of the Americas and other parts of the globe, particularly Spain, Japan, and their respective continents.

This external activity by Puerto Rico emerged amid the geopolitical tensions of the Cold War and economic trends such as the continued international division of labor in industrial production and two parallel movements in world trade – liberalization and regionalization. In Puerto Rico's immediate region, these tensions and trends were embodied in the eighties by the Caribbean Basin Initiative (CBI). In the nineties, they were felt through NAFTA, the European Community, and the FTAA.

¹⁰⁰ Doutor em História, engenheiro e consultor. Seus principais temas de pesquisa são desenvolvimento econômico, relações internacionais e inovação científica e tecnológica relativos a Porto Rico e ao Caribe. Professor da Ana G.Méndez University, em Porto Rico, é pesquisador associado da Universidade de Denver e da Universidade de Porto Rico. Faz também parte dos comitês executivos das seguintes instituições: Caribbean Studies Association, Association of Caribbean Historians, UK-based Society for Caribbean Studies e Puerto Rico Section of the Latin America Studies Association.

Paradiplomacy and Puerto Rico

The world is increasingly interconnected by various means and for different purposes, be it for production, trade, cooperation/collaboration, exchange, or even conflict. Securing participation in these global networks is one of the objectives of international relations in general, that is, one of the goals of the interactions between nation-states or independent countries. However, since the last decades of the twentieth century, such global interactions have been occurring more frequently not only between nation-states, but also between subnational governments (*i.e.*, between governments that are not the central government of a nation-state) and even among sectors of civil society in these countries.¹⁰¹

This international venturing or interaction by entities that are not central governments of nation-states or independent countries is what has been called *paradiplomacy*. Despite the still fluid definition of the term *paradiplomacy*, the most common meaning in the academic world has been specifically related to the international venturing of subnational governments. It is a meaning for the term that appeared in the academic literature on federalism in the 1980s. It is attributed to Ivo Duchacek and Panayotis Soldatos, members of the United States (US) and Quebecker academia, respectively.¹⁰²

Paradiplomacy is actually practiced throughout the world by subnational governments, that is, political sub-units of sovereign states such as federal states (*e.g.*, states in the US) and by other sub-units of countries such as

¹⁰¹ Global interactions between sectors of civil society (with the minimal or marginal participation of the government) are called *inter-societal relations* by Professors Gaztambide and Colón-Morera: Antonio Gaztambide-Géigel and José Javier Colón-Morera, “Sociedad civil y cooperación en el Gran Caribe: Reflexiones teóricas y apuntes sobre un proceso en curso,” in *Cultura, sociedad y cooperación*, edited by Antonio Gaztambide-Géigel and Rafael Hernández (Havana: CIDCC; San Juan: Proyecto Atlantea / Universidad de Puerto Rico, 2003), 109-121.

¹⁰² These references served as the basis for this paragraph and the subsequent one: Francisco Aldecoa and Michael Keating, editors, *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments* (1999; reprint, London: Routledge, 2013); Alexander S. Kuznetsov, *Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs* (London: Routledge, 2015), chapters 1-2; André Lecours, *Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World* (The Hague: Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”, 2008); Rodrigo Tavares, *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players* (New York: Oxford University Press, 2016), chapter 1.

departments, provinces, autonomous communities , regions, cities and associated or dependent territories like Puerto Rico. Paradiplomacy has economic, collaborative or cooperative, and political purposes. In the political case, it could have identity or identity objectives (*i.e.*, the projection of a culture other than that of the central government). Identity paradiplomacy does not necessarily imply a desire for separation. If there were such an eventual secession in mind, the international effort would be called *protodiplomacy*. Political paradiplomacy might have a different aim beyond identity in cases in which it tries to influence the modification of a behavior at an international level – *e.g.*, the prohibition of companies in auction processes by the government of a US state or city because this subnational government disagrees with questionable practices in the home countries of these companies (*e.g.*, environmental practices or human rights policies).

The historical perspectives of the paradiplomacy practiced by states and cities in the United States have been described, for example, in *The Involvement of State Governments in US Foreign Relations* by Samuel MacMillan.¹⁰³ In his work *Global California*, the well-known internationalist Abraham Lowenthal, on his part, documented the past and advised on the future expansion of the practice of paradiplomacy in California, which is described in the book's prologue as a *nation-state of the twenty-first century*.¹⁰⁴ Therefore, paradiplomacy is not exclusive to dependent or associated territories such as Puerto Rico. It has been practiced by subnational governments within a space negotiated with their respective central governments to address everyday issues that require links with the outside world. In this paper, Puerto Rico's paradiplomacy during a particular time frame is highlighted: the eighties and nineties, which were a period of significant external activity for the government of Puerto Rico. It was a time of closer ties with the jurisdictions in Puerto Rico's immediate Greater Caribbean region, the rest of the American continent, and other parts of the globe, particularly Spain, Japan, and their respective continents.

¹⁰³ Samuel Lucas MacMillan, *The Involvement of State Governments in US Foreign Relations* (New York: Palgrave Macmillan, 2012).

¹⁰⁴ Abraham F. Lowenthal, *Global California: Rising to the Cosmopolitan Challenge* (Stanford, California: Stanford University Press, 2009).

Relevant Historiographical, Theoretical, and Methodological Currents

The concept of paradiplomacy served as the main framework for the investigation of Puerto Rico's international venturing during this period. Other historiographical and theoretical currents with which this research was aligned included Puerto Rico's Caribbeanist history and thought; the high-level, panoramic perspective inspired by the higher-magnitude notions of time and space adopted by Braudel and the field known as *world history*; and the revisionist historiographic trends in regards to the dynamics of the Cold War.¹⁰⁵

The methodological challenges of this research project were dominated by the inaccessibility of the documents. Relevant documents that should have been in Puerto Rico's government agencies such as Fomento (economic development) and the State Department were not available. Puerto Rico law requires that the agencies keep their documents until the General Archive (the island's repository of government documents since the Spanish times) has the opportunity to evaluate and decide what to preserve. The Archive has documents mostly up to 1980. Documents from the eighties to the present are in the agencies until the Archive has the time and space, but the preservation of these documents varies by agency.

¹⁰⁵ LAUREANO-ORTIZ, Raymond, "Navegando las corrientes historiográficas, teóricas y metodológicas de la historia contemporánea," in "Puerto Rico ante el mundo en los ochenta y los noventa: Paradiplomacia económica y encuentros cercanos con el Caribe" (PhD thesis, CEAPRC, 2016), chapter 2.

Alternative sources were then used, among which the following were particularly useful. The Puerto Rico Office of Legislative Affairs has a library with the best collection of Puerto Rican government reports. The foundations of the former Governors preserve their respective official documents from Fortaleza (Governor's Office) as provided by the General Archive and also personal documents from the corresponding former Governor; documents relevant to this investigation were found particularly at the Fundación Rafael Hernández Colón (FBRHC) and also at the Archivo Histórico Luis A. Ferré (AHLAF) and the Fundación Sila M. Calderón (FSMC). Fundamental documentary sources were the private collections of other former government officials. Two of them were donated to institutions: the José Roberto Martínez Collection to the FBRHC and the John Collins Collection to FUNGLODE in the Dominican capital. Equally important in the absence of an institutional archive were collections under the custody of officials currently serving in government. The documents of the eighties that have gradually been declassifying in the Ronald Reagan Presidential Library shed light on this period of Puerto Rican paradiplomacy. Finally, the oral testimonies and the press of the time balances the range of perspectives in regards to what happened during this final part of the twentieth century.

Puerto Rico's Foreign Relations from the 40s to the 70s

Puerto Rican paradiplomacy during the eighties and nineties had antecedents since the 1940s, as documented by historians and other scholars such as Evelyn Vélez, Antonio Gaztambide, Herbert Corkran, Angel Calderón, Luis Passalacqua, and Néstor Duprey.¹⁰⁶ Beginning in the 1950s, Puerto Rico

¹⁰⁶ VÉLEZ-RODRÍGUEZ, Evelyn, *Puerto Rico: Política exterior sin estado soberano, 1946-1964* (San Juan: Editorial Callejón, 2014); Antonio Gaztambide-Géigel, "Identidades internacionales y cooperación regional en el Caribe," in *Tan lejos de Dios... Ensayos sobre las relaciones del Caribe con Estados Unidos* (San Juan: CEAPRC; Ediciones Callejón; Havana: CIDCC, 2006), 209-242; Herbert Corkran Jr., *Patterns of International Cooperation in the Caribbean, 1942-1969* (Dallas, Texas: Southern Methodist University Press, 1970); Luis A. Passalacqua, "Puerto Rico y el Caribe: Cinco etapas de una relación," in *Problemas del Caribe contemporáneo*, edited by Ángel Calderón-Cruz, 61-81; Ángel Calderón-Cruz, "Las relaciones exteriores del Estado Libre Asociado de Puerto Rico," *ibid.*, 29-60; Néstor R. Duprey-Salgado, "Viajes por un campo de guerra: Santiago Polanco Abreu y la Izquierda Democrática Latinoamericana," in *Santiago Polanco Abreu: Compromiso y verticalidad en su lucha*

entered into the still much debated and ambiguous Commonwealth (free association) relationship with the US, attaining some control over internal affairs and gaining an undefined international space, aside from reserving the formulation of foreign policy for the US federal government level. In later efforts to develop or improve the Commonwealth status, attempts to clarify the international space have been included.¹⁰⁷ In one of these efforts in the 1970s, a report by Michael Reisman and another by Philip Lacovara proposed an interpretation of PR's international space according to US domestic law and international law.¹⁰⁸ According to these reports, PR could join international organizations and enter into international agreements that are not related to political issues – i.e., organizations and agreements of cooperative/collaborative nature in fields such as health, tourism, sports, etc. Otherwise, it would have to discuss it with the federal government to ensure consistency with US foreign policy. These reports are brought to the attention specifically because they served as the basis for paradiplomatic efforts in the 1980s.

Between the 1940s and the 1970s, Puerto Rican officials were involved in cooperative/collaborative relationships with the Caribbean, Latin America, and the rest of the world through various means:

- ❖ Participation in regional organizations (Anglo-American Commission, Caribbean Commission, and Caribbean Organization) and the creation of Puerto Rican government agencies dedicated to foster these outside links (CODECA and North-South Center)

por Puerto Rico, edited by Héctor Luis Acevedo, 251-337; Néstor R. Duprey-Salgado, “De Dos Pinos a Camelot: Arturo Morales Carrión como Subsecretario de Estado de los Estados Unidos (1961-1963),” in *Arturo Morales Carrión: Dimensiones del gran diplomático puertorriqueño*, edited by Héctor Luis Acevedo, 581-632.

¹⁰⁷ HERNÁNDEZ-MAYORAL, José A. ; HERNÁNDEZ-RIVERA, Pablo J. editors, *Hacia la meta final: El Nuevo Pacto, un paso adelante: Pacto, informe, documentos y memorias de Rafael Hernández Colón* (San Juan: Editorial Calle Sol, 2011).

¹⁰⁸ REISMAN, W. Michael, *Puerto Rico and the International Process: New Roles in Association* (Washington, District of Columbia: The American Society of International Law; Saint Paul, Minnesota: West Publishing Company, 1975); W. Michael Reisman, “Puerto Rico and the International Process: New Roles in Association,” *Revista jurídica de la Universidad Interamericana de Puerto Rico* 11, no. 2 (January-April 1977): 533-645; Philip A. Lacovara, “The Authority of the Commonwealth of Puerto Rico under the United States Constitution to Join International Organizations and to Enter into International Agreements,” *Revista jurídica de la Universidad Interamericana de Puerto Rico* 11, no. 2 (January-April 1977): 449-532.

- ❖ A cooperation and exchange program in the Puerto Rico Planning Board (*Point Four Program*) and successor programs in the island's State Department, which served thousands of visitors from all continents
- ❖ Interaction with Latin American leaders of governments and movements denominated by a group of historians as the Democratic Left, that is, governments and movements that adopted positions somewhere in the middle of the spectrum between the dictatorial governments of the time and the communist ones

In addition, economic paradiplomacy was observed since the 1950s with the opening of Puerto Rico offices abroad for the attraction of investments and the promotion of trade. From the 1950s thru the 1970s, there were offices in Hamburg, Paris, Toronto, Madrid, Tokyo, and Frankfurt.¹⁰⁹ This paradiplomacy could also be seen in action through the commercial missions starting in the sixties to take Puerto Rican businessmen and investors to other lands in search of business opportunities.

Context of Puerto Rican Paradiplomacy in the 1980s and the 1990s

Puerto Rico's external activity during the 1980s and the 1990s emerged amidst the geopolitical tensions of the Second Cold War and economic trends such as the continued international division of labor in industrial production and two parallel movements in world trade – liberalization and regionalization. In Puerto Rico's immediate region, these tensions and trends took shape in the 1980s through the Caribbean Basin Initiative (CBI). In the 1990s, they were felt through the North American Free Trade Agreement (NAFTA), the emerging European Community, and the negotiations towards the Free Trade Area of the Americas (FTAA).¹¹⁰

¹⁰⁹ Puerto Rico, Industrial Development Company, *Puerto Rico Industrial Development Company: Annual Report* (San Juan, 1955-1956, 1956-1957, 1957-1958, 1958-1959, 1963, 1964, 1965, 1966, 1967, 1968, 1969, 1971, 1972, 1973, 1977, 1978, 1979).

¹¹⁰ LAUREANO-ORTIZ, Raymond, "Creciente interconexión para el comercio, la producción, la colaboración... ¿y el conflicto?," in "Puerto Rico ante el mundo," 161-190.

Continuities in Paradiplomatic Strategies

During the eighties and the nineties, there were continuities in the internationalist efforts of the three government administrations that Puerto Rico had.¹¹¹ Likewise, several strategies that reflected diverse approaches were noted. In the case of the continuities, these could be observed in certain paradiplomatic practices, some of long tradition, in the economic and collaborative fronts. A certain level of continuity was also observed in the strategy that dominated the period: the Caribbeanist paradiplomacy.

Economic Paradiplomacy

Economic paradiplomacy continued during this 80s and 90s period to attract foreign investors (to complement efforts to encourage local investors and attract US capital) and to promote opportunities for greater trade. One of the specific strategies of this paradiplomacy was the opening of commercial offices. There were offices in South America, Central America, Mexico, Dominican Republic, Europe, and Asia during this period.¹¹²

Another specific strategy of economic paradiplomacy during this period is tied to business tax management. As background to this tax paradiplomacy, three points are brought to the attention. First, bilateral tax treaties are intended to avoid double taxation of citizens and corporations of the two countries involved. This is important in order to encourage a two-way investment flow. Second, the US federal level has reserved the right to negotiate international tax treaties within its jurisdiction. However, the challenge has been that Puerto Rico's tax system is separate from that of the US. Therefore, when the US negotiates a tax treaty, the inclusion of Puerto Rico would require the investment of additional effort to address the peculiarities of the Puerto Rico system. Third, Section 936 of the Internal Revenue Code of the US federal government was a tax incentive for US corporations that were investing Puerto Rico (*i.e.*, US parent companies incorporated under US tax law, not under the

¹¹¹ Governors Carlos Romero-Barceló (1977-1984), Rafael Hernández-Colón (1985-1992) and Pedro J. Rosselló-González (1993-2000)

¹¹² LAUREANO-ORTIZ, Raymond, "Las oficinas de Puerto Rico en el exterior," in "Puerto Rico ante el mundo," 191-192.

Puerto Rico tax law that regulates the Puerto Rico tax regime that is independent of the US tax system). Among the 936 incentives was a tax credit for US corporations for US tax purposes equal to not only the tax the corporation actually paid the Puerto Rican government, but also equal to the discounted amount from the regular Puerto Rican tax rate that the island offered to corporations in certain key sectors like manufacturing.

With this in mind, the attempts by the Puerto Rican government to formalize some kind of process to address Puerto Rico's need to have tax agreements with other jurisdictions can be better understood. In 1981, for example, the island government asked to be included in future tax treaty negotiations as part of the measures to lessen the impact of Reagan's CBI on PR. Between 1985 and 1992, concrete steps were taken with the federal government to advance tax agreements with Japan and Spain that would include Puerto Rico. Although inconclusive, these efforts fostered great interaction among the governments of these foreign countries, the US federal level, and Puerto Rico in elucidating these issues. The idea behind the efforts to include Puerto Rico was that both Japan and Spain could create a system of tax incentives similar to Section 936 to promote investment in PR by their respective citizens and corporations. The objective was to diversify for Puerto Rico the sources of investments beyond the US – already incentivized with Section 936 of the US federal tax code – and beyond the already existing local and foreign investors.

This tax paradiplomacy – in particular, the case of Japan between 1985 and 1986 – led to a public debate about the international role of Puerto Rico. The ongoing research that has been taking a closer look at the events related to this paradiplomacy seems to indicate that this debate left an incorrect collective impression that magnifies the real limitations of Puerto Rico's international space.¹¹³

¹¹³ LAUREANO-ORTIZ, Raymond, "Paradiplomacia contributiva," in "Puerto Rico ante el mundo," 192-200.

Cooperative/Collaborative Paradiplomacy

In the case of cooperative paradiplomacy, partnerships with other countries were a strategy consistently practiced by the various administrations of the 80s-and-90s period. These agreements were signed by the Puerto Rican government with various jurisdictions of the insular Caribbean, Central America, South America, Mexico, Europe, and Asia. The collaboration areas were many: *e.g.*, health, investment promotion, education, public administration, and emergency management. The flagship relationship in the 1981-1984 period was Jamaica, with which agreements were signed in multiple areas. During each of the periods 1985-1992 and 1993-2000, the government of Puerto Rico signed more than 30 collaborative agreements with foreign jurisdictions.¹¹⁴

Another example of collaborative paradiplomacy during the 80s and 90s is the International Exchange and Technical Cooperation Program with headquarters in the Puerto Rico State Department. During this period, the tradition that began in the 1950s with the Point Four Program was continued, welcoming visitors from all over the world to observe and learn about different aspects of the administration of a democratic government and the industrialization-based development programs. However, visitors came in the hundreds, not the thousands as in previous decades. Although the funds came from different sources, the main source was the US federal government. Moreover, the federal government showed a growing tendency to allocate resources to private entities instead of the Puerto Rican government or other US government entities for these technical assistance programs.¹¹⁵

¹¹⁴ LAUREANO-ORTIZ, Raymond, "Los acuerdos internacionales de colaboración," in "Puerto Rico ante el mundo," 202-206.

¹¹⁵ LAUREANO-ORTIZ, Raymond, "Programa de Intercambio Internacional y Cooperación Técnica," in "Puerto Rico ante el mundo," 206-209.

Caribbeanist Paradiplomacy: Setting and Maintaining the Foundations

The continuities in both the economic paradiplomacy and the cooperative/collaborative paradiplomacy intersected in the strategy that dominated during the 1980s and the 1990s: Puerto Rico's Caribbeanist paradiplomacy. *Caribbeanist* in this context simply refers to the fact that it is directed towards the Caribbean region and does not necessarily imply a vocation towards the region or a cultural identification with it. This paradiplomatic effort could specifically be observed between 1980 and 1996. Setting and maintaining the foundations for the Caribbeanist economic and paradiplomatic strategy required significant, internal efforts by the government of Puerto Rico and a series of intense negotiation efforts at the federal level throughout the entire period of the eighties and nineties.

During the 1977-1984 period, the government merged a Puerto Rican plan for economic Caribbeanization that was already underway since the late 1970s with the US presidential plan for a Caribbean Basin Initiative (CBI) starting in 1981. On the one hand, the government of Puerto Rico had to undertake an aggressive negotiation plan with the federal government to protect its economic interests as the CBI was being designed and implemented. These efforts indeed provoked several changes to the CBI for the protection of certain industries and other interests in Puerto Rico. On the other hand, the Puerto Rican government took up the challenge of seeking opportunities to join the CBI project with some form of leadership role within the region. However, at the height of the summer of 1984, the Puerto Rican government was still not satisfied with the level of federal support in favor of the CBI role for which the island was striving. For example, the federal government did not meet expectations by directing enough federal funds to Puerto Rico by means of technical assistance contracts for the Caribbean despite Puerto Rico's previous experiences in these endeavors. Likewise, there was dissatisfaction with a technicality in the federal customs regulations that did not allow the economic viability of the shared-production model (twin plants) between PR and the

Caribbean that had been designed and promoted. This last point was finally resolved just weeks before the end of 1984.¹¹⁶

In the 1985-1992 period, the government of Puerto Rico linked up what was known as 936 financing with the CBI (*936-CBI plan*). Beginning in 1985, Puerto Rico's Caribbean-oriented economic and paradiplomatic strategy was strengthened when the Puerto Rican government proposed to the US federal government a system for financing Caribbean projects to benefit the region's socio-economic development infrastructure. This proposal served as a strategy to insert the island as a leader in the US federal government's CBI and to ease federal budgetary pressures, ensuring the continuation of the tax incentive program known as Section 936 for US stateside companies established in Puerto Rico.

After a long journey of intense negotiations, the approval of the 936-CBI plan was finally achieved at the federal government level in 1986. The evolution of the legal, regulatory, and procedural framework, however, took several more years to enable and expedite the flow of 936 funds to the Caribbean. These framework changes were required in both agencies of the Puerto Rican government and federal agencies.

936 funds would be used to finance not only the Puerto Rico development projects – which until then had the exclusive benefit of this source of low-cost financing – but also projects in the Greater Caribbean. The 936 funds were profit deposits by US 936 companies that remained for a stipulated period of time in the Puerto Rican banks to reduce or eliminate certain other taxes by the Puerto Rican government.¹¹⁷

In the 1993-2000 period, the Puerto Rican government had to re-engage in federal negotiation in a joint effort with leaders of the Greater Caribbean and elsewhere to halt or at least relax the plan to eliminate Section 936 tax incentives because of US budget concerns. Lobbying was relatively successful in 1993. In the subsequent effort during the 1995-1996 period, however, the

¹¹⁶ LAUREANO-ORTIZ, Raymond, "Hacia una paradiplomacia caribeñista, 1977-1984: El plan boricua de caribeñización y la ICC," in "Puerto Rico ante el mundo," 251-273.

¹¹⁷ LAUREANO-ORTIZ, Raymond, "Hacia una paradiplomacia caribeñista, 1985-1992: Enlace de la Sección 936 y la ICC," in "Puerto Rico ante el mundo," 275-288.

Section, the associated incentives, and, thus, the 936 funds that had been used for Caribbean projects were eventually removed.¹¹⁸

Caribbeanist Paradiplomacy: Implementing It

The Puerto Rico's Caribbean Development Program (CDP) between 1985 and 1996 and its predecessors operationalized the economic and paradiplomatic strategy oriented towards the Caribbean. During the 1980-1984 period before the CDP, the increasing focus towards the Caribbean took different forms. At least since 1980, even prior to the CBI, the Puerto Rican government had been discussing with the insular Caribbean the design of joint promotion strategies to attract investments for shared production schemes or twin plants. Likewise, with the interest of securing a role for Puerto Rico in the CBI as a federally-funded technical assistance center, in the early 1980s, the government of Puerto Rico entered into a series of collaborations with some Caribbean governments, among which the technical-assistance agreements in multiple fields with the Edward Seaga administration in Jamaica were prominently noted. In addition, when the federal government initiated the promotion of the CBI throughout the Caribbean region in 1982, Puerto Rico government officials were actively involved.¹¹⁹

Between 1985 and 1996, Puerto Rico's Caribbean Development Program (CDP) provided the stage for strengthening the interaction with the Greater Caribbean. The CDP formalized the promotion of the region as an ideal place to establish *twin plants* – *i.e.*, shared production with operations in Puerto Rico and elsewhere in the Caribbean. In addition, after an intense negotiation campaign at the US federal, PR insular, and Caribbean regional levels, and following the approvals by the corresponding US federal government entities and the insular government, a system for financing Caribbean projects – like factories and other public and private companies – was established under the CDP, with the objective of strengthening the entrepreneurial infrastructure for socio-economic development in the region.

¹¹⁸ LAUREANO-ORTIZ, Raymond, "Hacia una paradiplomacia caribeñista, 1993-2000: Financiamiento 936 y lo hemisférico," in "Puerto Rico ante el mundo," 288-293.

¹¹⁹ LAUREANO-ORTIZ, Raymond, "Esfuerzos caribeñistas precursores, 1980-1984," in "Puerto Rico ante el mundo," 295-305.

The CDP also organized an annual business conference, a Caribbean scholarship program, and a specialized program of technical assistance in industrial investment promotion (known as the New Point Four Program in reference to a successful program back in the 1950s). The CDP was based first in Fomento (Puerto Rico's economic-development government entity) and then in the Puerto Rico State Department. It had seven directors: Francisco de Jesús, Eduardo Rivero, Blanca Mera, Marilyn Rivera, and David Lewis under the administration of Governor Rafael Hernández-Colon (RHC), 1985-1992; the continuation of Lewis followed by Francisco Cimadevilla and Francisco Uriarte under Governor Pedro Rosselló-González (PRG), 1993-1996. In addition to the CDP directors, the highest ranking officials responsible for the CDP included the following: under RHC (1985-1992), Antonio Colorado was the main point person despite changing roles two times (Puerto Rico Economic Development Administrator first, Puerto Rico Secretary of State later, and finally Puerto Rico Resident Commissioner in the US Congress) and except for a brief period in which Colorado shared responsibility with Alfredo Salazar, who became Economic Development Administrator; under PRG (1993-1996), the leaders were Secretaries of State Baltasar Corrada-del-Río and Norma Burgos, each accompanied by José Rodríguez-Suárez as Assistant Secretary of State for External Affairs.¹²⁰

The overall Caribbean impact of the CDP's investment promotion program included approximately \$2.1 billion of total investment promoted, about \$1.3 billion of that investment with 936 financing, and approximately 32,272 jobs. The types of projects promoted included complementary or twin manufacturing plants (some of those with 936 financing) and entrepreneurial projects (outside the twin planting scheme) with 936 financing in manufacturing and other sectors – focusing on infrastructure development or modernization, and development of service or production capacity. The sectors impacted by the promoted investments channeled by the CDP included factories from textiles to pharmaceuticals and also entrepreneurial ventures of all kinds from agroindustry, telecommunications, tourism, and power generation to gas stations, airlines, housing construction, and regional advisory services.

¹²⁰ LAUREANO-ORTIZ, Raymond, "El Programa para el Desarrollo del Caribe: Despegue y evolución," in "Puerto Rico ante el mundo," 306-315, 338-348.

The countries that received the investments promoted by the CDP can be divided into five groups. The first group comprised two Caribbean countries of British heritage: Trinidad and Tobago (\$709M) and Jamaica (\$578M). These received the largest investments, which were mostly focused on the financing of infrastructure-related business ventures. The second group also received a large investment and the projects were characterized by the creation of a significant number of jobs. This second set was composed of three countries of the Hispanic Caribbean: Dominican Republic (\$274M), Costa Rica (\$232M), and Honduras (\$215M). The third group consisted of Barbados (\$52M), Grenada (\$18M), and US Virgin Islands (\$11M) and received an investment of intermediate magnitude. Dominica (\$2.1M), St. Lucia (\$2M) and Guyana (\$857K) constituted the fourth group with a small investment per country involving financing 936. Haiti (\$915K), Saint Kitts and Nevis (\$590K), Guatemala (\$500K), and Panama (\$140K) were part of the last recipient group of investment channeled by the CDP. In the latter, investment by country was relatively small, did not include financing with 936 funds, and basically involved the establishment of joint production operations or twin plants.¹²¹

In a joint effort with the government and private-sector leaders of the Greater Caribbean, the CDP personnel coordinated multiple promotional activities in Puerto Rico, the US, the Caribbean region itself, the rest of the Americas, Europe, and the Far East: *e.g.*, missions, visits, seminars, and the annual *Caribbean Basin Business Conference*. Puerto Rico and the Greater Caribbean were showcased as an ideal destination for investment in schemes of shared production and other business ventures. Puerto Rico's Caribbeanist paradiplomacy indeed brought about an intense agenda of interactions with the public and private sectors of the Greater Caribbean.

¹²¹ LAUREANO-ORTIZ, Raymond, "El PDC y su impacto general: Inversión y empleos en el Caribe," in "Puerto Rico ante el mundo," 315-337.

Paradiplomacy with Diversity in Approaches: Pragmatism versus Identity

The paradiplomatic panorama of the time was extended with other strategies that showed diverse approaches depending on which administrative team was in office in Puerto Rico. The Ibero-Americanist paradiplomacy, the hemispheric paradiplomacy, and the insertion of PR into international organizations were important strategies during the 1980s and 1990s that showed the aforementioned diversity. The international venturing in these areas provoked debates in regards to the nature and the nuances of its general objectives: being pragmatic in pursuing economic and collaboration needs versus showcasing a particular type of identity.

Ibero-Americanist Paradiplomacy: Part of an Identitary Strategy

During the 1985-1992 period, an identitary paradiplomacy was pursued to promote Puerto Rico as an autonomous entity with its own cultural personality and a special political relationship with the US. This autonomous-identity paradiplomacy could be observed in two fronts: firstly, the high-profile Ibero-Americanist paradiplomacy, which involved participation in events related to the Quincentennial of the Discovery of America, the Seville Expo 1992, the Grand Regatta Columbus 1992, and the Ibero-American Summits; and, secondly, the more discreet project (in terms of public dissemination) to insert Puerto Rico into international organizations, particularly those under the umbrella of the UN.

On the first front, in the mid-eighties, the Puerto Rican government brought the island closer to Spain, the Latin American community of nations, and many other parts of the world through the preparatory events and the 1992 celebration of the Quincentennial of the Discovery of America (or the so called Encounter of Two Worlds). This paradiplomacy also included Puerto Rico's participation with a separate, independent pavillion at the Universal Exhibition in Seville in 1992 and its international negotiations for its inclusion as one of the key ports of call during the Grand Regatta Columbus the same year, which crossed the Atlantic from Europe to the Americas commemorating Columbus'

voyages 500 years before. Within the context of the Ibero-American meetings initiated in the mid-1980s to coordinate the Quincentennial, the First Ibero-American Summit, based in Mexico, took shape and was held in 1991. The Ibero-American Summits began to address an interest in forming an Ibero-American Community in the style of the *Commonwealth of Nations*, the latter of which was constituted by those countries that were colonies of the United Kingdom with an objective geared towards collaborating in matters of development, international security, and cultural exchange. The idea of the Ibero-American Community arose in Spain in the seventies after Franco's dictatorship.

Puerto Rico sent representation to the first two summits (Mexico 1991 and Madrid 1992), but did not obtain an invitation to become a full member of the Ibero-American Community (despite having the US endorsement for its participation in the organization), contrary to the experience in the precursory Ibero-American Conference for the Quincentennial, in which Puerto Rico was indeed a full member. This project of autonomous-identity paradiplomacy, including the Ibero-American Summits, became a concern for the pro-statehood political opposition in Puerto Rico (those proposing that the island become the 51st state of the US). The pro-statehood leaders felt that the island was being projected as an independent nation, thus giving the impression to the US and the rest of the world that the relationship with the US union was not being valued. For this reason, when taking possession in 1993, this opposition led by Pedro Rossello-González stopped Puerto Rico's participation in the Summits.¹²²

Membership in International Organizations

On the second front, during the 1985-1992 period, the Puerto Rican government pursued and attained membership in the UN agencies for tourism (UNWTO), health (WHO), and agriculture (FAO). Puerto Rico also joined ECLAC, a UN agency focused on economic issues in Latin America and the Caribbean. During the period, the process to become a member of the UN agencies for labor (ILO) and industrial development (UNIDO) was also started.

¹²² LAUREANO-ORTIZ, Raymond, "Paradiplomacia iberoamericanista ante lo cultural," in "Puerto Rico ante el mundo," 217-223.

Entry into continental organizations focused on health (PAHO) and education (OEI) was attained too. At the end of the period, entry into SELA, focused on economic issues in Latin America, was underway.

The previously mentioned study by Reisman in the 1970s inspired and paved the way for these entries into international organizations. The study proposed the use of the associate-membership mechanism available in many of these multilateral entities. The Puerto Rican government pursued and obtained the US federal endorsement for these entries. Interestingly, the insular government during this 1985-1992 period also lobbied for constitutional changes in several multilateral organisms to allow the associate membership, achieving it in PAHO and leaving the process in progress in SELA, ILO, and UNIDO. For the rest of the 80s and 90s outside the 1985-1992 period, however, participation in the UN system of entities was not necessarily pursued since the pro-statehood stance of the governing teams deemed unnecessary Puerto Rico's presence when, according to their view, the US was already an active member of such organisms.¹²³

During the eighties and nineties in general, the rest of the international memberships did not necessarily share the identitary objective and concentrated mainly on the pragmatic value. Examples of pragmatic (versus identitary) entries included ALIDE (for collaboration with Latin American development banks during both decades), ODILAC (intergovernmental collaboration with Latin America and the Caribbean in sports issues during the early 1980s), and ACEO (collaboration with electoral commissions in the Greater Caribbean under the leadership of Puerto Rican government official Juan Melecio since the mid-1990s). In the case of the Caribbean Development Bank and CARICOM, the pursuit of Puerto Rico membership in these organizations in the early 1990s, despite having a preeminently pragmatic objective, indeed had an air of Caribbeanist vocation or identification because of the specific Puerto Rican officials involved.¹²⁴

¹²³ LAUREANO-ORTIZ, Raymond, "Paradiplomacia identitaria ante organismos mundiales y continentales," in "Puerto Rico ante el mundo," 225-228.

¹²⁴ LAUREANO-ORTIZ, Raymond, "Aire pragmático ante organismos continentales y regionales," in "Puerto Rico ante el mundo," 229-234.

Hemispheric Paradiplomacy

Hemispheric paradiplomacy was another strategy that showed differentiating nuances, especially in comparison to the Ibero-Americanist paradiplomacy. In the early 1990s, Puerto Rico's economic strategy began to move towards a hemispheric focus after having been predominantly Caribbeanist since the early 1980s.

This hemispheric strategy began with the coordinating and integrating effort of the Caribbean Basin Technical Assistance Group (CBTAG) in 1991 – effort based in Puerto Rico's State Department. The CBTAG emerged at the request of regional leaders from the public and private sectors in the Greater Caribbean. The CBTAG was intended to address the concern to adopt a joint regional strategy to ensure economic viability in the face of global challenges related to regionalization and trade liberalization at that time: especially, the North American Free Trade Agreement (NAFTA), the emerging European Community, and President Bush's Enterprise for the Americas Initiative (EAI). It was the first time that the Caribbean subregions of Central America and the Caribbean (eminently, CARICOM) were coming together to coordinate their strategies in international affairs.

The technical group delivered recommendations that were gradually adopted by the governmental leaders in both subregions, setting the pace for future collaborations between them. In subsequent joint meetings of senior leaders of these subregions, they pinpointed their desire to continue cultivating the relationship with Puerto Rico and the Gulf and Southeastern states in the US as a strategy to advance the interests of the Caribbean Basin at the US federal level. Interestingly, it was precisely the US governors (especially, the Southern governors) who became the key and close allies of Governor Rosselló in the concretization of his hemispheric strategy starting in 1993.¹²⁵

The 1993-2000 hemispheric strategy under Governor Pedro J. Rosselló-Gonzalez sought to keep Puerto Rico connected to US presidential efforts to create a Pan-American economic bloc, a hemispheric bloc (*i.e.*, Bush's EAI in 1990 and the FTAA later) and to project the island as an integral part of the

¹²⁵ LAUREANO-ORTIZ, Raymond, "El CBTAG: Inicio de la agenda hemisférica," in "Puerto Rico ante el mundo," 235-237.

American team and as the *Bridge of the Americas* because of its confluence of cultures. To that end, on the one hand, Governor Rosselló was invited by President Clinton to accompany the US delegation to the Summits of the Americas held in 1994 in Miami and in 1998 in Santiago, Chile, whose objectives were initiating and advancing the agenda for the creation of the FTAA. In addition, in order to connect with markets and sources of investment for Puerto Rico in most of the American continent (and beyond), the Rosselló administration undertook an aggressive plan of commercial missions, a large number of which were led by the Governor himself.

This hemispheric orientation was complemented by working together with the US governors to strengthen trade ties and collaborative alliances throughout the continent and elsewhere. Rosselló actively participated as president of multiple US organizations that grouped the governors of the Union. On two occasions, Rosselló served as the host in Puerto Rico for joint meetings between members of the Southern Governors' Association (SGA) and leaders of the Greater Caribbean: in 1994, with heads of state and government of Central America and the insular Caribbean (eminently, CARICOM); in 1998, with Central American presidents and the leader of the Dominican Republic – with the notable absence of CARICOM. During these meetings, collaborations were agreed on multiple fronts.

In 2000, Rosselló presided over the signing of a collaboration agreement on economic development issues between the US Southern governors, Puerto Rico, and the SICA organization (the Central American Integration System), the latter of which brought together the Central American countries and the Dominican Republic. In his interaction with SGA and SICA, Pedro Rosselló promoted the establishment of a permanent headquarters in Puerto Rico to coordinate the collaboration of the governors of the South (SGA) and the member countries of SICA. This project for the SGA-SICA headquarters, however, did not materialize in time before the change to the new government administration in Puerto Rico during the 2000-2001 transition. Since the 936 financing and the CDP ceased to exist in 1996 due to previously mentioned

changes in Section 936 of the US tax code, the Puerto Rican government's hemispheric agenda had virtually superseded the Caribbeanist strategy.¹²⁶

Final Reflection

The 1980s and the 1990s – or the long version of them contained in the period 1976-2000 – were a time of significant foreign activity for the government of Puerto Rico. The island was part of the growing trend during those times of subnational jurisdictions to become involved in international ventures – *i.e.*, Puerto Rico became more significantly involved in paradiplomatic activity.

Each government administration has coincided with others in some paradiplomatic strategies such as the Caribbeanist economic one (with its elements of shared production promotion and technical assistance) and, on the other hand, has opted for variations in the nuances of other strategies – *e.g.*, Ibero-Americanist versus hemispheric paradiplomacy and participation versus abstention in international organizations under the UN umbrella. An illustrative variation in terms of strategic styles involves Antonio Colorado and Governor Pedro Rosselló. On the one hand, during the 1985-1992 Caribbeanist paradiplomacy period, public official Antonio Colorado (Development Administrator, Secretary of State, and later Resident Commissioner in US Congress) invited Caribbean government leaders to promote the Greater Caribbean region together across the world. Meanwhile, on the other hand, Governor Rosselló made the same invitation for international venturing during the 1993-2000 period of hemispheric paradiplomacy, but directed it to the US governors, mainly the Southern governors.

Maintaining links with the outside world is part of the Puerto Rico's everyday needs in many fronts. And for this, there is a whole range of paradiplomatic strategies that should be leveraged for the maximum benefit of the island and its people even under the current political and socioeconomic circumstances.

¹²⁶ LAUREANO-ORTIZ, Raymond, “Los gobernadores de EE.UU. como aliados en la paradiplomacia hemisférica,” in “Puerto Rico ante el mundo,” 237-241.

As for Puerto Rico, the Greater Caribbean, and the contribution of the 1980s and 1990s to the Caribbean family history, significant intraregional and extra-regional interaction could be noted. The interactions had their share of agreements and disagreements, satisfactions and disappointments, and intense debates about the effectiveness of the economic models being promoted and implemented and about the level of success of the initiatives undertaken. However, after all, there were interactions, there were common experiences, there were common foundations on which to jointly build towards the future.

REFERENCES

ACEVEDO, Héctor Luis; MORALES CARRIÓN, Arturo (Eds). **Dimensiones del gran diplomático puertorriqueño**. With the assistance of José Luis Colón-González and Néstor R. Duprey-Salgado. San Juan: Universidad Interamericana de Puerto Rico; Ediciones Puerto, 2012.

ACEVEDO, Héctor Luis; POLANCO ABREU, Santiago. **Compromiso y verticalidad en su lucha por Puerto Rico**. San Juan: Universidad Interamericana de Puerto Rico; Ediciones Puerto, 2010.

ALDECOA, Francisco; KEATIN, Michael (Eds.). **Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments**. 1999. Reprint, London: Routledge, 2013.

CALDERÓN-CRUZ, Ángel (Ed.). **Problemas del Caribe contemporáneo / Contemporary Caribbean Issues**. San Juan (Río Piedras): Instituto de Estudios del Caribe / Universidad de Puerto Rico, 1979.

CORKRAN, Herbert, Jr. **Patterns of International Cooperation in the Caribbean, 1942-1969**. Dallas, Texas: Southern Methodist University Press, 1970.

DUPREY-SALGADO, Néstor R. “De Dos Pinos a Camelot: Arturo Morales Carrión como Subsecretario de Estado de los Estados Unidos (1961-1963).” In Morales Carrión, A. **Dimensiones del gran diplomático puertorriqueño**, edited by Héctor Luis Acevedo, 581-632.

DUPREY-SALGADO, Néstor R. “Viajes por un campo de guerra: Santiago Polanco Abreu y la Izquierda Democrática Latinoamericana.” In Acevedo, H. L.;

Polanco Abreu, S. **Compromiso y verticalidad en su lucha por Puerto Rico,**

GATZAMBIDE GÉIGEL, Antonio. **Tan lejos de Dios... Ensayos sobre las relaciones del Caribe con Estados Unidos.** San Juan: Centro de Estudios Avanzados de Puerto Rico y el Caribe (CEAPRC); Ediciones Callejón; Havana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana “Juan Marinello” (CIDCC), 2006.

GATZAMBIDE GÉIGEL, Antonio; COLÓN-MORERA, José Javier. “Sociedad civil y cooperación en el Gran Caribe: Reflexiones teóricas y apuntes sobre un proceso en curso.” In Gatzambide, G; Hernández, R. **Cultura, sociedad y cooperación: Ensayos sobre la sociedad civil del Gran Caribe,** Havana: Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana “Juan Marinello” (CIDCC); San Juan: Proyecto Atlantea / Universidad de Puerto Rico, 2003.

HERNÁNDEZ-MAYORAL, José A.; HERNÁNDEZ-RIVERA, Pablo J., editors. **Hacia la meta final: El Nuevo Pacto, un paso adelante: Pacto, informe, documentos y memorias de Rafael Hernández Colón.** San Juan: Editorial Calle Sol, 2011.

KUZNETZOV, Alexander S. **Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs.** London: Routledge, 2015.

LACOVARA, Philip A. “The Authority of the Commonwealth of Puerto Rico under the United States Constitution to Join International Organizations and to Enter into International Agreements.” **Revista Jurídica de la Universidad Interamericana de Puerto Rico** 11, no. 2 (January-April 1977): 449-532. Originally published in June 1975.

LAUREANO-ORTIZ, Raymond. **“Puerto Rico ante el mundo en los ochenta y los noventa: Paradiplomacia económica y encuentros cercanos con el Caribe.”** PhD thesis, Centro de Estudios Avanzados de Puerto Rico y el Caribe (CEAPRC, San Juan), 2016.

- LECOURS, André. **Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World.** The Hague: Netherlands Institute of International Relations “Clingendael”, 2008. Accessed 18 April 2016. <http://www.clingendael.nl/sites/default/files/20081217_cdsp_diplomacy_paper_parradiplomacy.pdf>
- LOWENTHAL, Abraham F. **Global California: Rising to the Cosmopolitan Challenge.** Stanford, California: Stanford University Press, 2009.
- McMILLAN, Samuel Lucas. **The Involvement of State Governments in US Foreign Relations.** New York: Palgrave Macmillan, 2012.
- Puerto Rico. Industrial Development Company. Puerto Rico Industrial Development Company: Annual Report. San Juan, 1955-1979.
- REISMAN, W. Michael. “Puerto Rico and the International Process: New Roles in Association.” **Revista Jurídica de la Universidad Interamericana de Puerto Rico** 11, no. 2 (January-April 1977): 533-645.
- REISMAN, W. Michael. **Puerto Rico and the International Process: New Roles in Association.** Washington, District of Columbia: The American Society of International Law; Saint Paul, Minnesota: West Publishing Company, 1975.
- TAVARES, Rodrigo. **Paradiplomacy: Cities and States as Global Players.** New York: Oxford University Press, 2016.
- VÉLEZ-RODRÍGUEZ, Evelyn. **Puerto Rico: Política exterior sin estado soberano, 1946-1964.** San Juan: Editorial Callejón, 2014.

BEST AND WORST RESILIENCE STRATEGIES ADOPTED BY THE FOOD AND BEVERAGE SUPPLY CHAIN IN THE AFTERMATH OF HURRICANE MARÍA: THE CASE OF PUERTO RICO

Karen Orengo Serra¹²⁷

Maribel Ortíz Soto¹²⁸

Layda Tapia Márquez¹²⁹

Cynthia Sénquiz-Díaz¹³⁰

1.1 Introduction

In recent years, disruptive events associated with natural disasters, such as hurricanes, have become more frequent, higher in intensity, and started affecting island territories, such as those in the Caribbean (PELLING e UITTO, 2001). Island countries frequently impacted by these events have seen their food and beverage supply chain (FBSC) interrupted, causing dire effects on their population. For example, in Puerto Rico (PR), seven years after an average storm, per capita production is almost 1% lower, with losses 2.5 times greater compared to those of the small continental US states (PRPB, 2018). For economies, managing risk and vulnerabilities is vital to respond to and mitigate damages caused by these disruptive events, implying the development of managerial strategies to make the countries resilient.

The concept of resilience means transformability, that is, the capacity to rebound even at reduced production and resourcing crisis as a stimulus for an opportunity, innovation, and gains of knowledge and experience (FOLKE e colab., 2010). The resilience of the FBSC explicitly implies that the links develop

¹²⁷ Doutora pelo Institute des hautes études de l'Amérique Latine da Université de la Sorbonne, Paris 3, é professora da Graduate School of Business Administration, University of Puerto Rico, Rio Piedras .

¹²⁸ Doutora em Filosofia pela Universidade Interamericana, Recinto San German, é professora da School of Business, Truism and Entrepreneurship, Ana G. Mendez University.

¹²⁹ Professora da School of Business, Tourism and Entrepreneurship.

¹³⁰ DBA School of Business, Truism and Entrepreneurship, Ana G. Mendez University

strategies to maintain the flow of the supply chain while responding to the new needs that emerge from customers and mitigating the damage from the natural catastrophe.

Hurricane Maria and its effect on Puerto Rico

Although the FBSC in the Caribbean is always threatened by hurricanes and severe storms causing massive floods, the year 2017 is particularly disturbing. Hurricane Maria, a category-5 hurricane that hit the Caribbean in September 2017, caused 3,000 fatalities and financial losses of \$94.4 billion. Further, it left the island in complete darkness for several months. In Puerto Rico, most businesses (more than 80%) depend on electric power. This event showed the fragility of an energy system based on 96.2% fossil fuel for electricity generation (OEPPE, 2017) and exposed the vulnerabilities of the island as follows: 1) problems with electric power service (operational and communication disruptions), 2) public politics (US Federal and State), and 3) transportation and logistics.

The category-5 Hurricane Maria also caused intense coastal sedimentation (HEIDARZADEH e colab., 2018) and landslides that made transportation more difficult. In parallel, the passage of Hurricane Irma, one week before Hurricane Maria, and Hurricane Harvey, a category-4 hurricane that made landfall on Texas and Louisiana in August 2017, forced the lockdown of Houston port, disrupting the flow of maritime transportation in the zone, leaving only the port of Jacksonville, Florida, as the primary source of supplies for Puerto Rican imports. The lockdown of Houston port explains a bottleneck in Jacksonville port, the source of 75% of Puerto Rican imports.

The Inventory Tax Payment Act (Act No. 83-1991), which stipulates that companies have to pay municipalities a tax fee for the inventory they have in their warehouses, and Law 75 (1964), which limits distribution in Puerto Rico only to authorized exclusive distributors, were a crucial element associated with public policies affecting the supply chain management and logistics directly. This was due to local regulations and federal government protocols under emergency catastrophes, such as those of FEMA, that had never been implemented in PR, a small island territory, making the full integration and

coordination with local FBSC businesses more difficult and debating the autonomy of local governments.

From this perspective, this study aims to identify and compare the best versus worst management practices applied by the FBSC members in Puerto Rico in the aftermath of a natural disaster, in order to integrate the best resilient practices in their risk management plan. The research considers Hurricane Maria and FBSC participants as context to analyze the phenomena under study. The goal is to identify drivers within resilient strategies that play crucial roles in implementing successful activities. The next section presents different theoretical approaches for a resilient supply chain.

1.2 Characteristics of a resilient supply chain: A literature review

On the one hand, from a managerial and economic perspective, resilience encompasses both individual and collective attitudes. It also calls for behaviors at different levels: individual, organizational, inter-organizational, and systemic. Regardless, the capabilities to absorb a shock, bounce back and respond, and to learn from the experience to anticipate future disturbances are part of a continuously developing process (BRANDON-JONES e colab., 2014).

On the other hand, Lee (2004) emphasized the use of variables to mitigate the vulnerability of the supply chain under disruptive events. Accordingly, the author suggests that high-performance supply chains have three different but interrelated qualities: First, they have the ability to quickly react to sudden changes in demand or supply. Second, they adapt over time as market structures and strategies evolve. Third, they align (common integration approach) with the interests of all companies within the supply network to optimize chain performance by maximizing their benefits.

Agility is the ability of the actors of the chain to recover quickly from external forces (Lee, 2004) and unanticipated changes (CHARLES e colab., 2010). According to a company's agility level, it can identify short-term changes (demand fluctuations, chain disruptions, and changes in supplier delivery) and respond quickly and flexibly. Agility is further considered a source of competitive advantages (e.g., BLOME e colab., 2013; GLIGOR e HOLCOMB, 2012). Supply chain agility allows the network that makes up the chain to adjust

to demand uncertainty, thus, positively affecting performance (GLIGOR e HOLCOMB, 2012).

Adaptability is the process of responding quickly to changes. As such, it includes proactive and reactive strategies (TUKAMUHABWA e colab., 2017).

Adaptability can save money and improve supply chain performance (e.g., LEE, 2004). The process of adaptability begins with recognizing that some external changes (public policy, regulatory standards, cultural and technological changes, etc.) require the company to adjust. This is achieved by preparing new facilities such as warehouses, supplier selection, logistics providers, and enterprise resource planning (ERP) by changing the configuration of the supply chain network in a flexible way to improve its response (CHRISTOPHER e HOLWEG, 2011; LEE, 2004). Stevenson e Spring (2007) mention that adaptability prepares chain members to adjust to situations and gain a competitive advantage.

Alignment is the ability to configure the chain to be flexible and align the objectives of the members of the chain (transparency, collaboration, and sharing profits and risks). According to Lee (2004), as cited in Dubey e colab. (2018), supply chain alignment is the ability to ensure an equitable distribution of risk, costs, and profits among the members of the chain. This alignment ensures efficiency. If members of the chain seek to maximize their interests individually, it can affect its effectiveness and cause it to fail (LEE, 2004).

Best resilience practices of food and beverage supply chains

The supply chain is an integral part of a company, and it gets increasingly complex to plan, organize, and control due to constant changes in the market and the possible appearance of disruptive events that may alter it (GARCÍA-CÁCERES e ESCOBAR, 2016). In terms of the food supply chain (FSC), the effects of these disruptive events may include reduced food production, thus, increasing concern about food safety at the national or local level (EDWARDS e colab., 2011). In the past, the strategy used to avoid disruption in the supply chain was through inventory storage to ensure that, given a disruptive event, the product would return to the market fast (Kent & Flint, 1997, cited in Umar e colab. (2017). However, to prevent the inventory from being spoiled, creating

new mechanisms has become the focus of attention for supply chain managers (UMAR e colab., 2017).

Currently, one of the most essential elements of supply chain management is information technology (IT), as it supports decision-making and efficient information management (DE CAMARGO FIORINI e JABBOUR, 2017; ZHANG e colab., 2011). As a fundamental part of the optimal performance of a supply chain, IT functions as a tool for managing aspects related to measurements in time, cost, reliability in distribution; it understands the way that the indicators of companies and the technologies themselves affect the effects of evaluating performance (HENRIQUEZ-FUENTES e colab., 2018). However, during disruptive events, IT may not be entirely reliable if it does not have backup programs that can ensure its functionality even without an electric power service (BERCHTOLD e colab., 2018).

Other strategies include direct contact with retailers and distributors (REDDY e colab., 2016). The authors found that even when climate change is a critical issue, as it affects the FSC, it is very important to prepare and identify the nature of FSC disruptions; redundancy, communication, and logistics are important topics in establishing a good strategy.

In a European report on disasters and crisis management, Berchtold, Müller, Sendrowski, e Grigoleit (2018) underlined a set of overarching managerial tasks that must be performed to improve training and preparedness for disaster and crisis management. Among the most important tasks, the authors proposed decision-making, information management, and coordination. For each task, the authors highlighted the success and failure factors that either facilitated or hindered the disaster and crisis response. Table 1 describes each task and its best and worst factors presented in the In-Prep report developed by Berchtold e colab (2018).

Table 1 - Success and Failure Factors in Managing Disaster and Crisis

Task description	Success	Failure
<p>Decision-making</p> <p>Decision-making, in general, involves selecting a course of action between two or more possible alternatives to come up with a solution to a given problem. A decision support tool – information technologies- that could help overcome inherent human limitations and help facilitate rapid but informed decision-making.</p>	<p>Decision-making</p> <p>Mapping of decision-making processes and their consequences by a workflow model allows optimizing processes. Simultaneously it can simulate an entire range of possible actions, such as the interactions between the various crisis management processes or the mechanisms for distributing tasks and associated information. Actors must focus on the information they need for taking decisions at their level.</p>	<p>Decision-making</p> <p>The lack of reliable information is a major failure factor in responding particularly to major crises. Organizations sometimes face difficulties in sharing information with others, mainly due to legal or organizational/procedural constraints. Coordinating and communicating with other actors is the major challenge in this task.</p>
<p>Information Management</p> <p>Information management provides the technology and procedures to support two points: First, the right information is provided to the right people, at the right time, in the right place and format. Second, the information infrastructure is used optimally. Technologies that facilitate information management in crisis management support existing processes to manage information and resources in emergencies, allowing greater efficiency and better decision-making.</p>	<p>Information Management</p> <p>Employing an information sharing and management platform and using software tools for log keeping and keeping an overview of the received information and decisions taken. Some countries use information hubs, such as crisis management offices under the municipality, for collecting information from all organizations and providing a common operational picture to the individual crisis organizations. Liaison officers are employed, who facilitate the information exchange with other organizations.</p>	<p>Information Management</p> <p>Lack of technologies leads to difficulties in information sharing and storage. Wrong and missing information and the mistrust in the information provided from outside the same organization are important failure factors in responding to a crisis. Data protection regulations must be respected, which makes data sharing, in some cases, only possible under very restricted requirements. Then, the pressure for decision-making is high, which might require accepting less accurate information instead of losing valuable time to wait.</p>

Coordination	Coordination	Coordination
Coordination involves bringing together agencies and resources to ensure an effective response to emergencies. Coordination with other actors or agents encompasses the exchange of information, the assessment of the situation and the coordination of an effective response.	Trust, procedural, and system configuration aspects facilitate coordination. In establishing a strategy, several aspects should be considered as follows: articulation of activities in a network, continuous monitoring, updating and adjustment of planning efforts and processes through experience and exercises, and adaptation of decision-making structures, which might even include collaborative structures with authorities.	Communication breaks down frequently not due to technical failures but from cultural communication barriers, which result from a lack of pre-existing communication channels and routines and a lack of trust between organizations. Moreover, local, narrow, and mono-disciplinary views on the information needs of others contribute to failures in crisis management coordination. If information is not transmitted within a system, responsiveness is reduced, and scarce resources can be misallocated.

Source: Berchtold, Müller, Sendrowski, and Grigoleit (2018).

As discussed in the next section, each task was useful in the assessment process of resilient strategies adopted by the FBSC members that composed the sample for this study.

1.3 Methodology

The methodology employed in this qualitative study was the focus group, which also provided for the data collection. To obtain a comprehensive and complete overview, the data from six focus groups were collected from March to May 2018. Each focus group comprised of 8 to 12 participants, and each group represented a member within the chain (wholesalers, distributors, retailers, manufacturers, agro-industrials, and sales and purchasing managers for prominent firms). The Chamber of Marketing, Industry and Food Distribution (MIDA), the most respected organization in Puerto Rico, which brings together most entrepreneurs in the food and beverage industry with operations in Puerto Rico, executed the recruitment and coordination of the participants of the focus groups. MIDA is a spokesperson organization that actively lobbies prominent issues to develop and strengthen the sector.

The retailers represented supermarkets, restaurants, and food convenience stores. Meanwhile, the distributors were representatives of significant international brands such as Kraft, Idaho, and Parkay, among others, as well as small select products, gourmet and organic products, food, and beverages. A total of 52 focus groups were included. Table 2 summarizes the relevant descriptive aspects (on average) of the participants and their respective businesses.

Table 2 - Descriptive Data

Supply chain link	Job tenure	Years established	Number of employees	Number of branches
<i>Retailers</i>	28	41.8	773	27
<i>Distributors</i>	13	62.9	328	3
<i>Manufacturers</i>	10.6	62.6	474	2.4
<i>Wholesalers</i>	22	43.8	2243	12.2
<i>Agro-industrial</i>	15	53.3	33	2
<i>Sales & Purchasing Manager</i>	8.4	55	2099	8

Source: Authors' elaboration with data provided by participants (2018)

The managerial disaster and crisis tasks proposed by Berchtold et al. (2018) and their success and failure factors were used to identify the best and worst practices in this study. A total of twenty-four questions were developed and grouped according to the characteristics of agility, adaptability and alignment, and vulnerabilities and risks that supply chain members are exposed to, as identified by the literature on resilience management strategies (LEE, 2004; WAGNER e BODE, 2006).

The content and exact words used by the participants were carefully analyzed to identify the convergence and discrepancy points of the information, as well as the coding process of data, as suggested by Powell e Single (1996) and (Onwuegbuzie e colab. (2009). To identify aspects in which the focus groups coincide from the perspective of best and worst practices within the categories considered in the study: decision-making, information management, and coordination with other actors, the investigators used the NVivo software.

The categories mentioned previously were individually coded, including the concepts of adaptability, agility, and alignment. The code names are as

follows: alignment decision-making, alignment coordination, alignment information management, adaptability decision-making, adaptability information management, adaptability coordination, agility decision-making, agility coordination, and agility information management, organized in alphabetical order. In this way, the responses identified in the transcripts of the interviews with the focus groups could be ordered. After recording the responses, Matrix query options were used to create graphs and/or comparative tables between the focus groups and to establish the differences between the best and worst practices. These graphs allowed for a more accurate and organized analysis of the collected data. Charts of each focus group were also prepared to compare their responses in terms of best and worst practices. The discussion and main findings are presented in the next section.

1.4 Results and discussion

When analyzing the details of the best practices used, on the one hand, it can be summarized that the proactive decisions related to the evaluation of partners' needs, as well as those of the collaborators and employees, flexibility with clients, and product management (new products, substitute, products with low turnover, lesser-sold sizes), were the ones that allowed business continuity. On the other hand, the worst practices are related, in general, to impeding the effective management of existing regulations regarding the inventory availability and failure in establishing a common operating supply chain due to legal or organizational/procedural constraints (curfew, tax inventory law, maritime cabotage legislation, FEMA, IRS, and Ports Authority).

Best practices

Agility

Decision-making. Most actors in the supply chain agreed that the assessment of facilities, products and equipment availability, security, and safety of employees, and establishing contact with a few available suppliers (there were no cargo carriers available as FEMA had subcontracted them with a

very attractive offer) to maintain the flow of the chain were the best practices adopted to be proactive and to reopen operations. They also agreed that short-term inventory helped them to comply with customers' demands for the first two or three weeks after the disaster. In the specific cases of retailers and sales managers, they pointed out that one of the best practices adopted was to support employees with basic products and emergency equipment and fuel because they (work force) were essential to the organizations for moving forward. In the case of agro-industrials, a crucial decision was made to sell all perishable products that were available before they were damaged.

Information management. For wholesalers and retailers, the acquisition of backup communication tools to reinforce communication flow within corporate branches was the main successful strategy to be agile, while relocating administrative offices to the Emergency Operations Center (COE) was the best agility option for agro-industrial, distributors, and sales and purchasing managers.

Coordination. Wholesalers, distributors, retailers, sales and purchasing managers, on the one hand, were agile in the logistics process when they agreed to establish a manual billing system with partners and pick up merchandise in provider facilities, moving back the flow of the chain. On the other hand, in the case of agro-industrials and manufacturers, the exchange of food and other supplies in coordination with other members of the chain was a good practice that allowed them to be agile and continue with their businesses.

Adaptability

Decision-making. Controlling the entry of customers into the facilities and prioritizing the amount of supplies to each customer were the best decisions of wholesalers, distributors, retailers, sales and purchasing managers engaged in adapting their daily operations to the new reality and new stakeholder's needs. For agro-industrialists, wholesalers, and manufacturers, acquiring or manufacturing new products according to availability was a good adaptation practice for continuing the business.

Information management. The harmonization of managerial tools (e.g., manual invoice system) with partners allowing the flow of the supply chain

and the agreement to pay employees and suppliers in cash were the best practices undertaken by manufacturers, wholesalers, distributors, and retailers. Sales and purchasing managers timely informed their partners of the available inventory and substitute products that they could offer. Another best practice adopted by such managers was the creation of an informal system of communications (visit in person, mobile, Wi-Fi) to acquire updated information from suppliers and clients.

Coordination. Wholesalers, distributors, retailers, sales and purchasing managers succeeded in finding backup suppliers to meet the new expectations of customers and newcomers from identified business opportunities. In addition, they identified products with low turnover, lesser-sold sizes, and new uses to take advantage of the trends to move them into the value chain as new business opportunities. For agro-industrialists and wholesalers, it was also a good practice that allowed them to adapt their coordination with some local (municipal) and federal government agencies.

Alignment

Decision-making. Distributors declared that one of the best practices to be aligned with other members of the chain was the strategic, tactical, and operational assessment of partners (suppliers) and clients (retailers) to determine the steps required to fulfill the expectations of each link. Retailers considered that their best practices were the reengineering of managerial and operational equipment to adjust to new tools (working hours, dispatch system, payments, sales and marketing, logistics, transportation, etc.) per the available alternatives to an Internet connection. Retailers and sales and purchasing managers declared important best practices for buying the latest product brands and basic emergency merchandise to meet the new demands and develop agreements with new suppliers and service providers. For the wholesalers and manufacturers, the decisions that allowed them to stay aligned with other actors were to maintain relationships with their suppliers and customers through regular meetings in the command centers.

Information management. It is the commitment to share similar technology and procedures to support the following two points: First, the right

information is provided to the right people, at the right time, in the right place and format. Second, the information infrastructure used optimally (e.g., Wi-Fi, cell phones, manual invoice, etc.) was the best resilient strategy adopted by wholesalers and distributors. For wholesalers and retailers, the best option was to harmonize managerial tools (e.g., invoice system) with partners allowing communication and operational flow of the supply chain. Both practices show the alignment between links and explain how they succeed in information management after the event. The creation of an informal system of communications (visit in person, mobile, Wi-Fi) to acquire updated information from suppliers and clients was one of the best practices applied by manufacturers and sales and purchasing managers, in addition to harmonizing managerial sales and buying tools.

Coordination. The identification and customization of new business opportunities and sales of low-rotation products and brands were the best practices of almost every actor in the supply chain: agro-industrials, distributors, and retailers. Manufacturers and retailers stated that flexibility in the payment system to its suppliers and the closeout contracts with suppliers (distributors) that could not meet their demands allowed them to maintain the flow of the supply chain.

Worst practices

Agility

Decision-making. All participants in the FBSC agreed that they failed to establish a common operating supply chain due to legal or organizational/procedural constraints (curfew, tax inventory law, and maritime cabotage legislation). This element sheds light on how vulnerable the FSC is in terms of public policy in a territory with dual political regulations. One of the worst decisions that prevented agro-businesses, manufacturers, and wholesalers from being agile in responding to the needs of their clients was the lack of a long-term inventory. This is also because of the tax inventory law, which limits and prevents them from having available products. Another factor of great relevance for agro-industrials and manufacturing was their lack of agility in the

decision-making process related to distinct aspects to achieve business continuity.

Information management. The strong dependence on reliable information from service providers (PR Electric Power Authority and Water Sewing Authority) was the worst strategy reported by all the actors of the supply chain when dealing with information management procedures with support service providers. These members of the chain acknowledged that to be resilient and agile in responding to stakeholders' needs during crises such as natural disasters, they cannot fully rely on service providers because they are not trustworthy.

Coordination. Manufacturers and distributors emphasized a lack of formal collaborative network to coordinate and optimize the chain's performance. Wholesalers, manufacturers, agro-industrials, retailers, and sales and purchasing managers acknowledged that a lack of a backup ground transportation carrier for disruptive event emergencies, as well as short-term or temporary CI backup systems (e.g., diesel or gas industrial generators), fostered the vulnerability and risks of their businesses as worst practices.

Adaptability

Decision-making. Agro-industrials, distributors, and retailers acknowledged that doing business with FEMA complicated the logistics and management of the FSC. In their emergency plan, sales and purchasing managers never thought that FEMA intervention and regulations imposed by local governments, such as curfews and fuel rationing, will disrupt daily operations in the case of a disaster.

Information management. Customers perceived an increase in prices after the Hurricane Maria event. This perception arose when distributors and retailers were forced to buy products and sell products in industrial packages. Customers did consider the product size and forms, as well as the latest brands that were more expensive compared to traditional mass brands and supermarkets' private labels. Distributors, retailers, sales and purchasing managers declared a failure in developing brochures and informative material to explain the differences in product sizes, forms, brands, and prices to avoid

this confusion. For agro-industrials and manufacturers, it was the dependence on unreliable information from service providers (PR Electric Power Authority and Water Sewing Authority), which did not allow them to adapt quickly.

Coordination. Manufacturers, wholesalers, distributors, retailers, sales and purchasing managers affirmed that they tried but failed to develop mutual collaborative functional structures (networks) with the authorities (curfew, rationalization of gas, and PR Ports Authority, and IRS) to adapt the flow of the supply chain to new stakeholders' expectations.

Alignment

Decision-making. Manufacturers, distributors, and retailers recognized that they had failed to establish a common operating supply chain due to legal or organizational/procedural constraints (tax inventory law and US maritime cabotage legislation). Simultaneously, sales and purchasing managers declared that failing to hire foreign suppliers did not necessarily guarantee the supply of food in a reasonable time.

Information management. Manufacturers, distributors, and retailers recognized that they had failed to show elevated levels of dependence on CI support service companies and lay off suppliers that had other priorities. Sales and purchasing managers pointed out that they failed to inform and educate customers about the lack of circulation of shoppers (due to a lack of discounts, customers end up paying much more for food purchases) and that the prices stayed equal.

Coordination. Although they adopted best practices to harmonize activities within the chain, the worst strategy was that all the FBSC actors were exposed indirectly to the lack of collaborative networks to coordinate and optimize the chain's performance. Retailers declared that they failed to trust some suppliers who did not have a long-term vision and limited their products. The next section is devoted to the conclusions and key remarks based on the major study findings.

1.5 Conclusions

Existing threads of disruptive events in the FBSC will inevitably result in exorbitant economic consequences (THEKDI; SANTOS, 2016). After Hurricane Maria hit Puerto Rico, the FBSC actors faced situations they were not prepared for. This led them to make drastic and hasty decisions that were not always for the best. They faced obstacles that showed their fragility and lack of resources. However, not all practices were adverse, as many of these achieved the expected objectives.

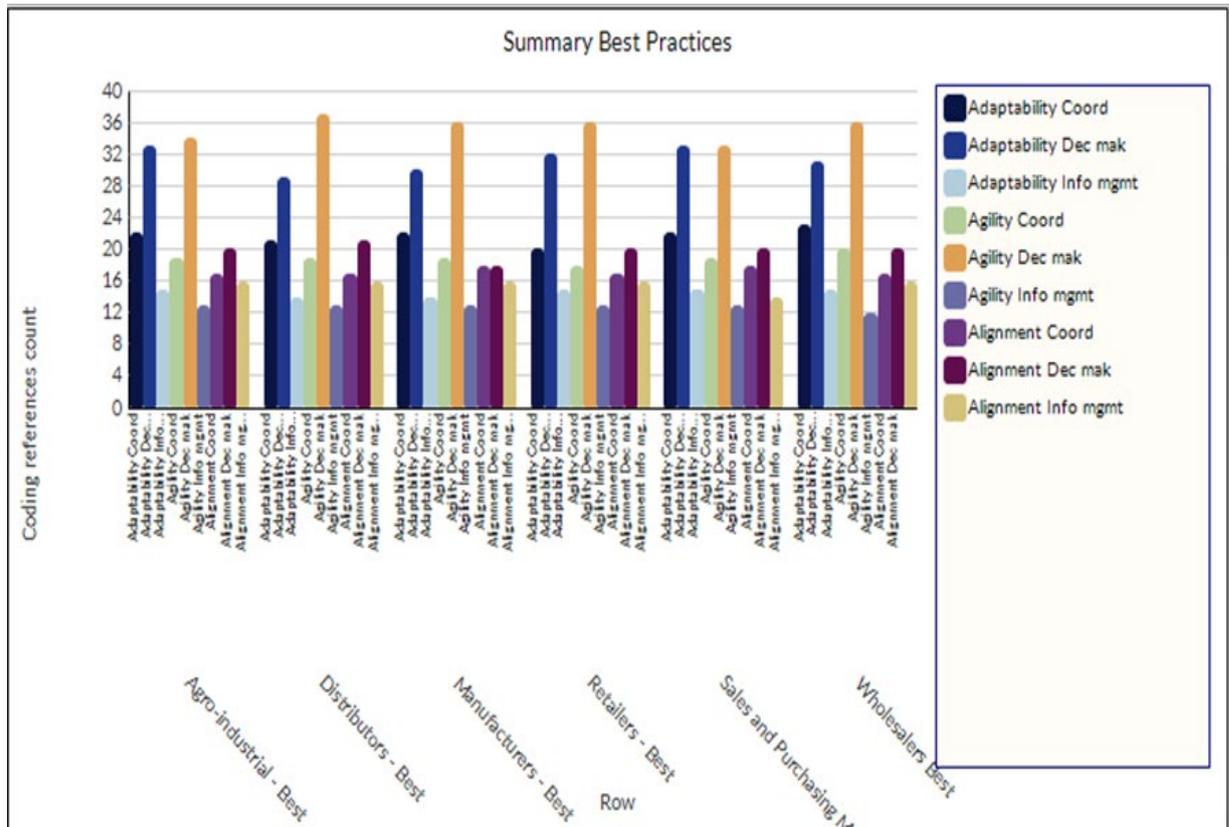
Factors that affect supply chain resilience can be internal, that is, within the supply chain network or external factors often outside the control of the organizations involved. These factors can be categorized as processes such as transport, communication, and infrastructure, controls including protocols, policies, procedures, systems, and assumptions, and demand- and supply-related issues such as the fear of, or actual disturbances to, the multi-directional flow of materials, products, finance, and information (CHRISTOPHER; PECK, 2004).

Decision-making after a disruptive event can make a difference in the practices performed (CARTER e colab., 2007), although the circumstances that surround them are unforeseen and unexpected. In Figure 1, the six focus groups showed a greater number of practices regarding the concepts of agility and adaptation in decision-making. They were agile and showed the strength to adapt to the circumstances at that time. It can be deduced from this result that, even in the face of unforeseen disruptive situations and events, the decision-making management was effective, given the circumstances. In addition, during the adaptability stage, they were able to identify practices that helped them coordinate resources with other actors in the chain. It can be concluded that the decisions that were considered as best practices are mainly related to internal operational aspects, for example, organizational aspects such as the effective management of the employees' needs so that they are available to work. Other decisions that allowed them to adapt were the search for new opportunities with new products through new packaging alternatives, substitutes, and new suppliers, even outside the country.

In terms of information management in the three main concepts (adaptability, agility, and alignment), there were few applied practices.

However, it should be noted that due to the complete interruption of communications, they did not have many alternatives available. Therefore, the strategies or practices were suitable.

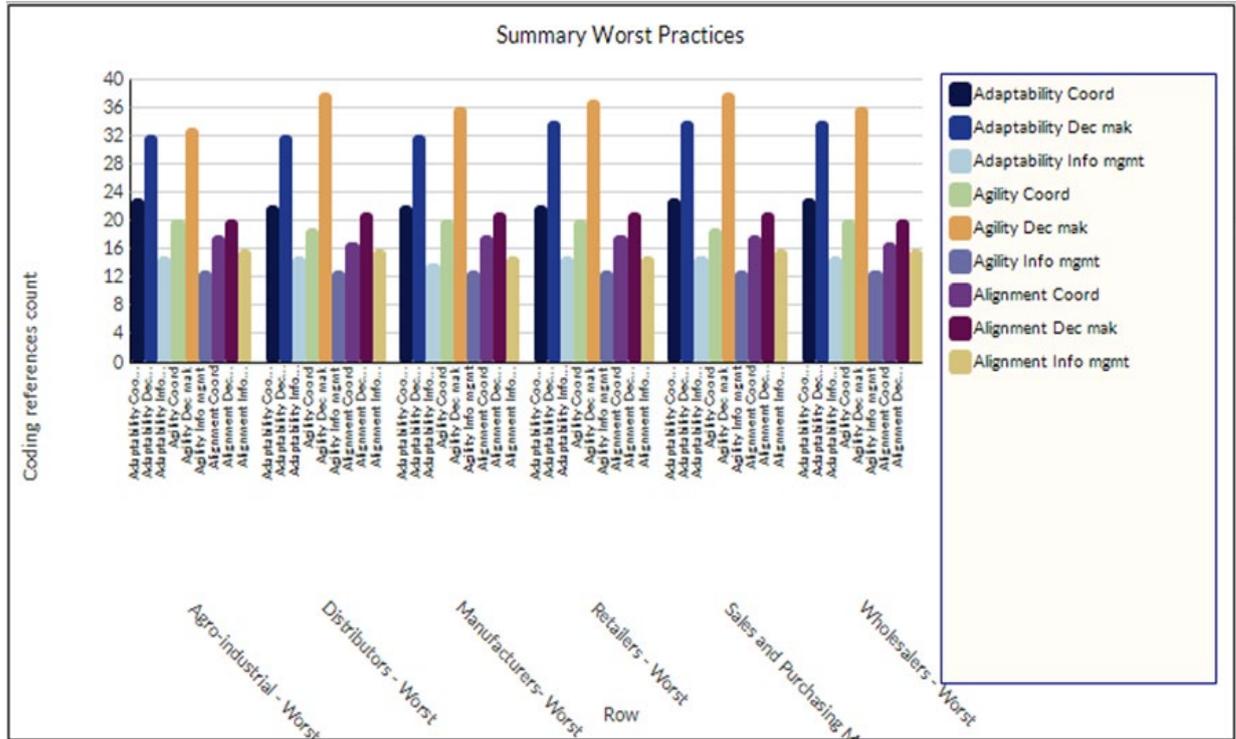
Figure 1 - Summary of Best Resilience Practices



Regarding worst practices, although it may seem contradictory, in Figure 2, the strategies implemented after the disruptive events, which were less effective, are also associated with adaptability and agility in decision-making. After reviewing the details of the analysis of the results, the identified worst practices were related to the external aspects (curfew, tax inventory law, maritime cabotage legislation, FEMA intervention) of the participants in the supply chain. These factors affected the availability of products, making it difficult to satisfy the customers' needs by changing the companies' images. Manning and Soon (2016) clarified that a supply chain must be agile in the face of a disruptive event, and this agility is determined by several aspects, including organizational responsiveness and underpinning product quality that

consistently meets customer requirements. Therefore, external factors prevented companies from responding effectively.

Figure 2- Summary of Worst Resilience Practices



In the group made up of sales and purchasing managers, the highest number of practices identified were classified among the worst practices in decision-making management. This is worrying, as Puerto Rico is a Caribbean Island with a high possibility of being hit by another natural event similar to Hurricane Maria. Hence, this group must carry out an exercise, in which they will discuss past events and review those practices that were not effective and identify those that could be successfully put into action because of previous learning.

1.6 Key remarks

This study confirms the FBSC's vulnerability in the case of an island economy, which is a net food importer and is being constantly exposed to natural disasters. Members of the FSC were resilient in managing the operations of the chain in the aftermath of the hurricane; however, in adopting managerial

strategies to cope with the situation, two things stand out as follows: First, supply chain members' competencies in the decision-making process by flexibility, agility, and the awareness to adjust and align their priorities to partners in order to maintain the flow of the chain; however, each link reacted regardless of the partners' realities or needs. Second, the complexity and challenge for supply chain members to comply with US federal and domestic policies during country emergency status. The flow of the FSC can continue operations at the internal level of each link, but external factors, such as the government's intention to help, significantly slow down the flow. The US FEMA protocols are not aligned with those of the country and, to a lesser extent, with FBSC businesses. Once the emergency alert is activated, FEMA takes the lead, and the local and municipal governments remain as collaborators when municipality majors are the key to the process because they know the communities and business needs. Moreover, there is a language issue. Most Puerto Ricans speak Spanish, and US federal employees are not necessarily bilingual. The imposition of FEMA procedures explains the complexity of the recovery process in the aftermath of a disaster. In any part of the world, the survival of any kind of life depends on food and water access. In regions like the Caribbean, this issue is crucial not only because these economies are constantly exposed to natural disasters but also because this region is a net food importer, and its geomorphology makes it difficult to implement a food security policy.

In this endeavor, the development of a resilient sustainable FBSC is crucial, which requires a network in which each node is integrated by internal and external stakeholders; this creates an ecosystem exclusively designed for island countries that are net food importers, where members are active actors in designing and implementing harmonized managerial and operational activities, maximizing its performance and competitiveness (LEE, 2004; PONIS e KORONIS, 2012) . It also entails the commitment of the top management to design, implement, and manage chains that are geared towards meeting high customer expectations related to food security, food quality, safety and nutrition, and commitment to the environment (GOLD e colab., 2013; WALKER e JONES, 2012), in which clean energy sources and eco-friendly practices must be adopted.

REFERENCES

- BERCHTOLD, Claudia e colab. **IN-PREP D2.1 Success and Failure Factors in Responding to Crisis**. [S.l: s.n.], 2018
- BLOME, Daniel; SCHOENHERR, Tobias e REXHAUSEN, Constantin. Antecedents and Enablers of Supply Chain Agility and its Effect on Performance: A Dynamic Capabilities Perspective. **International Journal of Production Research**, v. 51, n. 4, p. 1295–1318, 2013.
- BRANDON-JONES, Emma e colab. A Contingent Resource-Based Perspective of Supply Chain Resilience and Robustness. **Journal of Supply Chain Management**, v. 50, n. 3, p. 55–73, 1 Jul 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/jscm.12050>> Acesso em setembro 2021.
- CARTER, Craig R.; KAUFMANN, Lutz e MICHEL, Alex. Behavioral supply management: A taxonomy of judgment and decision-making biases. **International Journal of Physical Distribution and Logistics Management**, v. 37, n. 8, p. 631–669, 2007.
- CHARLES, Aurelie; LAURAS, Matthieu; VAN WASSENHOVE, Luk. A model to define and assess the agility of supply chains: Building on humanitarian experience. **International Journal of Physical Distribution and Logistics Management**, v. 40, n. 8, p. 722–741, 2010.
- CHRISTOPHER, Martin; HOLWEG, Matthias. “Supply Chain 2.0”: managing supply chains in the era of turbulence. **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management**, v. 41, n. 1, p. 63–82, 1 Jan 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1108/09600031111101439>>.
- CHRISTOPHER, Martin; PECK, Helen. Building the resilient supply chain. **International Journal of Logistics Management**, v. 15, n. 2, p. 1–13, 2004.
- DE CAMARGO FIORINI, Paula; JABBOUR, Charbel José Chiappetta. Information systems and sustainable supply chain management towards a more sustainable society: Where we are and where we are going. **International Journal of Information Management**, v. 37, n. 4, p. 241–249, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2016.12.004>> Acesso em setembro 2021.
- DUBEY, Rameshwar e colab. Supply chain agility, adaptability and alignment:

Empirical evidence from the Indian auto components industry. **International Journal of Operations and Production Management**, v. 38, n. 1, p. 129–148, 2018.

EDWARDS, Ferne e colab. Climate Change Adaptation at the Intersection of Food and Health. **Asia-Pacific Journal of Public Health**, v. 23, n. 2, p. 915–1045, 2011.

FOLKE, Carl e colab. Resilience thinking: Integrating resilience, adaptability and transformability. **Ecology and Society**, v. 15, n. 4, 2010.

GARCÍA-CÁCERES, Rafael Guillermo; ESCOBAR, John Wilmer. **Caracterización de las problemáticas de la cadena de abastecimiento**. DYNA (Colombia), v. 83, n. 198, p. 68–78, 2016.

GLIGOR, David M.; HOLCOMB, Mary C. Understanding the role of logistics capabilities in achieving supply chain agility: a systematic literature review. **Supply Chain Management: An International Journal**, v. 17, n. 4, p. 438–453, 1 Jan 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1108/13598541211246594>> Acesso em setembro 2021.

GOLD, Stefan; HAHN, Rüdiger e SEURING, Stefan. Sustainable supply chain management in “Base of the Pyramid” food projects—A path to triple bottom line approaches for multinationals? **International Business Review**, v. 22, n. 5, p. 784–799, 2013. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S096959311200145X>> Acesso em setembro 2021.

HEIDARZADEH, Mohammad e colab. Storm wave runups and sea level variations for the September 2017 Hurricane Maria along the coast of Dominica, eastern Caribbean sea: evidence from field surveys and sea-level data analysis. **Coastal Engineering Journal**, v. 60, n. 3, p. 371–384, 2018. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/action/journalInformation?journalCode=tcej20>> Acesso em: 29 ago 2021.

HENRIQUEZ-FUENTES, Gustavo R. e colab. Medición para cadenas de suministro bajo indicadores claves de desempeño (KPI) y tecnologías de información. **Dictamen Libre**, n. 23, p. 61–74, 2018.

LEE, Hau L. The Triple-A Supply Chain The 21st Century Supply Chain The Articles HBR Spotlight The Triple-A Supply Chain. **Harvard Business Review**, v. 82, n. 10, p. 1–12, 2004. Disponível em: <www.hbr.org> Acesso em

setembro 2021.

OEPPE. **Estado de situación energética de Puerto Rico**. Oficina Estatal de Política Pública Energética Gobierno de Puerto Rico, p. 1–149, 2017. Disponível em: <[https://estadisticas.pr/files/Inventario/publicaciones/Informe Anual Situacion Energetica 2015-Final_0.pdf](https://estadisticas.pr/files/Inventario/publicaciones/Informe%20Anual%20Situacion%20Energetica%202015-Final_0.pdf)> Acesso em setembro 2021.

ONWUEGBUZIE, Anthony J e colab. A Qualitative Framework for Collecting and Analyzing Data in Focus Group Research. **International Journal of Qualitative Methods**, v. 8, n. 3, p. 1–21, 1 Set 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1177/160940690900800301>> Acesso em setembro 2021.

PELLING, Mark; UITTO, Juha. Small Island Developing States: Natural Disaster Vulnerability and Global Change. **Environmental Hazards**, n. 3, p. 49–62, 2001.

PONIS, Stavros; KORONIS, Epaminondas. **Inter-Organizational Knowledge Transfer for Supply Chains in Crisis**. 2012, Kaunas: [s.n.], 2012. p. 569–577.

POWELL, Richard; SINGLE, Helen. Focus Groups. **International Journal for Quality in Health Care**, v. 8, n. 5, p. 499–504, 1 Jan 1996. Disponível em: <<https://doi.org/10.1093/intqhc/8.5.499>> Acesso em setembro 2021.

PRPB. **Local Hazard Mitigation Plan Update Project**. Proposal Reference Number: 2019-0004-RFP-01. The Puerto Rico Planning Board, p. 1–34, 2018.

REDDY, Vangimalla R.; SINGH, Shardendu K.; ANBUMOZHI, Venkatachalam. **Food Supply Chain Disruption due to Natural Disasters: Entities, Risks, and Strategies for Resilience**. ERIA Discussion Paper Series, ERIA-DP-2016-18. [S.l: s.n.], 2016.

STEVENSON, Mark; SPRING, Martin. Flexibility from a supply chain perspective: Definition and review. **International Journal of Operations and Production Management**, v. 27, n. 7, p. 685–713, 2007.

THEKDI, Shital A.; SANTOS, Joost R. Supply Chain Vulnerability Analysis Using Scenario-Based Input-Output Modeling: Application to Port Operations. **Risk Analysis**, v. 36, n. 5, p. 1025–1039, 2016.

TUKAMUHABWA, Benjamin; STEVENSON, Mark e BUSBY, Jerry. Supply chain resilience in a developing country context: a case study on the interconnectedness of threats, strategies and outcomes. **Supply Chain Management: An International Journal**, v. 22, n. 6, p. 486–505, 1 Jan

2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1108/SCM-02-2017-0059>> Acesso em setembro 2021.

UMAR, Muhammad; WILSON, Mark e HEYL, Jeff. Food network resilience against natural disasters: A conceptual framework. **SAGE Open**, v. 7, n. 3, p. 1–11, 2017.

WAGNER, Stephan M; BODE, Christoph. An empirical investigation into supply chain vulnerability. **Journal of Purchasing and Supply Management**, v. 12, n. 6, p. 301–312, 2006. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1478409207000052>> Acesso em setembro 2021.

WALKER, Helen; JONES, Neil. Sustainable supply chain management across the UK private sector. **Supply Chain Management: An International Journal**, v. 17, n. 1, p. 15–28, 1 Jan 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1108/13598541211212177>> Acesso em setembro 2021.

ZHANG, Xuan; VAN DONK, Dirk Pieter e VAN DER VAART, Taco. Does ICT influence supply chain management and performance?: A review of survey-based research. **International Journal of Operations and Production Management**, v. 31, n. 11, p. 1215–1247, 2011.

**CARIBBEAN SUPPLY-CHAIN-TRADE ALTERNATIVES TO COVID-19
PANDEMIC AND ATMOSPHERIC DISASTERS: METHOD WITH
APPLICATIONS TO PUERTO RICO¹³¹**

Maribel Aponte-Garcia¹³²

Carlos A. Alvarez¹³³

Introduction

When disasters –atmospheric, telluric and pandemic-- hit the Greater Caribbean, unsustainable capitalism and climate change: exacerbate poverty and redefine inequalities (those with or without water, gas generators, adequate housing); interrupt supply chains of basic foods and petroleum products on which the logistics of distribution depend; destroy the productive multi-sectorial ecosystem around tourism and fishing; raise new vulnerable social sectors; and unleash waves of environmental refugees. Disasters also reorder the priorities of daily life as well as exalt community resistance, resilience and solidarity (APONTE-GARCIA, 2017, p. 1). Puerto Rico, the smallest of the Greater Antilles located in the Caribbean Sea, is a colony since the 1898 U.S. invasion. But it is not the only colony, since there are about twenty Caribbean colonies that are territories or colonies of the Netherlands --Aruba, Bonaire,

¹³¹ This research project was funded by a grant from the Business Innovation and Resilience Program of the Puerto Rico Science, Technology and Research Trust. We would like to acknowledge the support of Annie Mustafa, Program Manager and Gilberto Guevara, Program Director. This article is an extended version of Aponte-Garcia, M., & Alvarez, C. A. (2021, forthcoming) Mapping International Trade and Supply Chains for Humanitarian and Business Resilience to Atmospheric and Pandemic Disasters. Method and Preliminary Findings for Puerto Rico. *Journal of Applied Business and Economics* (JABE). Authorization from JABE was obtained in order to publish this version.

¹³² Maribel Aponte-Garcia, Principal Investigator. Ph.D. in Economics from the Universidad of Massachusetts, United States, and professor and researcher at the University of Puerto Rico-Río Piedras campus, Graduate School of Business and Social Science Research Center. Member of several Working Groups of the Latin American Council on Social Research (CLACSO). Ex-representative Caribbean Region, Directing Committee, CLACSO. Project Director and founder: Businesses, Value and Supply Chains in International Trade. Puerto Rico's Representative, Glocal Network on Food Sustainability for Latin America and the Caribbean. See more: <https://maribelapontegarcia.academia.edu/> and <https://maribelapontegarcia.com>

¹³³ Industrial Engineering student, University of Puerto Rico, Mayagüez campus.

Curaçao, Saba, Saint Eustatius, and Saint Marteen--; the United Kingdom -- Anguilla, Bermuda, the British Virgin Islands, the Cayman Islands, Montserrat, and the Turks and Caicos Islands--; the United States --Puerto Rico, the U.S. Virgin Islands, that includes Saint Croix, Saint John, Saint Thomas--; and France --Martinique, Guadeloupe, French Guiana, Saint Martin, Les Saintes and Marie-Galante, and Saint Barthelemy.

However, Puerto Rico is an exception worldwide because it is the only colony with a population of around 9 million U.S. citizens, of which almost 6 million reside in the US and hold voting rights there. Puerto Ricans comprise the second largest Latino population (after Mexicans) in the U.S. Also, because in 2016, it became the first-ever bankruptcy case of a U.S. territory, (through a 2016 law that created a process akin to Chapter 9 municipal bankruptcy of the U.S.), and the U.S. named a federal Fiscal Board to oversee and approve financial controls and matters.

Since 2017, Puerto Rico has been impacted by atmospheric, telluric and pandemic disasters. As an extremely open economy, Puerto Rico imports 85% of food consumed and over 70% of health products.¹³⁴ Hurricane Maria left a 3,000-4,565-death toll and supply chains' disruptions left the population without access to critical food and health goods, as San Juan and Jacksonville ports closed down temporarily. Consequently, 80-90% of the 45,000 small and medium enterprises (SMEs) that sustain Puerto Rico's economy by generating 83% of employment and 53% of Gross Domestic Product, were left inoperative. Some estimates assert that 5,000-10,000 businesses never reopened (APONTE-GARCIA; ALVAREZ, 2021). Humanitarian relief organizations (HROs) played a vital role securing essential supplies but were also affected by disruptions. In January 2020, earthquakes hit the island, destroying houses, schools and businesses in the southern part of the island (although no direct deaths were reported); and two months later, the island faced the global COVID-19 pandemic.

The colonial government places the axis of reconstruction in federal aid and in new loans, even in the situation of colonial bankruptcy that P.R. faces with a debt of US \$ 72 billion. In the aftermath of hurricane Maria, the political

¹³⁴ UNITED STATES CENSUS BUREAU. State imports of Puerto Rico. Disponible em: <<https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/state/data/imports/pr.html#comm>>

economy of how matters were run in P.R. were dramatically signaling that the Island is not a priority for the U.S.; that vulture funds will come after their money; that the government is not run by the governor or the legislature, but by the colonial Junta, and the U.S. Corps of Engineers.

During 2020, under a grant from the Resiliency, Business and Innovation Program of Puerto Rico's Science, Technology and Research Trust, principal investigator designed Proof-of-concept and Pilot Project on method to provide SMEs and HROs with solutions to atmospheric disasters and COVID-19 supply chains' disruptions for critical imports (water, relief goods, COVID-19 diagnostic reagents, and solar products), utilizing databases on trade, and identifying alternative sources of imports, including company names. The objective was to design a method (proof of concept) that would contribute to identify alternatives by analyzing which suppliers, including company names, were able to supply critical goods after Hurricane Maria hit in 2017; and after lockdowns were implemented in Puerto Rico due to the pandemic. Method provides detailed analysis of companies, goods, ports, carrier, and other relevant information. This article will present method and partial preliminary findings due to space limitations.

The COVID-19 scenario has disrupted supply-chain-trade, defined as the complex cross-border flow of goods brought about by the internationalization of production, distribution and consumption (BALDWIN; LÓPEZ-GONZÁLEZ, 2014, p. 1). A supply chain encompasses the entire process of making and selling commercial goods, from the supply of materials and the manufacture of goods through to their shipping, transportation, distribution and sale. As of August 30, 2021, Puerto Rico has 2,832 confirmed COVID-19 deaths and 141,533 confirmed cases.¹³⁵ By December 2020, lockdowns generated double digit contractions in construction (-22.7%), hospitality (-21.9%) and business services (-11.1). Many more SMEs have closed down temporarily or permanently, and 94,200 persons faced unemployment¹³⁶ (December 2020) in an island already confronting severe poverty rates (43.1% in 2018, much higher than the U.S. national rate of

¹³⁵ See: <http://www.salud.gov.pr/Pages/coronavirus.aspx>

¹³⁶ DEPARTAMENTO DEL TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS. Empleo y desempleo en Puerto Rico, diciembre 2021. Disponible em: <http://www.mercadolaboral.pr.gov/lmi/pdf/Default/Grupo%20Trabajador/EMPLERO%20Y%20DESEMPLEO%20EN%20PUERTO%20RICO.pdf>

13.1%)¹³⁷, inequality (Gini coefficient was .55 in 2019)ⁱ and shrinking economic activity and trade. U.S. imposed tariffs, restrictions and sanctions on Asian imports, created additional dislocations. For 2021 season, 7-10 hurricanes and 16-20 named storms have been predicted. This would make 2021 the second consecutive year that Puerto Rico experiences potential hurricane threat within the COVID-19 pandemic context.

Research on alternatives to impacts of simultaneous hurricanes-pandemics events in supply chains and trade is new and practically non-existent. Research addresses this knowledge gap and aims to generate integrated data analyses to identify alternatives to COVID-19 supply-chain-trade disruptions and build import-export capabilities to promote resiliency.

Supply-chain-trade disruptions must, at present, be located within the context of President Joseph R. Biden's Executive Order (EO) 14017 of February 2021, America's Supply Chains (ASC). Biden signed EO 14017 on February 24, 2021, defining RESILIENT SUPPLY CHAINS as those that:

1. respond to COVID-19 effects;
2. resolve U.S. dependence on critical and strategic products to avoid disruptions; and
3. fall within Biden Administration's "Build Back Better" strategy.

ASC established four priority areas for which relevant agencies had to generate an analysis in 100 days (May 2021): critical minerals; semiconductors; large-capacity lithium batteries; and health products and drugs, especially those related to the COVID-19 pandemic and active pharmaceutical ingredients (APIs). Other areas to be evaluated, with reports due on February 2022, are: agricultural products and food production; military industry; public health and biological preparedness; information and communication technology; energy; and transportation.

¹³⁷ See: <<https://www.census.gov/library/stories/2019/09/puerto-rico-outmigration-increases-poverty->>

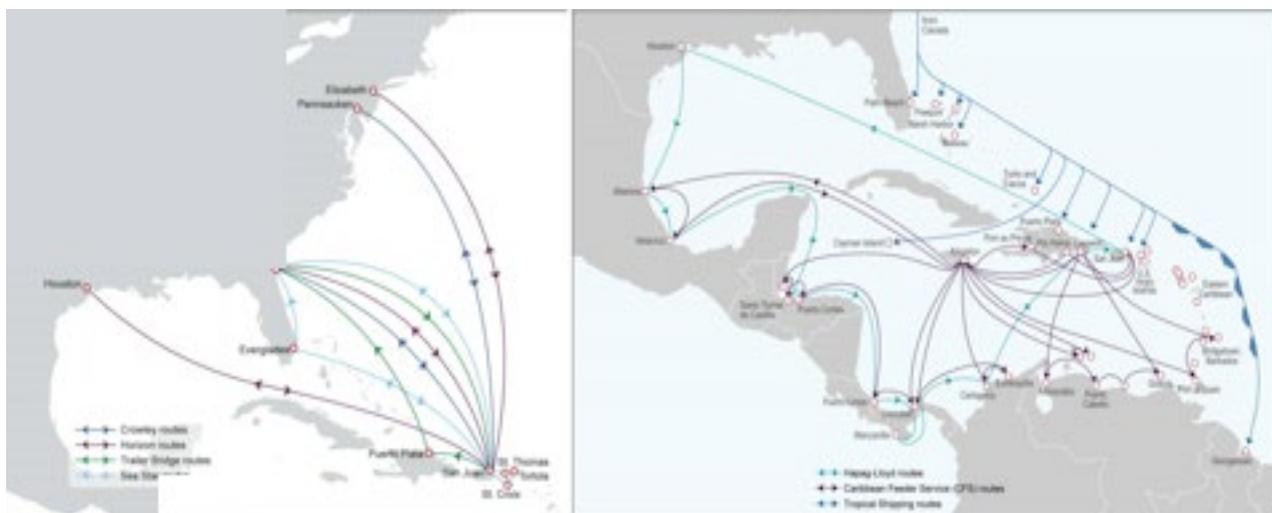
¹³⁷ STATISTA. Gini coefficient as a measure for household income distribution inequality for U.S. states in 2019. Disponivel em: <<https://www.statista.com/statistics/227249/greatest-gap-between-rich-and-poor-by-us-state/>>

On June 8, 2021, the White House published the 100-day review entitled BUILDING RESILIENT SUPPLY CHAINS, REVITALIZING AMERICAN MANUFACTURING, AND FOSTERING BROAD-BASED GROWTH. In the White House Report, Puerto Rico is only mentioned three times: once to state that the U.S. relocated pharmaceutical operations to P.R. in the 20th century; and twice to emphasize how hurricanes Irma and Maria in 2017 disrupted supply-chains of health products exported from PR to the US, creating shortages in the U.S. However, P.R. is not explicitly included as part of the manufacturing supply chain resilience recommendations for the U.S.

America's Supply Chains (ASC) will bring about a trade, industrial and commercial restructuring. It is expected that the U.S. will impose more restrictions, exceptions, tariffs and sanctions on prioritized products in international trade; move away from Asian suppliers; and move into shorter, local and regional supply chains. For Puerto Rico, the challenge is enormous as the island doesn't have institutions devoted to the study and mapping of its supply-chain-trade system and its shifting scenarios; nor updated and integrated supply-chain-trade-data that allows for informed decision making, import-export building capabilities, or policy formulation. Yet, as an extremely open economy, Puerto Rico needs to address these challenges.

Figure 1 illustrates shipping routes and foreign carriers' services operating in the United States and the Caribbean, along which import-export supply-chain-trade for Puerto Rico is structured. Puerto Rico's location in the Caribbean poses urgent questions that guide this research: How can we build a method to identify alternative suppliers in regional trade that can provide critical products given disaster scenarios which disrupt supply-chain-trade? Which countries, ports, carriers, companies and humanitarian relief organizations provided critical goods to Puerto Rico after two significant disasters, Hurricane Maria in 2017 and COVID-19 pandemic after 2020?

Figure 1a: Jones Act Carriers' Container Shipping Routes between the United States, Puerto Rico, and Other Caribbean Destinations; and Figure 1b: Examples of Foreign Carriers' Feeder Services Operating in the Caribbean



Source: Figure 1a, U.S. GAO, 2013: 9, available at <<https://www.gao.gov/assets/gao-13-260.pdf>>; Figure 1b, US GAO, 2013: 12, available at <<https://www.gao.gov/assets/gao-13-260.pdf>> Accessed on: January 20, 2021.

Puerto Rico has 11 maritime ports registered, 9 administered by its Port Authority and two by municipalities (Ponce and Mayaguez). The port of San Juan, the capital city, is the most important. P.R. does not own a public maritime system. Maritime operations are dominated by three U.S. companies: Tote, Crowley and Trailer Bridge. Puerto Rico's bays are federalized, so their control is in the hands of the U.S. government. As a result, any investment or activity in these requires the approval of the Corps of Engineers from the U.S. Army and other U.S. agencies. The depth of the navigation channel at the port of loading is limited to 12.2 m (40 ft). Given the above, freighters with greater depth, common in international markets, are limited. (SUÁREZ-GÓMEZ; AYALA-CRUZ, 2016: p. 251-253).

Until the 1990s, two important traits concerning trade, distinguished Puerto Rico (PR) as a United States colony in the Caribbean and Latin American region: 1) free duty trade with the US; and 2) subjugation to the Jones Act imposition to transport maritime trade only in U.S. flag vessels, known as the Cabotage Laws. This panorama changed dramatically after 2000, as Puerto Rico's preferred terms of trade were extended to other Latin American and Caribbean countries, leaving the Island without its prioritized status. Regional

alternative schemes identified as new strategic regionalism or post-hegemonic regionalism grew significantly in the post-2000 period. Consequently, a dual panorama emerged in the region after 2000: alternative schemes that sought autonomy from the U.S. and open regionalist schemes that sought proximity with the U.S. This left colonial Puerto Rico in a dilemma. Puerto Rico neither adapted to the changing scenario of open regionalism nor integrated into alternative schemes. As other countries gained what distinguished P.R. earlier on, duty free with the U.S., the island lost an important competitive advantage while continuing to be constrained by Cabotage laws (APONTE-GARCIA; ORENCO-SERRA, 2020).

Cabotage laws imposed by the U.S. are non-tariff barriers (SUÁREZ-GÓMEZ; AYALA-CRUZ, 2016, p. 251). The Jones Act prohibits direct or indirect transportation of cargo between a foreign port, and points in the United States which are subject to coastwise laws, in vessels that are not: (1) built in the United States (2) documented under the laws of the United States, and (3) owned by citizens of the United States (SANTOS, 1997, p. 5). These laws impose cumbersome costs on Puerto Rico that affect its competitive position and increase prices for goods. Estimates of how much these laws cost for PR range between \$45 million in 1965 to \$ 1.1 billion in 2012 (CARLO; SANTIAGO, 2015, p. 25-27). In 1995, the tenth Legislative Assembly requested the U.S. Congress an exclusion of the cabotage laws in Puerto Rico. Subsequently, other measures of expression and parliamentary investigations were approved by Puerto Rico's Senate and House of Representatives (CARLO; SANTIAGO, 2015, p. 25-27). The elimination or moratorium of the Cabotage Laws has been proposed multiple times since it would encourage local businesses to internationalize and export their products lowering marketing and transportation costs abroad. In 2020, the U.S. Department of Transportation (DOT) granted Puerto Rico a waiver for international airlines to use the island's three international airports as transshipment platforms for cargo (airlines can bring cargo to Puerto Rico from foreign jurisdictions and pack it to other destinations in the United States and vice versa) and as a transshipment hub for international passengers in transit.¹³⁸

¹³⁸ GONZÁLEZ, Joanisabel. Sin frutos aun los esfuerzos en pro del trasbordo aéreo. El Nuevo Día, 4 de febrero de 2021. Disponible en: <<https://www.elnuevodia.com/negocios/economia/notas/sin-frutos-aun-los-esfuerzos-en-pro-del-trasbordo-aereo/>>

2. Literature Review

Research is located in disaster supply chain management studies that utilize quantitative trade data to seek alternatives to supply chain disruptions. Disaster supply chain management is a relatively new area of study; experiencing growth after the 2004 Indian Ocean Tsunami and the September 11 attacks in 2001 (KIM; BUI, 2019, p. 2). It entails the movement of material goods such as medicine, food, water, tarps, generators, rescue equipment, as well as people. Major players in disaster management include governments and their militaries, non-governmental organizations (NGOs), transportation service providers from the public and private sectors, and companies supporting the distribution of relief supplies. Kim and Bui (2019) carried out a comparative study of two islands, Puerto Rico and Hawaii, in order to identify responses to disasters in island contexts, but this study utilized only a qualitative design. For Puerto Rico, Comas (2009) evaluated vulnerability in supply chains and development of supply-chain strategies' adaptation in the face of climate change, focusing on food, but the study used qualitative methodology and triangulation, not trade data. Jain, Girotra and Netessine (2020: 1-3) assert that, although improving supply chain resilience has been a long-time focus of theoretical analyses and anecdotal accounts addressing effects of these strategies, **there are practically no studies based on quantitative trade data** due to the limited availability of figures.

In disaster contexts, there are two crucial steps in building resiliency, according to the Massachusetts Institute of Technology's Disaster Supply Chain Institute. For each step, there is a gap for SMEs and HROs established in Puerto Rico. The first step is to Map and Understand the System, mapping critical supply chains and infrastructure to understand where critical goods come from and how they might move down the chain to an area affected by disaster. The second step is to map supply chains by using bill-of-materials (BOMs, list of all

the materials and parts that a manufacturer needs to create a certain good) to understand the implications of supplier disruptions. Step 2 is mostly available for large companies with inventory management or that use third-party supply chain risk management services with information on suppliers' geographic locations. (MEYER; MEYER, 2017; APONTE-GARCIA; ALVAREZ, 2021).

But SMEs and HROs don't have a Map of Trade and Supply Chains nor a Bill of Materials. To solve this problem, this project proposes an alternative pathway and method: build an integrated database from Bill of Lading, and import-export related data organized by Harmonized Schedule Code, to build supply-chain-trade capabilities to address disruptions (APONTE-GARCIA; ALVAREZ, 2021).

The Bill of Lading (BoL) is a document issued by a carrier that provides information on: Harmonized Schedule code; consignee name/address; shipper name/address; location and country of lading; departure date; location and country of destination; port of discharge/transshipment port; description of goods; and estimated value, among other parameters. Mapping trade value and supply chains is also fundamental for humanitarian organizations and relief agencies tasked with getting and delivering critical goods fast.¹³⁹ Therefore, information on trade value chains on goods deemed critical after disasters – water, gas, diesel, tents, and bread- is crucial for agencies, governments, non-governmental organizations and businesses.

Critical-essential and potential-growth goods from these sectors that can help diversify trade (import and export) under disasters to enhance business and socioeconomic resiliency and preserve and create jobs. Critical goods encompass those products that are scarce under crises, such as water, and humanitarian relief goods; or are affected by disruptions in international, regional or local supply chains, such as goods affected by freight and sea transportation interruptions due to hurricanes. Potential-growth goods encompass sectors that prove crucial to recovery by diversifying risk under disaster, enhancing business resiliency and preserving or creating jobs, such as medicines, pharmaceutical goods and solar cells after hurricanes. Project incorporated critical goods under the COVID-19 pandemic as atmospheric disaster might coincide with a pandemic scenario.

¹³⁹ See http://www.fritzinstitute.org/prgSCCERT_CHL_OverView.htm.

Only two studies have been identified that use Bill of Lading data to analyze supply chain disruptions. Jain, Girotra and Netessine (2020: 1-3) analyze the role of different supply chain strategies and build a set of data on the actual sourcing of public US firms. Aponte-Garcia and Alvarez (2021) presents Proof-of Concept and preliminary findings to identify alternatives for Puerto Rico's humanitarian and SMEs supply chain disruptions. Pilot Project generated integrated trade data analyses for Puerto Rico for the 2015-2020 period utilizing data from USA Trade Online database, US Census Bureau, Import Key database, and Trade Atlas database; and supply chain maps for specific products that will prove useful for SMEs and HROs as information provides company names that they can contact in case of disruptions.

3. Method

Mixed methods were employed.

Steps applied in method included:

3.1. Select products (water, relief goods, and COVID-19 diagnostic reagents), as presented in Table 1.

Table 1. Selected products by Harmonized Schedule (HS) Code

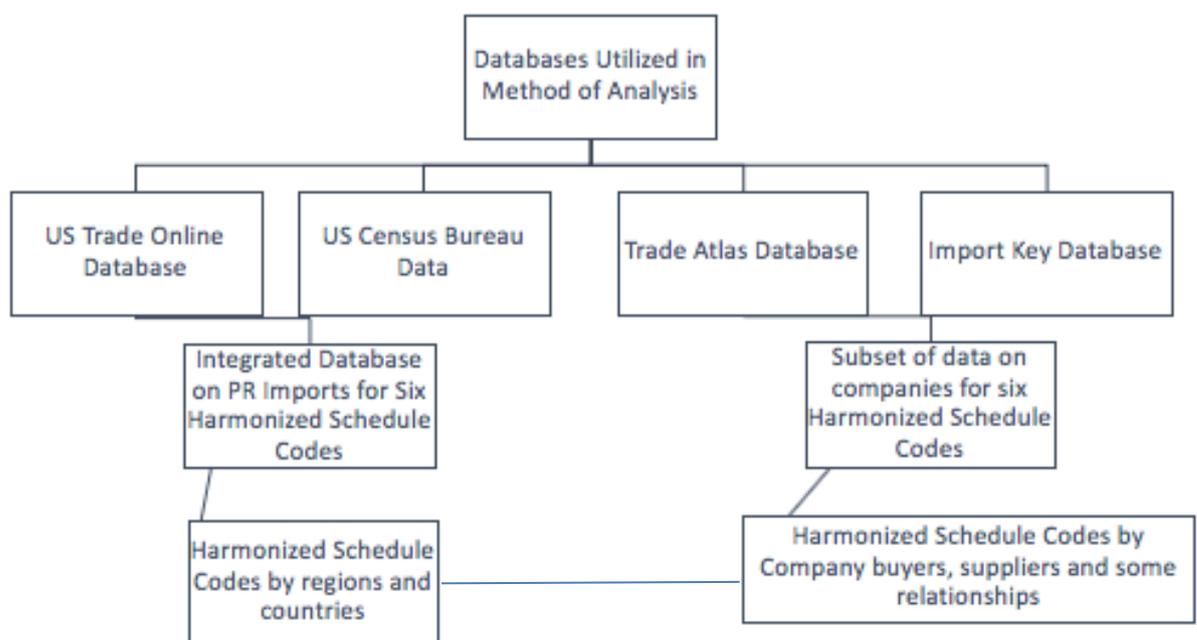
Harmonized Schedule Code	Description
Critical goods under hurricane disaster (based on MEYER; MEYER, 2017)	
WATER	
220110	Mineral waters and aerated waters, natural or artificial, not sweetened or flavored
220190	Waters Not Sweetened Or Flavored Nesoi; Ice And Snow
RELIEF (EXCLUDES WATER)	
980220	980220 Medicinal & Pharmaceutical Exports, Donated
980230	980230 Wearing Apparel, Donated For Relief Etc, Exports
980240	980240 Articles Donated For Relief Etc., Nesoi, Exports
980210	980210 Commingled Food Exports, Donated, Relief/charity
Critical goods under pandemic disaster (based on N.A. 2020 and USITC 2020)	
MEDICINAL & PHARMACEUTICAL	
382200	Diagnostic reagents based on polymerase chain reaction (PCR) nucleic acid test. COVID-19 Test kits (molecular)

Source: Aponte-Garcia's elaboration based on: MEYER; MEYER, 2017: 11; and N.A. 2020.

Note: 1. Nesoi stands for not elsewhere specified or included.

3.2. Analyze data for products in different databases: US Trade Online, U.S. Census Bureau, Import Key, Trade Atlas, USA Trade Online; Puerto Rico Trade and Export Company Database; Puerto Rico’s Planning Board data, among others. Concept required obtaining information from trade databases in order to be able to identify alternative supplier networks to help build resiliency. Obtaining up-to-date data on Puerto Rico’s imports and exports is a challenge. Four databases were utilized and six were examined. Included among those examined are data from the Planning Board of Puerto Rico (available until 2018 only); Trade and Export Company of Puerto Rico data (available until 2016 only) and four other databases as presented in Figure 1. Each database was analyzed to identify limitations.

Figure 1. Databases Utilized in Method of Analysis



Source: Aponte-Garcia’s elaboration.

3.3. Generate an integrated database for Puerto Rico’s imports from world by Harmonized Schedule codes. From US Trade Online and U.S. Census Bureau databases, we derived an integrated database on Puerto Rico’s imports for six Harmonized Schedule codes. These data could be organized by regions and countries. From Trade Atlas Database and Import Key database, we generated a subset of data on companies for six Harmonized Schedule codes. In the end, we

only used data from Import Key because they granted authorization to publish results. These data could be organized by company buyers and suppliers, and some relations could be established among these. For this group, steps 3.4 and 3.5 of the method were applied.

3.4. Evaluate HS codes' data on Import Key database. Includes only a subset of data, not all cases imported by a given country. Database does not provide a trade value; but provides data on quantity traded in kilograms, buyers, suppliers, and some of the relationships among these.

3.5. Identify alternative supplier network solutions to disruptions in trade value chains at several levels: region, foreign port of receipt (usually coincides with country of origin); foreign port of lading, buyer and supplier. In this way, tables-maps for each product were created for analysis, as presented under section on Findings.

3.6. Design working process and generate maps of alternative supplier networks for import of critical goods; and potential SMEs markets including the Americas (including names of exporting and importing firms).

3.7. Create graphs, tables and maps of import suppliers and export markets (including names of importing and exporting firms (when available)).

4. Preliminary Findings

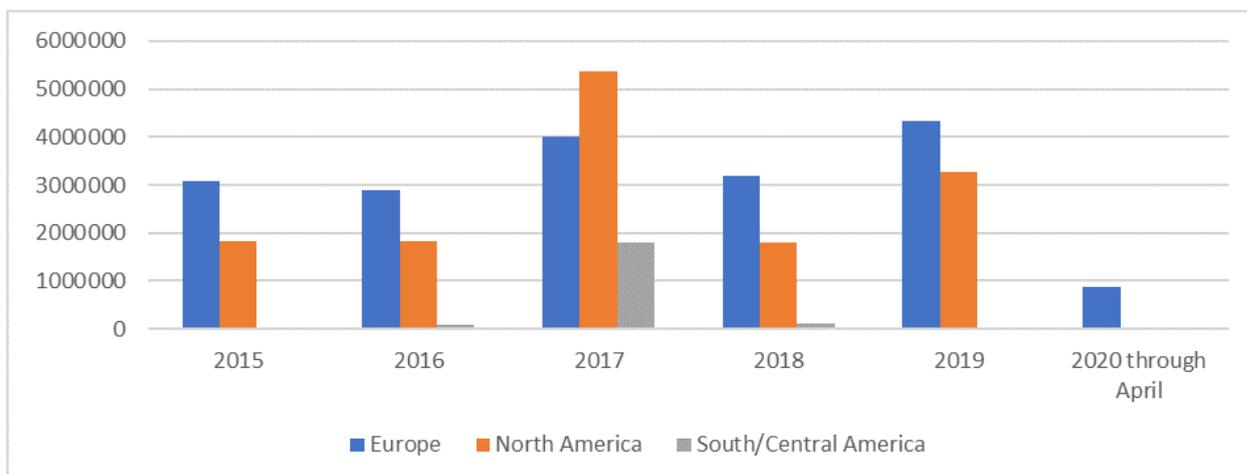
For reasons of space, only preliminary findings on water, relief goods and COVID-19 diagnostic reagents are presented.

4.1. Water

Data analyses of water imports revealed several significant preliminary findings. Two Harmonized Schedule (HS) codes were analyzed, 220110-Mineral waters and aerated waters, natural or artificial, not sweetened or flavored; and 220190-Waters Not Sweetened or Flavored (nesoi-not elsewhere specified or included), Ice and Snow. Based on official data from the United States Census Bureau and the United States Trade Online Database, graphs were created for each product.

Figure 2. Puerto Rico's Imports from the World, By Region, in US\$, current prices

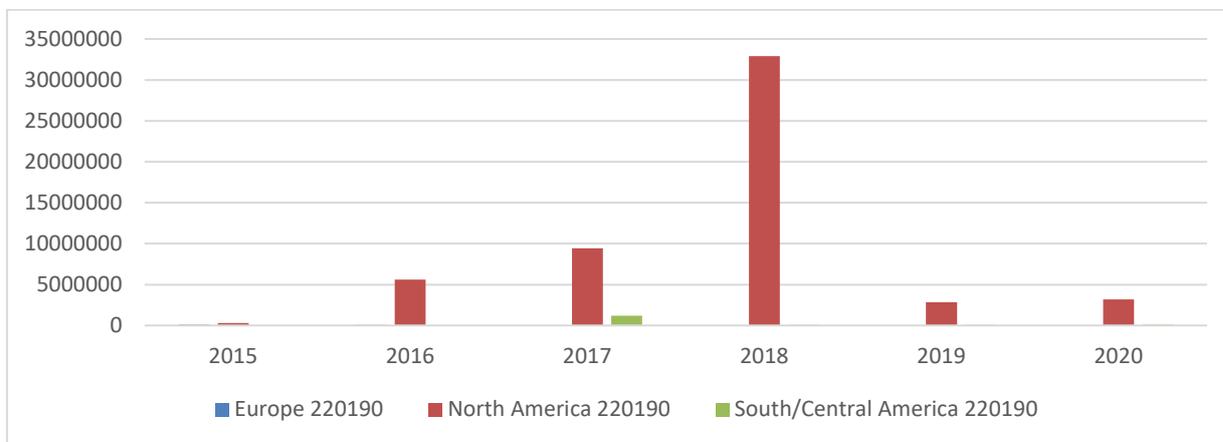
For HS codes 220110: Mineral waters and aerated waters, natural or artificial



Source: Authors' elaboration based on USA Trade Online and US Census Bureau.

Figure 3. Puerto Rico's Imports from the World, By Region, in US\$, current prices

For HS Code 220190: Waters Not Sweetened or Flavored



Source: Authors' elaboration based on USA Trade Online and US Census Bureau.

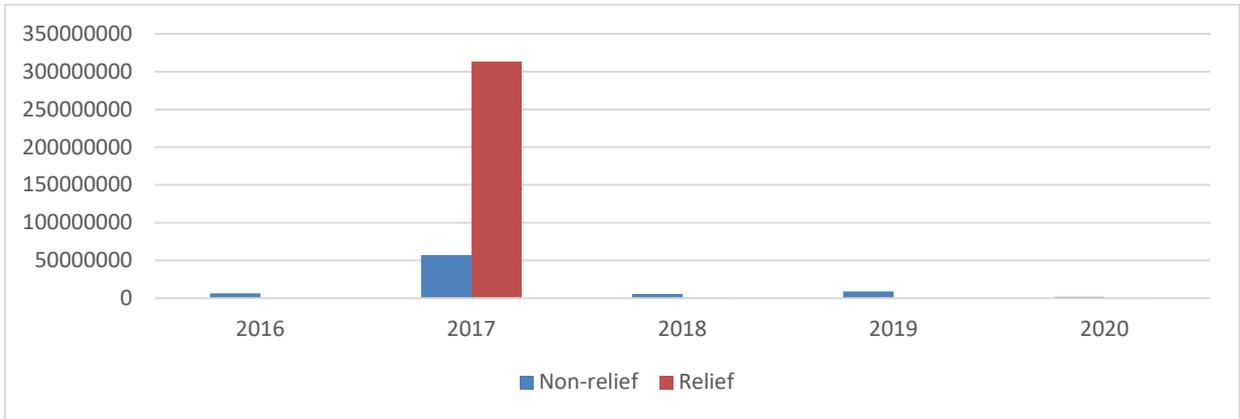
North America prevailed against the other regions, due to the significance of U.S. and Canada's dominance, particularly for years 2017 and 2018. Notwithstanding, Europe holds an important position in the market of HS Code 220110, that captures mineral waters which tend to be more expensive; while HS Code 220190, which is "common" water, a critical and essential good during disasters, and highly scarce in Puerto Rico in the aftermath of Hurricane Maria, is dominated by Puerto Rico's imports from the U.S. and Canada.

Further analyses were carried out to capture the contribution of water relief goods. In this case, there is not a particular HS code devoted to this category. But interestingly, the Import Key database identified this product under several categories, including HS codes 220110 and 220190, among others. Although presented in kilograms, given that this database doesn't present dollar values for goods, an analysis was developed to create two categories, water as a relief and non-relief commodity.

As depicted in Figure 4, imports in relief water grew significantly in 2017 because of Hurricane Maria's impact. But as illustrated in Figure 5, it was the Caribbean region that most significantly contributed to bringing relief water to Puerto Rico, with Mexico playing a pivotal role. However, as stated in the Data Limitations Section, Import Key presents a subset of data and doesn't

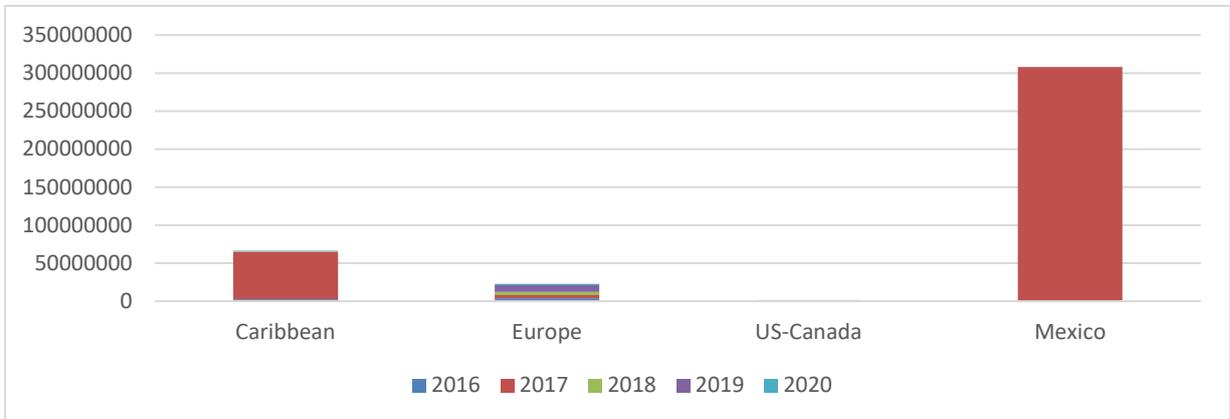
necessarily include all data available on Puerto Rico’s imports from the United States.

Figure 4. Puerto Rico's Water Imports (HS CODES 220110 AND 220190)
As Relief and Non-relief Commodities, in KGs



Source: Authors’ elaboration based on Import Key.

Figure 5. Puerto Rico's Water Imports (HS CODES 220110 AND 220190)
As Relief Commodity, in KGs
By Place of Receipt (Origin), Significant Regions and Countries



Source: Authors’ elaboration based on Import Key.

Nevertheless, this subset of data reveals that shipments originated (place of receipt) mostly from within the Caribbean region. The lesson is that in times of crises-disasters, the Caribbean’s response as an alternative supplier network must be further developed.

We then analyzed Puerto Rico’s water supply chains based on Import Key data. Figures 6a and 6b below present, in kilograms, the top five suppliers’

supply chains, distinguishing between companies (figure 6a) and humanitarian relief organizations (figure 6b). The significant preliminary finding is that, for both companies and humanitarian relief organizations, importing from the Caribbean region was crucial. Humanitarian relief organizations imported from the Caribbean and Mexico (categorized as North America). Companies imported from the Caribbean but also from Oceania and Europe. Supply chains from Oceania and Europe reflect imports for mineral water. When disasters strike, rapid response depends on Caribbean ports. As Figure 6b illustrates, foreign ports of lading were all Caribbean, including Dominican Republic, Mexico, Trinidad and Tobago and Virgin Islands. Mexico is categorized as North America, but it is actually a Caribbean Basin port.

Figure 6a. Puerto Rico. Water Imports' Supply Chains for Companies, 2017
 (for top five shipments in kgs)

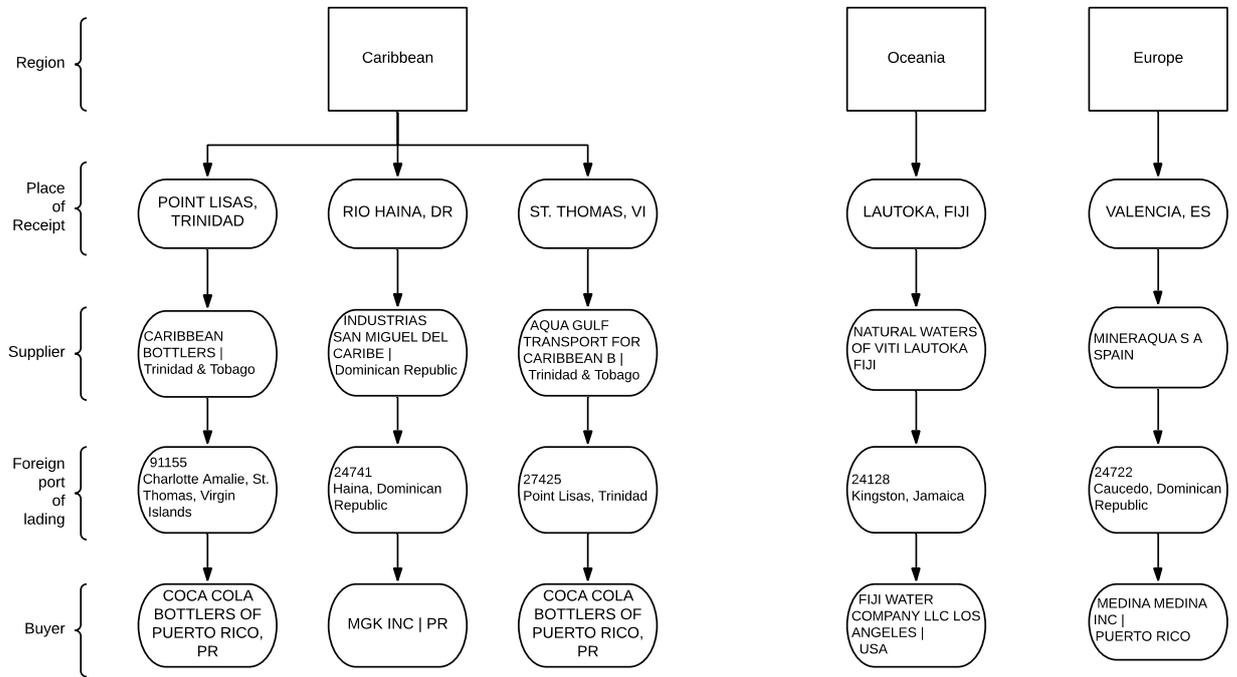
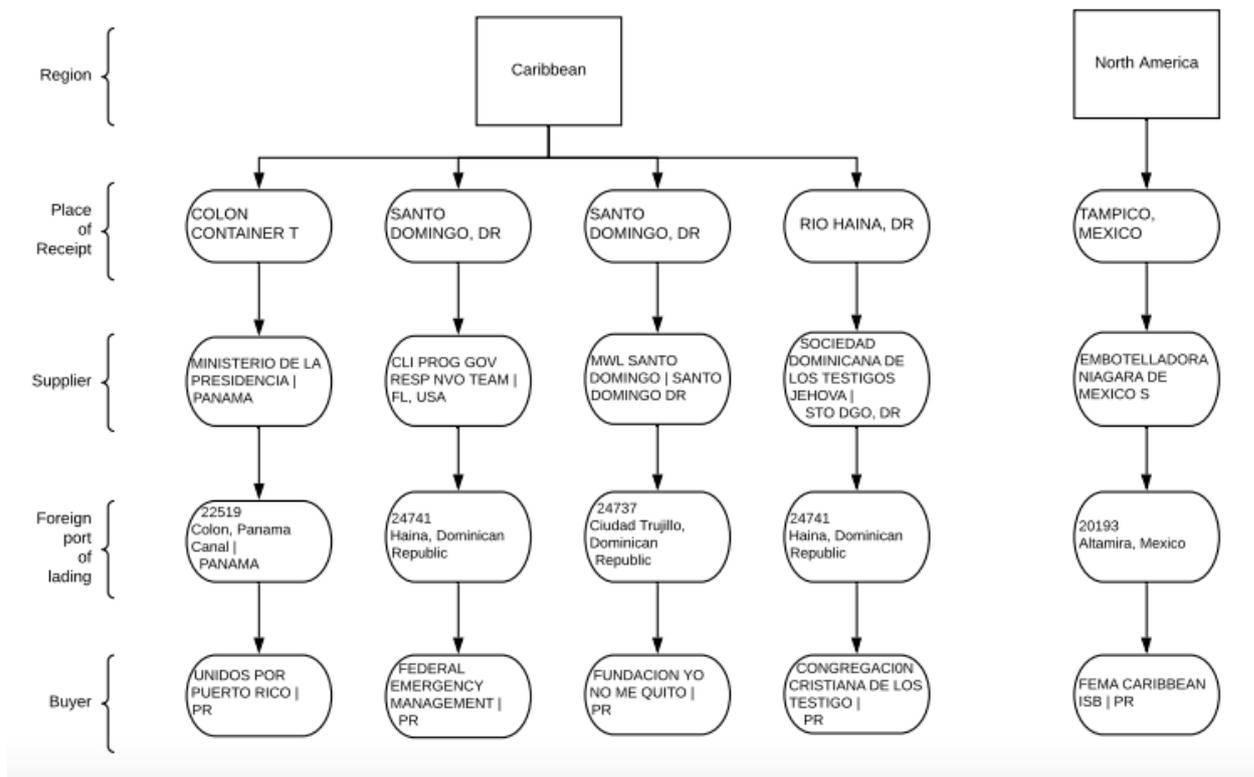


Figure 6b. Puerto Rico. Water Imports' Supply Chains for Humanitarian Relief,
2017
(for top five shipments in kgs)



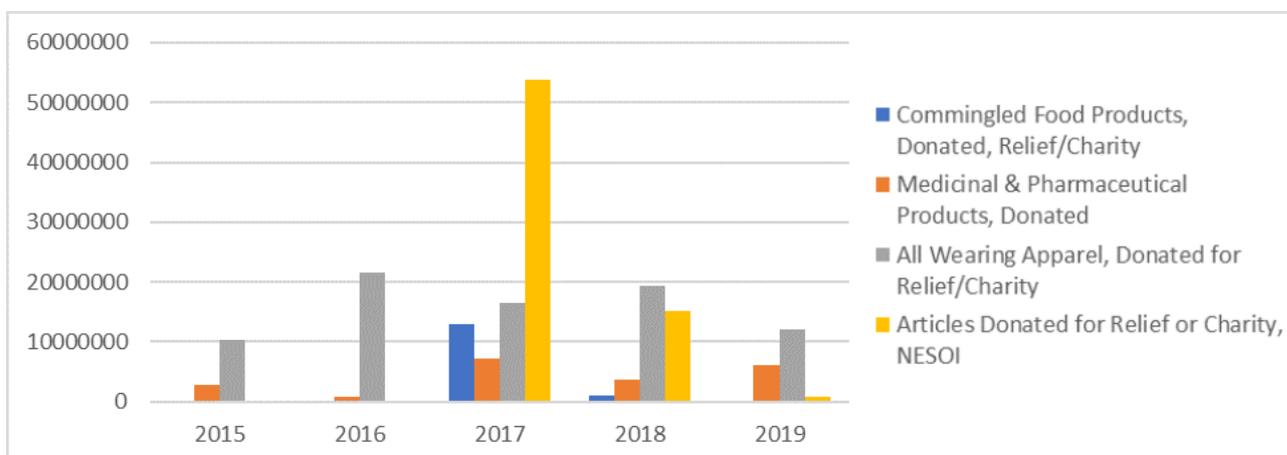
Source: Carlos A. Alvarez's elaboration based on Import Key database.

4.2. Relief Goods

The category of relief goods encompasses four components at the six-digit level:

- a) HS Code 980210, Commingled Food Products, Donated, Relief/Charity
- b) HS Code 980220, Medicinal & Pharmaceutical Products, Donated
- c) HS Code 980230, All Wearing Apparel, Donated for Relief/Charity
- d) HS Code 980240, Articles Donated For Relief Or Charity, Nesoi (not elsewhere specified or included)
- e) Based on official data from USA Trade Online and US Census Bureau data, Puerto Rico's imports of relief goods showed, that the Island only received imports from the US (Figure 7a).

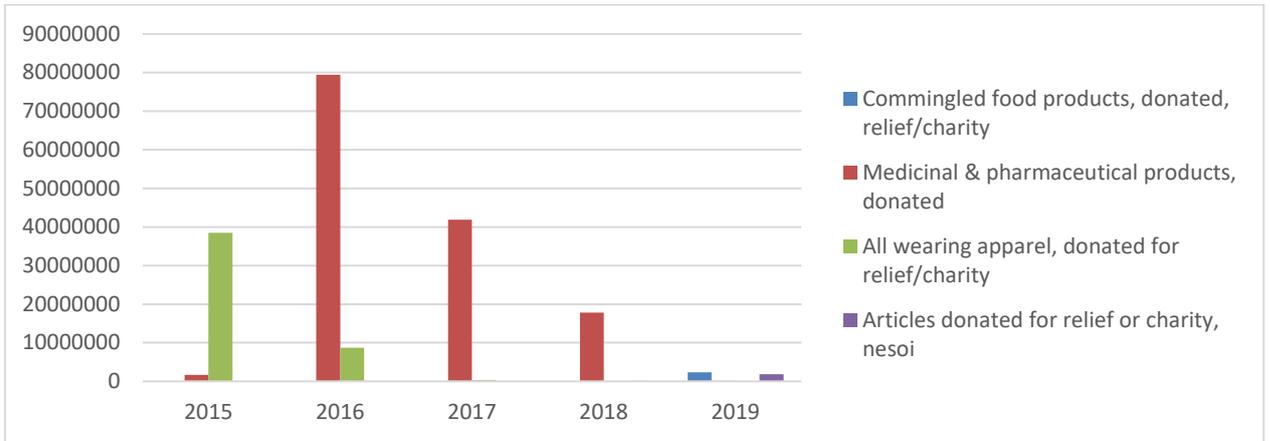
Figure 7a. Puerto Rico's Imports from the US
Relief Commodities excluding water, In US \$



Source: Authors' elaboration based on United States Trade Online and US Census Bureau data.

A surprising finding was that Puerto Rico exported donations of medicinal and pharmaceutical products, in 2017 and 2018, in the crux of the post-hurricane devastation (see Figure 7b). When examined in detail, exports were destined to Belgium (42 and 17 million respectively, for years 2017 and 2018). Medicinal and pharmaceutical products were exported to Ethiopia (59 million in 2016). This has been criticized by organizations, as stated by Hedge Clippers: "But as the country grasps with the COVID-19 pandemic, pharmaceutical companies, and the tests and reagents they produce, have had little presence in the crisis." (Available at <<http://hedgeclippers.org/pain-and-profit-COVID-19-profiteers-in-puerto-rico/>>, p. 3).

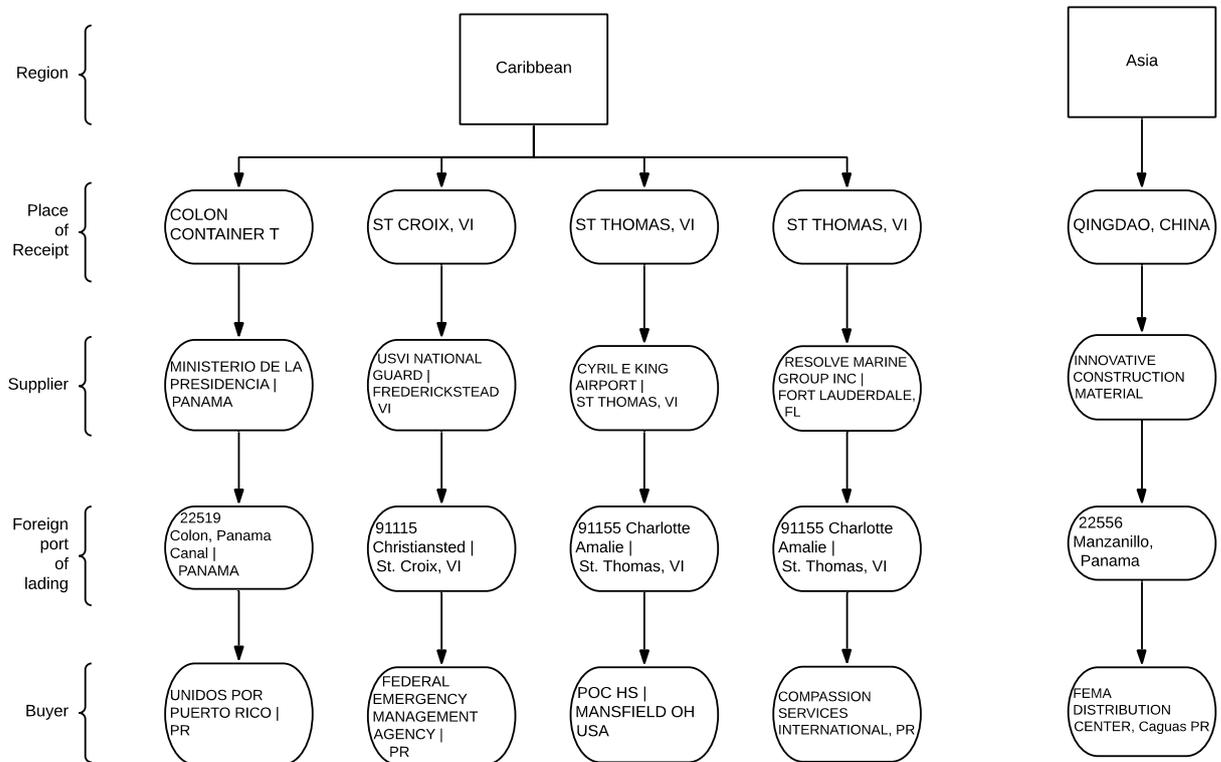
Figure 7b. Puerto Rico's Exports to the World Relief Commodities excluding water, In US \$



Source: Authors' elaboration based on United States Trade Online and US Census Bureau data.

As illustrated in Figure 8, among the top five suppliers for 2017 is FEMA, the U.S. Federal Emergency Management Agency. FEMA imported supplies from China and the Virgin Islands. FEMA's supplies from Qingdao, China came through Panama as port of lading. FEMA's supplies from the Virgin Islands utilized Saint Croix, Virgin Islands as the port of lading. *Unidos por Puerto Rico*, in conjunction with the National Guard, imported goods from Panama and utilized the Panama Canal zone as port of lading.

Figure 8. Puerto Rico Supply Chains for Imports of Relief Goods (excluding water),
 2017
 (for top five shipments in kgs)



Source: Carlos A. Alvarez’s elaboration based on Import Key database.

Again, data shows that the Caribbean was both important as place of receipt and of lading during 2017. In this case, almost all buyers were humanitarian relief organizations and/or federal emergency disaster agencies.

The capability of Puerto Rico as an exporter of medicinal and pharmaceutical products, which accounted for the result presented in Figure 7b, is tied to the Island’s experience in this industry. In 2019, nine out of Puerto Rico's top 10 commodity exports to the rest of the world were pharmaceutical or medical device products. That sector makes up 30% of Puerto Rico's Gross

Domestic Product, 50% of Puerto Rico's total manufacturing and 30% of manufacturing jobs.¹⁴⁰

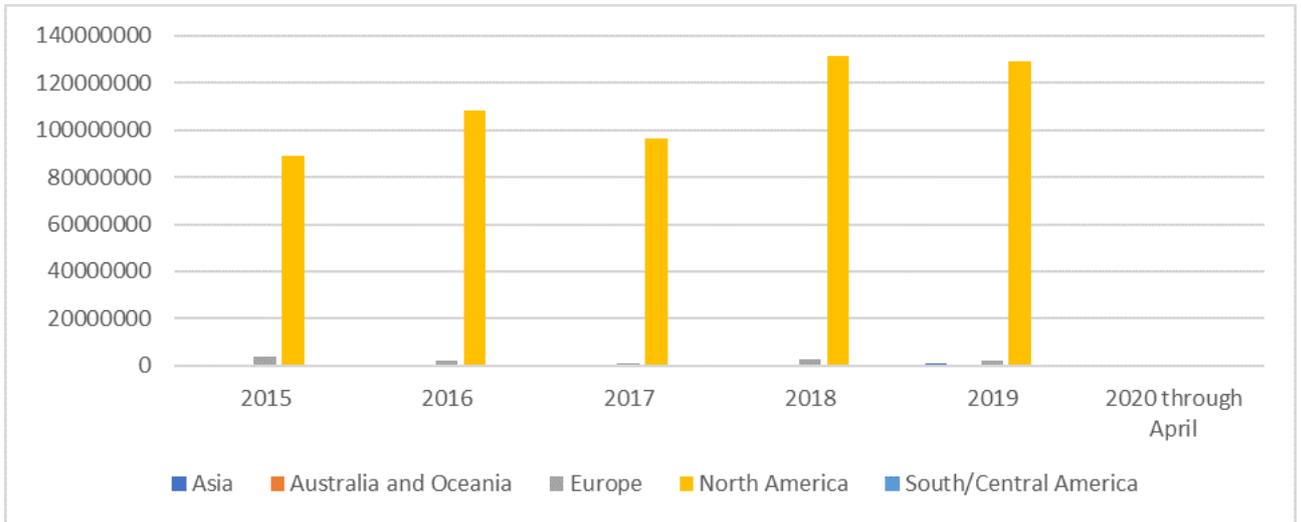
Next, we analyze a related product within this industry, that of diagnostic reagents, as this category has become crucial within the context of the COVID-19 pandemic, with countries and companies seeking available supplies in order to carry out COVID-19 tests.

4.3. DIAGNOSTIC REAGENTS

As Figures 9 and 10 illustrate, preliminary findings assert that Puerto Rico is both strong in imports and exports of diagnostic reagents, a category which houses the COVID-19 test kits. The purpose of exploring these data was to ascertain whether the Island could play a pivotal role if global supply chains are rescaled to a regional and U.S. national level. Both graphs below illustrate the centrality of Puerto Rico's trade with the U.S., although exports to Europe also play a significant role.

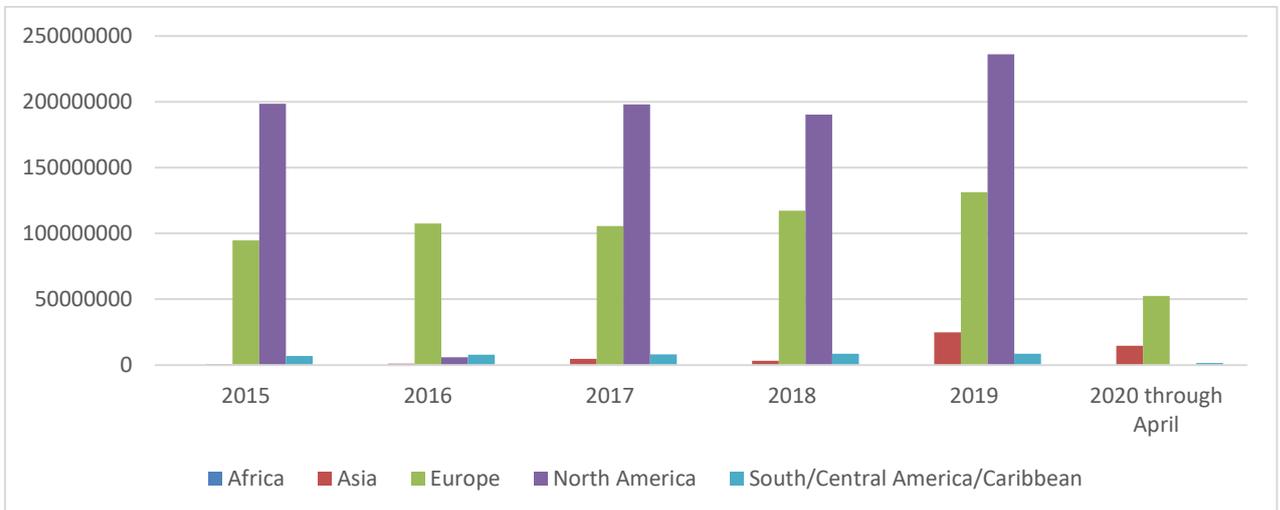
¹⁴⁰ CISION. Puerto Rico makes its case as the next pharma supply chain hub via virtual event. June 15, 2020. Disponível em: <<https://www.prnewswire.com/news-releases/puerto-rico-makes-its-case-as-the-next-pharma-supply-chain-hub-via-virtual-event-301076836.html>>

Figure 9. Diagnostic Reagents HS CODE 382200
Puerto Rico's Imports from the World, By Region, in US\$



Source: Authors' elaboration based on USA Trade Online and US Census Bureau.

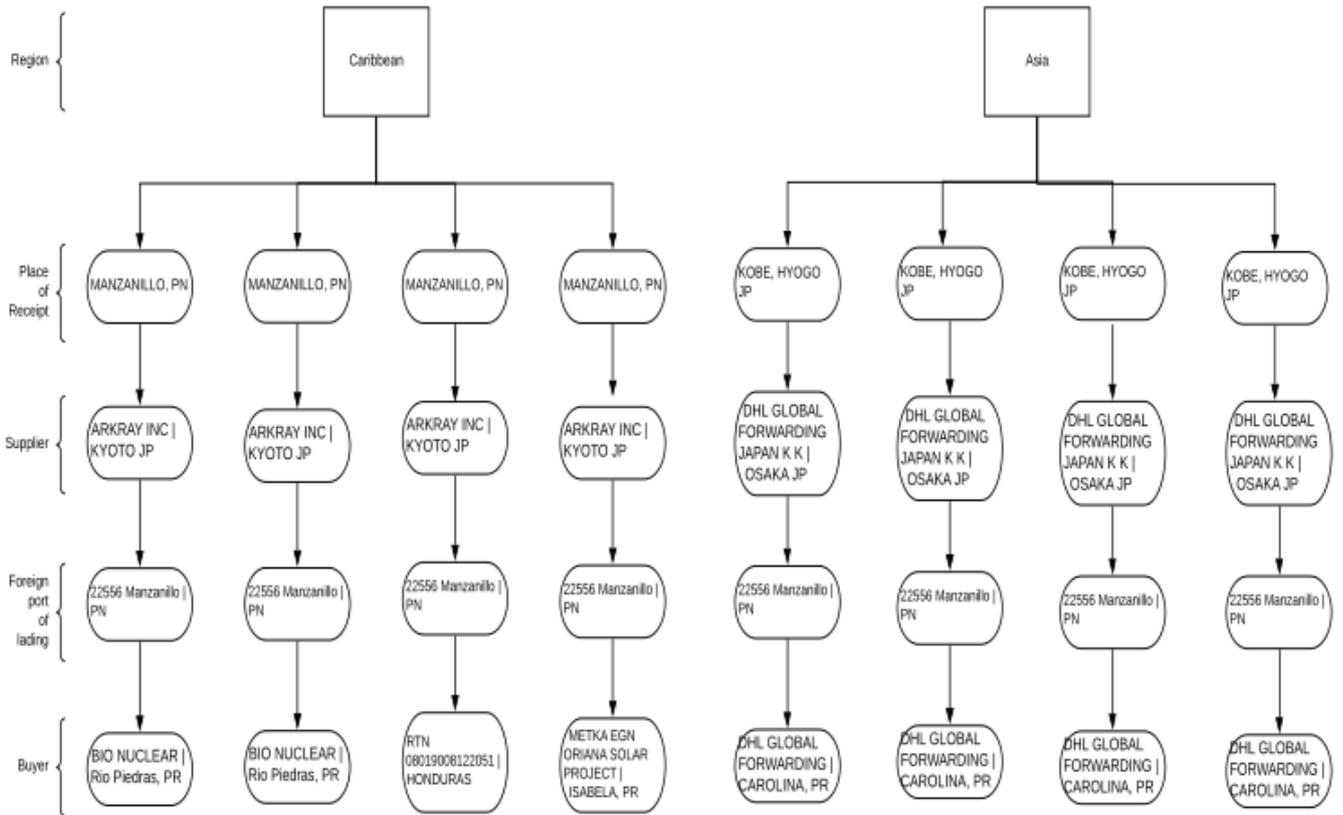
Figure 10. Diagnostic Reagents HS Code 382200
Puerto Rico's Exports to the World, By Region, in US\$

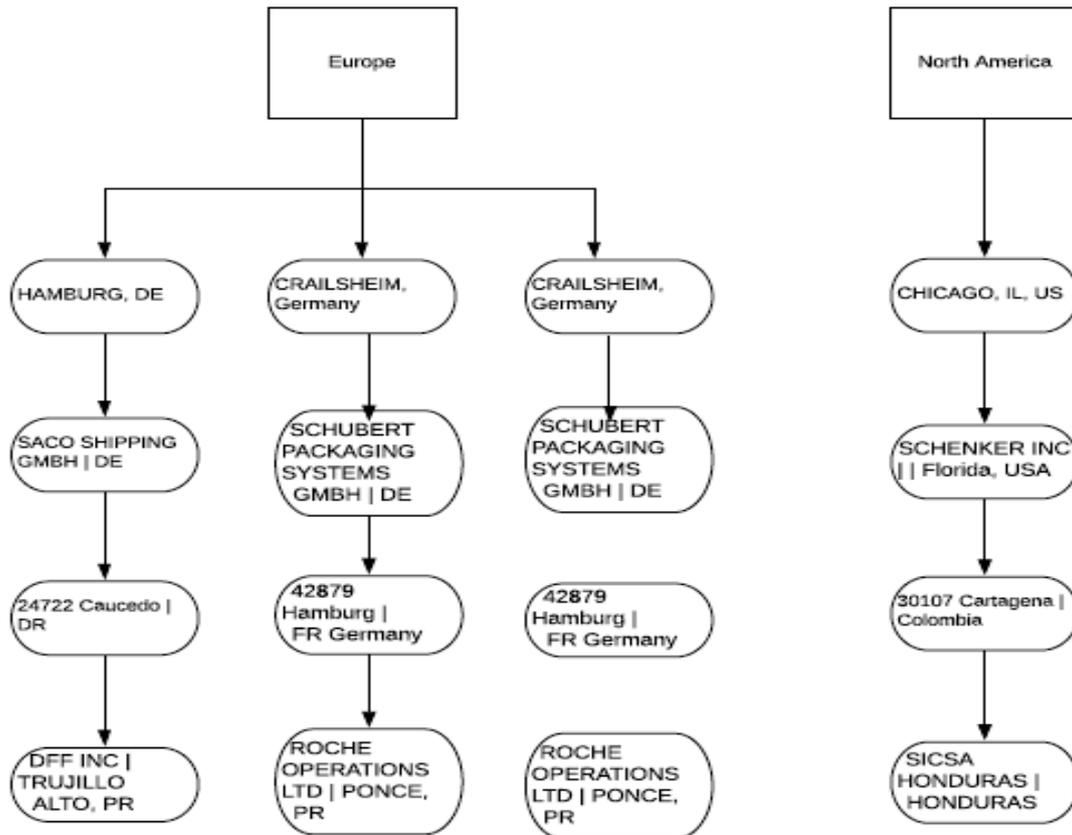


Source: Authors' elaboration based on USA Trade Online and US Census Bureau.

Figure 11 illustrates the complexity of these supply chains. In this case, supply chains' diagrams capture relationships for the 2015-2020, and are not concentrated in one particular year.

Figure 11. Puerto Rico. Supply Chains for Diagnostic Reagents Imports
(for top five shipments in kgs)





Source: Carlos A. Alvarez’s elaboration based on Import Key database.

5. CONCLUSION

Pilot Project contributed preliminary findings that throw light into how to build resiliency. Method has been improved by utilizing several resources to generate an integrated trade database for Puerto Rico and supply chains’ maps/diagrams.

The Greater Caribbean constitutes an alternative network in supply chains, which has proved crucial in disasters, not only for businesses, but also for humanitarian relief organizations. When disasters strike, rapid response depends on the ports of the Greater Caribbean, including, crucially, those of the Dominican Republic, Mexico, Trinidad and Tobago and the Virgin Islands.

The United States also plays an important role, using receiving and shipping ports in the Caribbean and Central America as an alternative supplier network. Puerto Rico was shown exporting donations of medicines and drugs in 2017 and 2018. In addition, it is shown exporting COVID-19 test reagents in

2020, a paradoxical fact in the context of the pandemic and the shortage of these products on the Island.

In the case of relief goods, during 2017, the role of the Caribbean proved crucial both as a receiving and shipping port. Humanitarian organizations and federal emergency agencies stand out as buyers of these goods. Among the most important buyers was FEMA, which imported many of the supplies from China and the Virgin Islands. Harmonized Codes for relief (9802) are important to understand responses to disasters.

The water product is divided into three: mineral, “ordinary” and “relief” water. Mineral water comes from Europe and is more expensive. “Ordinary” water, a very scarce commodity after the hurricane, is imported mainly from the United States and Canada. Water as a humanitarian relief good was imported mainly from the Caribbean and Mexico. All ports of shipment turned out to be in the Greater Caribbean, including the Dominican Republic, Mexico, Trinidad and Tobago, and the Virgin Islands. (Aponte-Garcia and Alvarez, 2021).

We were able to generate integrated trade data analyses for Puerto Rico utilizing the USA Trade Online database and data from the U.S. Census Bureau for the 2015-2020 period. In addition, we were able to generate maps/diagrams that illustrate how method can be applied and also, supply chain maps for specific products. Further research is needed to evaluate other databases and develop method and integrated database more.

REFERENCES

- APONTE-GARCIA, M. Puerto Rico. "Sh*tholing" a U.S. Colony Before and After Hurricane María. **How the US Creates "Sh*thole" Countries**, Atlanta, Georgia: Clarity Press, 2018, p. 268-284.
- APONTE-GARCIA, M., & ALVAREZ, C. A. Mapping International Trade and Supply Chains for Humanitarian and Business Resilience to Atmospheric and Pandemic Disasters. Method and Preliminary Findings for Puerto Rico. **Journal of Applied Business and Economics**, 2021, forthcoming.
- APONTE-GARCIA, M. AND ORENCO-SERRA, K. Building a Strategic Trade and Industrial Policy within the context of Colonial Exclusion and Lack of a Development Strategy. **Latin American Perspectives, Special Issue on Puerto Rico**, Vol. 47, Num. 3, 30-48, 2020.
- BALDWIN, R. AND LÓPEZ-GONZÁLEZ, J. Supply-chain Trade: A Portrait of Global Patterns and Several Testable Hypotheses, **The World Economy**, p. 1-40, 2014. [doi: 10.1111/twec.12189].
- CARLO-VALENTÍN, SIMÓN E. AND GERARDO SANTIAGO-RODRÍGUEZ "Análisis Jurídico de las Leyes de Cabotaje en Puerto Rico: Trasfondo e Implicación en el Comercio Internacional de la Isla." **Working Paper**, 2015.
- CISION. **Puerto Rico makes its case as the next pharma supply chain hub via virtual event**. June 15, 2020. Disponível em: <<https://www.prnewswire.com/news-releases/puerto-rico-makes-its-case-as-the-next-pharma-supply-chain-hub-via-virtual-event-301076836.html>> Acesso em setembro de 2021.
- COMAS-PAGÁN, Myrna; SAGEBIEN, Julia. Robustecer la cadena de suministro ante el cambio climático, **Harvard Business Review**, Vol. 87, Nº. 10, 2009, págs. 34-47.
- DEPARTAMENTO DEL TRABAJO Y RECURSOS HUMANOS. **Empleo y desempleo en Puerto Rico**, diciembre 2021. Disponible en: <<http://www.mercadolaboral.pr.gov/lmi/pdf/Default/Grupo%20Trabajador/EMPLERO%20Y%20DESEMPLEO%20EN%20PUERTO%20RICO.pdf>> Acesso em setembro de 2021.
- GONZÁLEZ, Joanisabel. Sin frutos aun los esfuerzos en pro del trasbordo aéreo. **El Nuevo Dia**, 4 de febrero de 2021. Disponible en: <<https://www.elnuevodia.com/negocios/economia/notas/sin-frutos-aun-los-esfuerzos-en-pro-del-trasbordo-aereo/>> Acesso em setembro de 2021.
- JAIN, Nitish, GIROTRA; Karan; NETESSINE, Serguei. Recovering global supply chains from supply interruptions: the role of sourcing strategy. **Manufacturing and Service Operations Management**. INSEAD: 2020.

KIM, K. AND BUI, L. Learning from Hurricane Maria: Island ports and supply chain resilience, **International Journal of Disaster Risk Reduction**, 39, 2019.

MEYER, Andrea; MEYER, Dana. **Supply Chain Resilience: Restoring Business Operations After a Hurricane. Summary Report**. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Center for Transportation & Logistics, 2019. Disponible en: <<https://humanitarian.mit.edu/wp-content/uploads/2019/12/Supply-Chain-Resilience-Restoring-Business-Operations-After-a-Hurricane.pdf>> Acceso em setembro de 2021.

N.A. **HS classification reference for COVID-19 medical supplies**. 2020. Disponible en: <http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/natural-disaster/covid_19/hs-classification-reference_en.pdf?la=en> Acceso en: 15 agosto 2020.

SANTOS, Héctor. “Cabotage Laws: a Colonial Anachronism”. **Revista de Derecho Puertorriqueño** 36, p. 1-20, 1997.

STATISTA. **Gini coefficient as a measure for household income distribution inequality for U.S. states in 2019**. Disponible en: <<https://www.statista.com/statistics/227249/greatest-gap-between-rich-and-poor-by-us-state/>> Acceso em setembro de 2021.

SUÁREZ-GÓMEZ, William; AYALA-CRUZ, Jorge. **Estudios Gerenciales** 32, p. 250–261, 2016.

UNITED STATES GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO). **Report to Congressional Requesters. PUERTO RICO Characteristics of the Island’s Maritime Trade and Potential Effects of Modifying the Jones Act**. GAO-13-260. Washington: US GAO, 2013.

U.S. GOVERNMENT, **List of COVID-19 related products**. (<https://www.everycrsreport.com/files/20200406_R46304_eb118726bdc67022d3e8b0d09e76381b23e0a485.html#_Toc37165319>.) 2020. Acceso en: 30 julio 2020.

U.S. INTERNATIONAL TRADE COMMISSION (USITC) **Report, 2020, COVID-19 Related Goods**. 2020.

U.S. CENSUS BUREAU. **U.S. Trade with Puerto Rico and U.S. Possessions**, several years, U.S. Department of Commerce Economics and Statistics Administration, Census.Gov. 2020. <<https://www2.census.gov/library/publications/2020/economics/ft895-19.pdf>> Acceso em setembro de 2021.

UNITED STATES CENSUS BUREAU. State imports of Puerto Rico, 2020.

Disponível em: <https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/state/data/imports/pr.html#comm> Acesso em setembro de 2021.

**LA PROTECCIÓN E INCLUSIÓN
EN LA REDUCCIÓN DE RIESGO DE DESASTRES.
UNA EXPERIENCIA DESDE EL CONTEXTO CUBANO**

Jorge Alfredo Carballo Concepción¹⁴¹

Janet Rojas Martínez¹⁴²

Marta Rosa Muñoz Campos¹⁴³

La vulnerabilidad del archipiélago cubano, dada su condición de insularidad en la región tropical del planeta, hace de la gestión de riesgo de desastres una temática de alta prioridad, con particular atención desde las políticas públicas. Sin embargo, a pesar de la intención de Cuba para crear nuevas capacidades y fortalecer las existentes en la gestión de riesgo de desastres, aún persisten brechas en prevención, mitigación, respuesta y recuperación; y políticas que carecen de análisis diferenciados de vulnerabilidades específicas como el género, la edad, y condición de discapacidad, lo cual amerita una visión transdisciplinaria, integradora e inclusiva, como la que ofrece este trabajo.

En este contexto, se desarrolló la investigación *Aprendiendo de Irma y María: transversalización de la protección y la inclusión en la Reducción de Riesgo de Desastres en el Caribe*, investigación binacional entre Cuba y República Dominicana coordinada por FLACSO-Cuba, CLACSO y Ciudad Alternativa. La misma provee herramientas metodológicas que contribuyen, desde un enfoque interseccional, a la mitigación de las desigualdades específicas de género, discapacidad y edad, como consecuencia de movilidades inducidas en condiciones de emergencia y/o desastres. El presente artículo muestra algunos resultados de dicha investigación para el caso cubano, permitido develar

¹⁴¹ Professor de Economia da Universidad de La Habana, Cuba. Pesquisador da Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa Cuba.

¹⁴² Mestre em Ciências, professora da Universidad de La Habana, Cuba e pesquisador da Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa Cuba.

¹⁴³ Doutora em Educação, professora da Universidad de La Habana, Cuba. Pesquisadora da Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa Cuba.

elementos sobre el impacto diferenciado de los desastres, focalizando el análisis en las vulnerabilidades y capacidades preexistentes de las personas y grupos de personas en contextos de emergencia y/o desastres, y en sus impactos asimétricos.

I. Introducción

En los últimos decenios se han desarrollado diversos estudios de peligro, vulnerabilidad y riesgo para la reducción de desastres, a partir del empleo del potencial científico disponible, del cual FLACSO Cuba es parte. En ellos se han ratificado las predicciones sobre el aumento de las temperaturas, la variabilidad de la actividad ciclónica, el cambio drástico en el régimen de lluvias, las inundaciones costeras, entre otras.

Por su ubicación geográfica y su condición de Pequeño Estado Insular en Desarrollo (PEID), Cuba se encuentra expuesta a múltiples amenazas de origen natural, la mayoría de ellas derivadas de eventos hidrometeorológicos y geológicos, los cuales, combinados con los diferentes grados de vulnerabilidad social, económica, e institucional existente, generan un alto riesgo de desastres en su territorio y su población.

Elemento de gran importancia en el enfrentamiento a situaciones de emergencia es el surgimiento en Cuba de la estructura rectora para estos fines: La *Defensa Civil*, sistema que se establece en julio de 1966, con el objetivo de proteger la población y la economía nacional ante situaciones excepcionales (Colectivo de autores, 2017). El sistema funciona en todo el país y refuerza las labores de movilización, planificación para casos de emergencia; sistemas de alerta temprana; recuperación y reparación urgente; búsqueda y rescate en los núcleos de contaminación y destrucción; reducción de riesgos y vulnerabilidades.

Unido a ello, con el surgimiento del Plan de Estado para el enfrentamiento al Cambio Climático, la Tarea Vida, aprobado por el Consejo de Ministros en 2017, se dispone de una política pública que representa una propuesta integral con jerarquía y alcance superior a documentos y estrategias anteriores, que introduce la dimensión territorial del proceso donde se articula con otros documentos de política y de regulación, referidos al tema.

A pesar de la intención del país para aumentar sus capacidades de gestión de riesgo de desastres, todavía existen brechas en prevención, mitigación, respuesta y recuperación, que no tienen en cuenta un análisis de las vulnerabilidades y capacidades diferenciadas por razón de género, edad, y discapacidades, lo cual amerita un análisis transdisciplinario, integrador e inclusivo.

El presente capítulo se basa en la investigación “Aprendiendo de Irma y María: protección e inclusión en la Reducción de Riesgo de Desastres en el Caribe” (Colectivo de autores, 2020) investigación binacional entre Cuba y República Dominicana, coordinada por FLACSO Cuba y CLACSO, con la participación de Ciudad Alternativa. Se propone, *aportar herramientas metodológicas, con enfoque de interseccionalidad, a los gobiernos locales para la mitigación de las desigualdades específicas de género, por discapacidad y por edades, como consecuencia de movi­lidades inducidas en condiciones de emergencia y/o desastres.*

Para ello, provee herramientas metodológicas para los gobiernos locales, con el fin de establecer mejoras en la protección y la inclusión de las personas más vulnerables, en las operaciones de respuesta, específicamente en situaciones de ***movilidad inducida***, en contexto de emergencia y/o desastre, donde se abordan las brechas identificadas durante los huracanes Irma (2017) y María (2017).

Se involucró a diferentes actores territoriales que de manera directa o indirecta forman parte del proceso de protección a la población, ante la ocurrencia de desastres, ya sean como facilitadores/as del proceso o como beneficiarios/as del mismo. De esta forma, se integraron conocimientos y experiencias desde diferentes perspectivas, lo que permitió un análisis holístico e integral.

El trabajo argumentará sobre los siguientes puntos:

- ✓ Identificación de roles y responsabilidades de personas con capacidad de decisión y de la comunidad, en relación a la gestión de riesgos y la respuesta ante una emergencia y/o desastre en situaciones de movilidad inducida o desplazamiento.
- ✓ Determinación del grado de acceso y participación de personas de la población en los mecanismos de toma de decisión y en materia de prevención, respuesta y monitoreo ante una emergencia y/o desastre.
- ✓ Valoración de mecanismos establecidos por los gobiernos locales para la gestión del proceso de movilidad inducida y desplazamientos en contextos de emergencia y/o desastres.
- ✓ Análisis de las maneras en las que la interseccionalidad, género, edad y discapacidad puede disminuir la vulnerabilidad y potenciar la participación en mecanismos de gestión de riesgos.

II. Conceptos clave

Se asumen los siguientes conceptos claves: **desastre, movilidad inducida, desigualdades, desigualdades de género, discapacidad y edades, e interseccionalidad**. Estos indican la necesidad de profundizar en su tratamiento teórico y metodológico, para formular y construir herramientas que fortalezcan el trabajo de los gobiernos y las personas, en el enfrentamiento al cambio climático, específicamente en la respuesta ante desastres.

Desastre

Entendemos el concepto **desastre** como una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad, que puede ocasionar muertes, al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales, que exceden su capacidad para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos (ONU, 2009). Con frecuencia, se describe a un desastre como el resultado de la combinación de la exposición a una amenaza, las condiciones

de vulnerabilidad preexistentes, y capacidades o medidas insuficientes para reducir o hacer frente a las posibles consecuencias negativas.

El impacto de los mismos puede incluir efectos negativos en el bienestar físico, mental y social humano, conjuntamente con daños a la propiedad, la destrucción de bienes, la pérdida de servicios, trastornos sociales y económicos y la degradación ambiental, en correspondencia con las políticas y los sistemas de organización social que garanticen o no capacidades de respuesta y reducción de vulnerabilidades.

Movilidad Inducida

Se propone el concepto de movilidad inducida, desde un enfoque de Reducción de Riesgos de Desastres, el cual provee estrategias para prevenir la movilidad atribuida a los desastres y reducir el riesgo, de forma que se pueda atender las necesidades de las personas, empoderarlas y promover soluciones duraderas.

Se trata de personas en situación especial de vulnerabilidad, que han modificado de una forma abrupta la organización de su comunidad, probablemente hayan eliminado su principal fuente de ingreso (al menos de manera temporal), están sometidos a procesos de angustia y depresión por la lejanía de su lugar de origen o su familia. En ambos casos, para evaluar la población en riesgo y la posibilidad de recibir protección, se asume el indicador de la exposición física de las personas que pueden resultar afectadas por los diferentes peligros de origen natural y antrópico.

Para los efectos de la investigación, se propuso el concepto de *movilidad inducida*, para precisar la condición de la población en riesgo, según los indicadores de exposición física, con necesidad inminente de ser trasladados/ as a centros de recepción de damnificados, casas de familiares y amistades, entre otros. En ese sentido, es un término funcional que proponemos incluir dentro del sistema cubano de protección a la población, en contexto de emergencia o desastre.

Desigualdad

Nos centramos en la desigualdad social. Este concepto se vincula a lo que ocurre cuando las personas viven en condiciones o situaciones que son desemejantes. En estos casos existe una discriminación, que puede ser negativa o positiva de acuerdo al detrimento o el beneficio del individuo en cuestión.

En el plano teórico, el análisis en torno a la equidad involucra la noción de igualdad, que supone ausencia de discriminación o trato excluyente. Otra noción clave es la de justicia social, que establece derechos universales básicos y oportunidades reales, así como imparcialidad en el trato a las personas. La perspectiva multidimensional de la equidad la ubica en ámbitos como lo social, lo político, lo cultural, territorial, ambiental, entre otros, en temas tan diversos como las prácticas sociopolíticas, la participación e inclusión social, libertades, construcción de ciudadanía, etc., lo cual supone trascender lo estrictamente jurídico y proyectarse al accionar de los sujetos (Zabala, 2015).

Interseccionalidad

Las conceptualizaciones sobre la interseccionalidad exponen los procesos complejos que derivan de la interacción de factores sociales, económicos, políticos, culturales y simbólicos en cada contexto. Es un enfoque que subraya que el género, la etnia, la clase, condición de discapacidad u orientación sexual, como otras categorías sociales, más allá de ser naturales o biológicas, son construidas y están interrelacionadas. Sugiere y examina cómo estas interaccionan en múltiples y a menudo simultáneos niveles.

La interseccionalidad expone la manera en que la interrelación de diferentes categorías y actores formales e informales, afecta el comportamiento social, el acceso o la distribución de los recursos, tomando en consideración los niveles de estratificación social a nivel local y regional. Las desigualdades e identidades sociales estructurales se construyen desde el género, el color de la piel, la clase, la condición de discapacidad, la sexualidad, los territorios, el nivel educacional, la edad, etc., y crean experiencias únicas tanto de inclusión como de discriminación. Es por eso que la interseccionalidad es una herramienta analítica, que permite examinar las múltiples y complejas fuentes de los

privilegios y subordinación, así como las causas estructurales asociadas (Cubillos, 2015).

Interseccionalidad por desigualdades de género, discapacidad y edad

En situaciones de desastre o emergencia, determinados grupos afrontan riesgos mucho mayores que otros. Estudios concluyen que en eventos climatológicos adversos y a posteriori, la probabilidad de fallecimiento de las mujeres es mucho más alta que la de los hombres, y que esta tendencia era aún más marcada en contextos de menor igualdad de género y en los que las mujeres tenían un menor acceso a derechos económicos y sociales (Arana, 2017).

La transversalización de género en los procesos de movilidad inducida de la población ante situaciones de riesgos de desastres, permite identificar necesidades, y potencialidades diferentes de mujeres y hombres; los roles que ellas y ellos asumen basados en estereotipos sexistas, dentro de contextos específicos y en comunidades en peligro; y cómo todo esto se relaciona con sus percepciones, vulnerabilidades y respuesta a los riesgos. Algunas investigaciones afirman que los niños y las niñas tienen más posibilidades que los/as adultos/as de fallecer o de verse expuestos a la violencia y a la explotación en contextos de desastres. En estas situaciones, la ayuda suele llegar, por lo menos al principio, de forma asimétrica y es posible que se preste poca atención a condiciones necesarias y a otras necesidades básicas de personas mayores, o con algún tipo de discapacidad (UNICEF, 2017).

Durante los últimos decenios, se ha acrecentado en forma persistente la concientización acerca de la **posición desventajosa de las mujeres, niños, niñas, personas adultas mayores y con discapacidad** en las sociedades contemporáneas de todo el mundo. Al reconocer la desigualdad como la falta de equidad, equilibrio o igualdad entre dos o más personas, cosas, hechos o realidades, se puede relacionar la mencionada posición desventajosa con cuestiones sociales (desigualdad social, económica, educativa, de género). En definitiva, los escenarios que se manifiestan en contextos de desastres pueden ser profundamente discriminatorios.

III. Proceder Metodológico

Como metodología se utilizó un enfoque mixto, que combina métodos cuantitativos y cualitativos para lograr la complementariedad de sus fortalezas y compensar sus deficiencias; en específico el diseño de triangulación que permite obtener datos complementarios acerca de un mismo problema de investigación mediante la comparación y contrastación de las informaciones originadas por ambas metodologías en una sola etapa (Creswell, 2009).

La estrategia de investigación adoptada es el estudio de caso, el cual se centró en las dinámicas socio-económicas que existen en los territorios a investigar. Constituye una perspectiva para la recogida, organización y análisis de la información, mediante un formato de presentación de hallazgos, en el que se pretende no solo la elaboración, interpretación e integración de los resultados; sino la comprensión de las particularidades de una situación, para distinguir cómo funcionan las distintas variables, procesos sociales y las relaciones con el entorno.

Se utilizaron referentes y herramientas de varias disciplinas como la Sociología, Psicología, Geografía, Demografía, enfoques interdisciplinarios, y otras. Algunas de las herramientas empleadas fueron las entrevistas, encuestas, grupos focales, observación no participante, etc. Los grupos focales fueron multifactoriales y se respetaron los criterios de representatividad (equilibrio mujeres/hombres, intergeneracionales, representación estatal, organizaciones de masas, asociaciones de personas con discapacidad); así como académicos, jefes/jefas de familia, líderes y lideresas comunitarios, autoridades locales, etc.) Se utilizaron, además, herramientas de los Sistemas de Información Geográficas (SIG) para los análisis espaciales y la elaboración de mapas temáticos.

Se empleó el muestreo *no probabilístico* (determinístico), donde el cálculo del tamaño y selección de la muestra se basan en juicios y criterios subjetivos. Se encuestaron un total de 236 personas en ambos países, de ellos 160 del sexo femenino (67.8%) y 76 sexo del masculino (32.0%), con un rango de edad que oscilaba entre 12 y 89 años. El 33% del total eran decisores (77 personas) y el 67% personas de la comunidad (159 personas). En ellas se trabajó con 19 personas con discapacidad auditiva, físico-motora, intelectual y débil visual.

El estudio abarcó a personas con responsabilidades de gobierno, defensa civil, educación, salud pública, organizaciones de personas con discapacidad, asociaciones de mujeres (Federación de Mujeres Cubanas (FMC)) a nivel municipal y provincial, entre otros; y para la comunidad, a personas residentes, actores clave de las comunidades, médicos y enfermeras/os, educadores/as, entre otros.

En general, los pasos seguidos durante la investigación fueron los siguientes: **Identificación y revisión de documentos marcos de políticas, legales e institucionales**, formulaciones teóricas y metodológicas, informes, resultados de investigación y estudios relacionados, en Cuba y República Dominicana, en temas medulares como movilidad inducida de la población ante situaciones de desastres, desigualdades de género, discapacidad y edades. **Selección de las comunidades en ambos países**, sobre el criterio de haber sido afectadas en los últimos años por algún desastre o emergencia, principalmente por un evento meteorológico extremo, por lo cual su población tuvo que abandonar de manera temporal o permanente sus viviendas.

Caracterización de los territorios objeto de la investigación, donde se incluyen aspectos físico-geográficos, demográficos, económicos, sociales, políticos, históricos e institucionales; así como los peligros, las vulnerabilidades, riesgos a los cuales han estado sometidos. En ello, se emplearon herramientas de los Sistemas de Información Geográficas (SIG), para el procesamiento y análisis de la información espacial. **Identificación de actores clave** en los territorios, involucrados en la gestión de riesgos, y los roles asumidos por ellos. Los actores clave formales fueron previamente identificados a partir de sus funciones en el proceso de toma de decisiones, en el nivel de gobierno y de la comunidad, unido a los representantes de organizaciones de mujeres, barriales, asociaciones de personas con discapacidad, representantes de Salud Pública, Educación Superior, trabajadores por cuenta propia, líderes de casas culto cristianas, etc. Para ello, como herramienta metodológica se utilizó el Mapa de Actores Clave, que permitió acceder de manera rápida a la trama de relaciones sociales existentes.

Para una mejor comprensión y organización de los resultados se trabajó, por un lado, con los/as decisores/as involucrados/as y por otro, con la

comunidad. Por ellos, ***se elaboraron y aplicaron instrumentos de diagnóstico*** en ambos países: uno, dirigido a decisores que planifican y ejecutan acciones en las diferentes etapas del proceso de movilidad inducida, y el otro, para quienes han vivenciado el proceso como beneficiarios/as. En ambos casos se indagaron las percepciones sobre la inclusión social y la participación ciudadana en situaciones de movilidad inducida ante desastres, lo que permitió identificar brechas, vacíos y oportunidades desde la integración de perspectivas de género, edad y discapacidad, que existen en el proceso de movilidad inducida de la población en estos contextos. Para ello se construyeron 4 bases de datos para el análisis cuali-cuantitativo de las preguntas de las encuestas elaboradas (22 preguntas a la comunidad y 19 a personas decisoras), utilizando Excel y SPSS versión 20.0.

IV. Resultados

IV.1. Roles y responsabilidades en la gestión de riesgos y la respuesta ante emergencias y/o desastres.

La protección civil es vital para cualquier nación, por lo que debe ser una labor de Estado y de todos los que integran la sociedad, de forma que se adecúen a las particularidades de cada contexto. La reducción de riesgo de desastres en Cuba se sustenta en marcos legales que comprenden leyes, decretos y resoluciones ministeriales entre otros, y cuenta con una sólida base institucional para su implementación y el control de su cumplimiento.

Las medidas adoptadas son de obligatorio cumplimiento para toda la población, y deben ser coordinadas y ejecutadas por los organismos estatales, las entidades económicas e instituciones sociales, con la participación de toda la población. El Sistema de la Defensa Civil, que desde el ámbito gubernamental lidera la gestión de riesgo de desastres en Cuba, con roles definidos para los diversos actores, en cuanto marco legal y regulatorio, normas jurídicas, a través de herramientas generales disponibles por los gobiernos locales, las comunidades, asociaciones y organizaciones de la sociedad civil en general.

A partir del análisis de los resultados de la investigación, se verificó la falta de instrumentos metodológicos específicos para integrar las perspectivas de género, discapacidad y edad, con enfoque de interseccionalidad. Esto nos

sitúa en la necesidad de perfeccionamiento de los estudios de riesgos para situaciones de desastres, y de proponer opciones metodológicas más integrales, ajustadas a la realidad objetiva, donde se evidencie las contribuciones de este enfoque, al mejoramiento de las políticas existentes. A pesar de que existen investigaciones de casos de estudio y de análisis de las políticas, el debate académico que ponga a dialogar las distintas investigaciones realizadas sigue siendo una deuda.

Se considera importante la reflexión sobre la diferencia de percepciones de la población y los/as decisores/as. En este tema, de particular importancia para la temática y la investigación, se refieren características de los grupos sociales en situación de vulnerabilidad, en cuanto a su reconocimiento por parte de los/as decisores/as, así como sus relaciones con ellos, básicamente de subordinación asistencializada. Estos elementos conforman su actitud social, económica y política, en un contexto de grandes transformaciones sociales.

Esto nos lleva a asumir, bajo la lógica de que cada situación de emergencia y/o desastre tiene sus particularidades, y que es terreno fértil para profundizar en las brechas existentes y plantear nuevas alternativas, que se requieren respuestas adaptadas, cuyo basamento sea reducir las distancias entre las percepciones de la población y decisores/ as, para responder a esos impactos diferenciados en los grupos de mayor situación de vulnerabilidad.

VI.2. Acceso y participación en los mecanismos de toma de decisión en materia de prevención, respuesta y monitoreo.

Mecanismos para la toma de decisiones

La experiencia acumulada en Cuba para la protección de la población, sus bienes, y los medios de la economía local y nacional, ha permitido crearlos Centros de Gestión para la Reducción de Riesgos (CGRR) y los Puntos de Alerta de Temprana (PAT), en comunidades aisladas, municipios y provincias más vulnerables de todo el país. En ello participan grupos multidisciplinarios de sectores claves, que sistemáticamente realizan estudios de peligros, vulnerabilidades y riesgos a nivel local, lo que constituye una valiosa

herramienta para los gobiernos locales en la toma de decisiones y aplicación de medidas para la reducción de riesgos de desastres.

Así mismo, está organizada, desde los estudios de peligro, vulnerabilidad y riesgo, la participación intersectorial y multidisciplinaria para estimar el riesgo asociado a eventos naturales, tecnológicos y sanitarios a nivel local, se realizan y actualizan sistemáticamente los Estudios de Riesgos de Desastres a nivel municipal; empleándose como herramienta colateral para evaluar el riesgo en la comunidad el Análisis de Vulnerabilidad y Capacidad.

Los resultados y análisis de los estudios de peligro, vulnerabilidad y riesgo, son incluidos en los planes de ordenamiento territorial, con el objetivo de no incrementar ni desarrollar nuevas vulnerabilidades, aunque con escaso impacto en la eliminación de las existentes.

Mecanismos de gobiernos locales para movilidad inducida

Ya desde la *fase informativa*, todas las estructuras de gobierno que participan en la evacuación son movilizadas. Se activan los puestos de dirección y se esclarecen las misiones de los órganos de evacuación. Son aspectos importantes: el número total de personas a evacuar, la localización y habilitación del transporte, la prueba de las comunicaciones y el completamiento de los medios adicionales. Si es necesario se distribuyen los alimentos en los centros de elaboración, se controla la existencia de agua potable y se centraliza el abasto de agua.

Una vez recibida la indicación, los órganos de *evacuación* se activan en su composición completa, incluidas las comisiones de evacuación a nivel de cuadras y se comienza a trabajar según el censo de personas realizado previamente. El trabajo siempre se inicia por las áreas expuestas de mayor peligro (de inundación, derrumbe o incomunicación inmediatos). Los órganos de gobierno y la Defensa Civil, tienen la responsabilidad de realizar la evacuación de la población en el menor tiempo posible, teniendo en cuenta las características generales y específicas de la situación creada, el fenómeno y sus posibles cambios, sin tener que lamentar lesionados/as o pérdidas de vidas humanas. Se determinan los grupos en mayor situación de vulnerabilidad, específicamente mujeres embarazadas, niños/ as, personas en condición de

discapacidad, adultos/as mayores, personas que viven en casas en mal estado constructivo, para diferenciar su tratamiento.

Participación

En los procesos de movilidad inducida la participación ciudadana es uno de los aspectos positivos que señalan los/as decisores/as implicados/as. Dicha participación, en la cual influye la cultura e idiosincrasia de la población cubana, hace más efectivo y eficaz el proceso, y se evidencia en la espontaneidad de la comunidad para colaborar con las autoridades encargadas de la evacuación.

En este sentido, tanto actores/as de gobierno como de la comunidad encuestados/as, refieren la necesidad de lograr una mayor implicación, participación y protagonismo de la población, como agentes activos del proceso de movilidad y evacuación. Asimismo, expresan la aspiración de elevar su participación, así como de las asociaciones de personas con discapacidad, en espacios de debate académico, comunitarios, y de toma de decisiones, lo cual posibilitará un mejor aprovechamiento de sus potencialidades, así como de sus oportunidades de integración, accesibilidad en el proceso de movilidad y evacuación, así como en la rehabilitación posterior a estos eventos.

Implementación de Políticas

Durante los procesos de evacuación se priorizan determinados grupos poblacionales que se consideran más vulnerables a priori. Según la opinión de los decisores/as entrevistados/as, los grupos más priorizados son los niños/as, mujeres embarazadas, personas adultas mayores y con discapacidad. Si ponderáramos las prioridades, según el criterio de las personas encuestadas, sin lugar a dudas los niños(as) son el grupo social más priorizado, seguidos de las mujeres embarazadas.

Aun cuando los/as adultos/as mayores son considerados/as como grupo vulnerable a proteger, la prioridad que se les da en el proceso de evacuación difiere según el territorio estudiado, por lo que estos aparecen con mayor frecuencia y de forma más homogénea que el resto de los grupos poblacionales.

Al indagar sobre las *articulaciones* entre instituciones y actores locales, incluyendo familias y vecinos, la opinión es positiva en la mayoría de los casos. El 71 % del sexo femenino y el 61% del masculino considera de buena las articulaciones.

Elemento que se considera clave en la investigación se refiere a la necesidad del abordaje, desde el accionar de las personas que llevan a cabo las políticas, de la diversidad existente a lo interno de los grupos considerados a priori en mayor situación de vulnerabilidad, desde el cuestionamiento de la reproducción de desigualdades, que muchas veces se enmascaran y refuerzan en acciones protectoras en estos contextos.

La transversalización del género en los procesos de movilidad inducida de la población ante situaciones de riesgos de desastres, como elemento novedoso que debe ser naturalizado en las políticas de gestión de riesgo de desastres, tiene que identificar necesidades, situaciones y potencialidades diferentes de mujeres y hombres, de forma que queden definidos claramente cuáles son los roles que ellas y ellos asumen dentro de contextos específicos y sus interrelaciones.

IV.3. Valoración de mecanismos establecidos por los gobiernos locales para la gestión del proceso de movilidad inducida en contextos de emergencia y/o desastres.

La percepción de los decisores acerca de las *condiciones materiales y la cobertura de las necesidades particulares* en los centros de evacuación difieren para las mujeres, niños/as, personas con discapacidad y adultos/as mayores. Aunque priman los criterios de bueno y regular, los/as encuestados/as reconocen que, tanto para las mujeres como para las personas con discapacidad, no están totalmente cubiertas sus necesidades específicas con condiciones materiales de regulares.

Por su parte, un mayor número de encuestados/as consideran que las condiciones en los centros de evacuación para niños/as y adultos/as mayores son buenas, en relación a las mujeres y las personas con discapacidad. Para los/as adultos/as mayores algunos aspectos pudieran mejorar como la adecuación de espacios para su esparcimiento, la eliminación de barreras

arquitectónicas y el tratamiento psicológico que se les brinda por parte de los responsables del proceso de evacuación y de la población en general.

La satisfacción de las necesidades básicas de los diferentes grupos poblacionales, responde en gran medida a la sensibilidad y las herramientas teórico metodológicas que posean las personas que lideran procesos de evacuación, para trabajar con dichos grupos y hacerlos más partícipes.

Los *conocimientos* que los/as decisores/as identifican que debieran poseer para el trabajo con estos grupos sociales, parten de las particularidades de cada persona, y hacia el interior de sí mismo. Los criterios más referidos para el trabajo con personas con discapacidad, niños/as y adultos/as mayores están en función del cuidado y de la protección, lo cual es válido y meritorio, pero no se refieren valoraciones que pudieran asociarse a conocer y potenciar sus capacidades, en especial personas con discapacidad y adultos/as mayores durante el proceso de evacuación.

Junto a esto, se sugieren la necesidad de avanzar en el enfoque de inclusión y de género, desde la herramienta de sensibilización a actores clave con capacidad de decisión, y para actores de la comunidad, por una parte, y a la población por la otra, en especial considerando a los grupos de población focalizados en este estudio.

4. ¿Puede la interseccionalidad ayudarnos a disminuir la vulnerabilidad y potenciar la participación en mecanismos de gestión de riesgos de desastres en el ámbito binacional?

En este acápite se delinearán elementos para abordar brechas de ***equidad por género, edad y condición de discapacidad*** como consecuencias de movilidad inducida en ámbitos de desastre. Este es un acápite propositivo, desde las experiencias de estudios anteriores y de casos de estudio internacionales que aparecen en la literatura. En este sentido, se observó que la articulación con decisores/as de política es un buen comienzo para que los intereses de las personas y asociaciones que representan a mujeres, personas con discapacidad, adultos/as mayores y de la niñez, sean considerados. Se impone establecer alianzas de cooperación y de trabajo con los órganos

decisores, las autoridades políticas, las universidades, centros de investigación, etc.

De ahí la importancia de desarrollar el análisis desde la perspectiva de interseccionalidad dado que, a partir de las formas diversas en las que se vive un fenómeno, es posible construir abordajes orientados a impulsar procesos desde la equidad y la reducción de vulnerabilidades. En Cuba, se resalta el criterio de las personas evacuadas en la comunidad, donde valoran como bueno el rol de instituciones y personas responsables en el proceso de evacuación, relacionado con el buen trato, el aviso temprano y el buen trabajo de los factores institucionales. No obstante, tener buenos modales y paciencia para tratar con las personas evacuadas, son elementos a tener en cuenta para perfeccionar el proceso, en especial con aquellos/as que presentan condiciones que los hacen vulnerables o se acrecientan en contextos como estos.

Otros elementos se refieren a ser sensibles a sus necesidades particulares y valorar sus capacidades de agencia para aportar a los procesos en curso. Para ello se activan mecanismos de ayuda comunitaria y redes de vecinos de forma espontánea, sobre la base del conocimiento de las condiciones de habitabilidad, las necesidades y/o las características de las personas circundantes. Los/as actores de la comunidad también trabajan de forma conjunta con las autoridades de gobierno y organizaciones de masas, intencionado identificar y priorizar a los más necesitados/as.

Las mujeres en el proceso de movilidad inducida desempeñan roles tradicionales de género donde se refuerza una división sexual de trabajo que asigna a las mujeres una jornada primordial de tareas vinculadas al cuidado de las y los otros, ya sean infantes, personas enfermas, adultas y adultos mayores y personas con discapacidad. Igualmente juegan un rol activo en la priorización de medicamentos, agua, alimentos y documentos para llevar al momento de la evacuación. Mientras que los hombres refieren un interés marcado en priorizar aspectos asociados a la protección de lo material.

En el proceso de movilidad inducida ante situaciones de desastre, debe ser sensible a la equidad de género y a la diversidad social existente, e igualmente, a la edad, y condición de discapacidad, entre otros factores, tanto durante la evacuación como al momento de dotar e instalar albergues

temporales, asistir psicológica y médicamente a las y los damnificados afectados para la recuperación posterior.

Los instrumentos aplicados, en sentido general, arrojan vacíos en la preparación, respuesta, recuperación y reconstrucción en el proceso de gestión de riesgo ante situaciones de emergencia y/o desastre. Revelan la necesidad de plasmar en los documentos programáticos, el enfoque interseccional, intencionando a grupos vulnerables, así como darle un papel activo, para lograr una mirada más integral y sobre todo, incluir ese enfoque en la elaboración y aplicación de programas generales en los contextos de desastre.

La interseccionalidad, como instrumento que permite abordar la diversidad y las múltiples desigualdades en torno a grupos vulnerables en todos los niveles o ámbitos, muestra como cada una de las desigualdades interacciona de manera diferente según la situación personal o de grupo social, dígase mujeres con discapacidad, niñas y mujeres de la tercera edad.

La accesibilidad al entorno físico, la comunicación y a otros servicios básicos, la participación y la dignidad de los grupos más vulnerables son elementos a tener en cuenta en la elaboración, la ejecución, el seguimiento y la valoración de los programas de emergencia. Esto propicia, que puedan tomar sus propias decisiones, sean reconocidos/as y respetados/as como ciudadanos/as y seres humanos iguales, desde la perspectiva de que tienen una contribución para hacer antes, durante y después de un desastre. Junto a ello, la creatividad y la capacidad para hacer aportaciones significativas a la gestión del riesgo ante situaciones de emergencia, constituyen aspectos notables develados en la investigación.

5. Conclusiones

Los resultados alcanzados evidencian muestran potencialidades y oportunidades para identificar aprendizajes comunes y específicos, así como para fortalecer sus capacidades desde el enfoque de adaptación al cambio climático. De igual manera, invitan a la reflexión sobre la diversidad de grupos poblacionales al interior de las diferentes comunidades y asentamientos.

La inclusión social de todas las personas involucradas a través de las diferentes organizaciones y redes de la sociedad civil, debe favorecer la

participación social, donde se promueva que las personas sean sujeto de las transformaciones y cambios en el enfrentamiento al cambio climático y la prevención de riesgos de desastres. Para ello, es necesario incluir otras variables y componentes desde una perspectiva sociocultural, por ejemplo: el estudio de las percepciones ambientales; el enfoque territorial y comunitario; la cultura; el desarrollo local (que ha de contribuir a un crecimiento económico más equitativo en términos sociales y territoriales, y más ambientalmente sostenible).

La investigación realizada comprobó la existencia de brechas en los procesos de prevención, mitigación, respuesta y recuperación, causadas, entre otras cuestiones, porque la gestión de esos procesos no tiene en cuenta un análisis de las vulnerabilidades diferenciadas por razón de género, edad, y discapacidades, desde el análisis interseccional, transdisciplinario, integrador e inclusivo. No obstante, este trabajo ha permitido develar elementos sobre el impacto diferenciado de los desastres en ese aspecto, focalizando el análisis en las vulnerabilidades y capacidades preexistentes de las personas y grupos de personas en contextos de emergencia y/o desastres, y en sus impactos asimétricos.

REFERENCIAS

ARANA, María Teresa. Género y cambio climático en América Latina. Casos de estudio. **Alianza Clima y Desarrollo (CDKN)**, 2017.

Colectivo de autores **Guía metodológica para la organización del proceso de reducción de desastres. Procedimientos para evaluar el nivel de reducción de la vulnerabilidad y el riesgo en los organismos, entidades y territorios; así como la objetividad en la implementación de los Planes de Reducción de Desastres.** La Habana: PNUD y Defensa Civil de Cuba, 2017.

Colectivo de autores. **Informe final de investigación “Aprendiendo de Irma y María: transversalización de la protección y la inclusión en la Reducción de Riesgo de Desastres en el Caribe”.** CLACSO, noviembre de 2020. Disponible en: <<https://www.clacso.org/actividad/presentacion-del-informe-final-de-investigacion-aprendiendo-de-irma-y-maria-transversalizacion-de-la->

[proteccion-y-la-inclusion-en-la-reduccion-de-riesgo-de-desastres-en-el-caribe/>](#)

Acceso en noviembre de 2020.

CRESWELL, John W. **Research Design. Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches**. 3ra. Ed. Nueva York: Publicaciones Sage, 2009.

CUBILLOS, Javiera. La importancia de la interseccionalidad para la investigación feminista. **Revista internacional de ética y política "Oxímera"**, Madrid, n. 7, p. 119-137, 2015.

FONDO DE LAS NACIONAES UNIDAS PARA LA INFANCIA (UNICEF). **Informe anual "Unicef para cada niño"**, México, 2017.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. **Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres (ISDR)**, 2009.

ZABALA, María del Carmen. Proceso de Inclusión Social desde la perspectiva de actores sociales en un barrio de la capital cubana. **Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina**, La Habana, v. 3, n.2, 2015.

EL IMPACTO DEL COVID-19 EN LAS ECONOMIAS DEL CARIBE

Rosajilda Vélez¹⁴⁴

Diandra Peña¹⁴⁵

Contexto

A partir de la adopción de medidas restrictivas aplicadas a nivel mundial para controlar la pandemia del COVID-19, los países del Caribe han agudizado sus limitaciones estructurales de propensión a la volatilidad del crecimiento, definidas por exportaciones concentradas en sectores de baja tecnología, dependencia del mercado externo y alta vulnerabilidad a desastres naturales. Para estas pequeñas economías, la coyuntura resulta en mayor desequilibrio de la balanza de pagos y aumento del déficit fiscal (crisis cambiaria y aumento de la deuda), en una situación que amplía los límites para generar capacidades de desarrollo social sostenible.

El principal canal de transmisión de la crisis deviene del shock de oferta por el cierre de las fronteras y la suspensión de las actividades productivas a escala mundial que tienen arrastre significativo en las principales fuentes de divisas en estos países, como es la actividad del turismo y los ingresos por remesas. Sectores enteros de la economía han visto mermada o temporalmente reducida su actividad, por la fuerte caída de la demanda de los productos de exportación, a lo que se suma la dependencia de alimentos y otros bienes importados, que pone en riesgo sus cadenas de suministro (CEPAL/OPS, 2020).

¹⁴⁴ Especialista en análisis geopolítico de la zona del Caribe y de la relación de la Republica Dominicana con Haití, tiene formación a nivel de Doctorado, y se ha desempeñado como funcionaria del sector público en la Republica Dominicana, como *docente* en universidades de América Latina, y *Consultora Internacional* en políticas de desarrollo.

¹⁴⁵ Especialista en políticas públicas, y análisis macroeconómico y geopolítica de la subregión del Caribe. Es economista con magíster en Políticas Públicas, desempeñando funciones relacionadas en el sector público de la República Dominicana.

La acción combinada de la caída de demanda agregada generado por la reducción de los ingresos de los consumidores y la incertidumbre de los agentes productivos, han presionado el desplome de los indicadores de estabilidad macroeconómica. La apremiante situación ha sometido los gobiernos a gastos extraordinarios a un nivel que no tiene soporte fiscal, se han adoptado medidas de protección al ingreso de los hogares, de flexibilización tributaria y de alivio a la deuda de los agentes económicos.

La pandemia enfrenta los países del Caribe a un nivel de crisis económica y social no experimentada en muchas décadas. La urgencia sanitaria de sustantivo impacto económico, se combina al alto nivel de déficit fiscal y endeudamiento público acumulado, en parte por el deterioro de los términos de intercambio en el comercio internacional, y los requerimientos de financiamiento para recuperar y reconstruir la estructura productiva en respuesta a los recurrentes desastres climáticos que abaten la región.

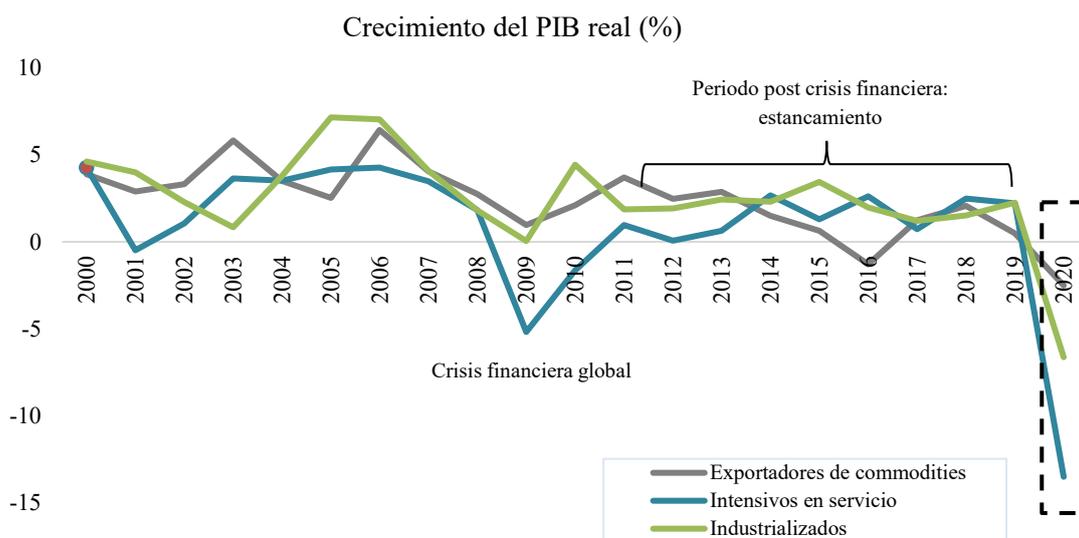
La coyuntura encuentra las economías con limitaciones significativas en capacidad fiscal, que se arrastra como secuela de la crisis financiera de 2008-2009, expresada en un estancamiento del crecimiento en torno al 1.5% entre 2010 y 2019 y una estimación de caída del PIB real regional promedio de ▼9.3% para 2020. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) asegura que la pandemia supondrá aumento sustantivo de la desocupación, la pobreza y la desigualdad, determinando un empeoramiento de las condiciones de vida, y un retroceso económico similar al registrado a mediados de la década de 2000

I. La situación macroeconómica

La crisis generada por la pandemia encuentra a la subregión del Caribe en un escenario de deficiente desempeño económico y reducido espacio fiscal para enfrentar los nocivos efectos sociales que ha provocado. Salvo algunas excepciones, los países registran bajo crecimiento económico, y en término general, mantienen las restricciones en capacidad de compra externa. Entre 2010 a 2019, el crecimiento promedio del PIB real fue de 1.5%, y de 18 países considerados, experimenta expansión la República Dominicana (5.6%), Guyana (3.8%), Granada (3.1%), Cuba (2.2%) y Antigua y Barbuda (2.0%); se ralentiza

Aruba (0.8%), San Vicente y las Granadinas (0.7%), Jamaica (0.6%), Dominica (0.3%) y Barbados con un crecimiento nulo; y decrece Puerto Rico y Trinidad y Tobago con -0.3% y -0.8, respectivamente.

Se estima que el mayor potencial de reducción de ingresos por efecto de la pandemia proviene del turismo y las remesas, que son fuentes principales de generación de divisa en los países del Caribe¹⁴⁶. En una clasificación por actividad económica dominante, se espera que aquellos países que dependen básicamente del turismo tendrán la mayor caída, con una reducción del PIB de ▼13.5%; los de que presentan algún nivel de industrialización (baja y media) como es el caso de República Dominicana, Cuba y Puerto Rico, se espera un menor decrecimiento con ▼5.0%; y los menos afectados serían los países exportadores de commodities -básicamente petróleo crudo- con un estimado de caída de ▼2.5%.

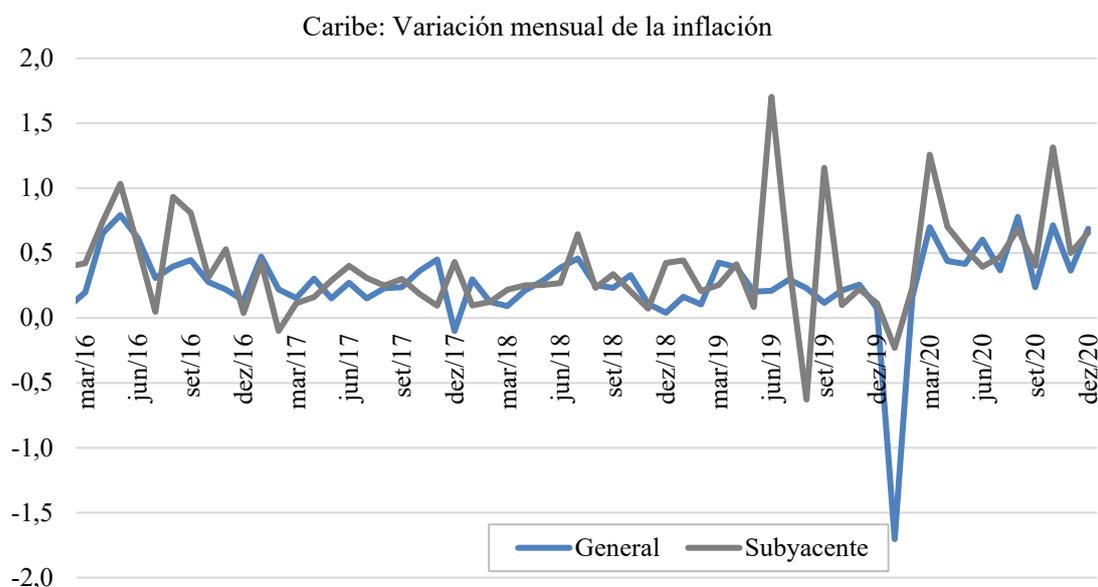


Elaborado con datos del FMI, la CEPAL y de la Junta de Planificación de Puerto Rico.

La revisión de comportamiento macroeconómico refiere el comportamiento de la inflación en un umbral entre 0.5% y 1.0% de enero a octubre -un nivel históricamente bajo- que resulta de la paralización de las actividades económicas y la fuerte caída de la demanda agregada generada, a

¹⁴⁶ Un estudio del FMI-2015, demuestra que 1.0% de aumento del desempleo en los países de procedencia de los visitantes, el turismo disminuye en 1.8%; y en la crisis 2008-2009 el aumento del desempleo en los países de residencia de la diáspora del Caribe contrajo en 5.5% el valor de las remesas.

raíz de las medidas restrictivas para controlar los contagios. El detonante de la inestabilidad a nivel de los precios internos fue la inflación subyacente, indicador que aísla el impacto directo de los precios externos de los alimentos y la energía, la caída de los precios alcanza dos puntos porcentuales, presentando sólo Haití y Surinam alza en el rubro de los alimentos.



Elaborado con datos de la CEPAL

En el caso de República Dominicana, Guyana, y Trinidad y Tobago, que presentan los niveles de precios más bajos, se atribuye a la adopción de medidas monetarias expansivas con tasas de interés bajas en estímulo al crédito destinado a los sectores económicos, particularmente a la producción e importación de productos alimenticios y el turismo. Por su parte, los países de la Unión Monetaria del Caribe Oriental donde la tasa de interés no es instrumento principal de política monetaria, presentan ajuste a la baja por primera vez en los últimos 17 años, caso de Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas, Anguilla y Montserrat; el único que no recorta cambios es Jamaica, que desde agosto de 2019 se mantiene en 0.5%, la menor registrada desde 2007.

En el contexto de caída de los ingresos externos provocada por la crisis del COVID-19, desde inicio de 2020 el dólar estadounidense ha tendido a apreciarse frente a las monedas de las economías en desarrollo, haciendo

necesario la aplicación de medidas para estabilizar el tipo de cambio y proteger el poder adquisitivo de los agentes económicos. Al respecto destacan:

- Las medidas adoptadas por el Banco del Caribe Oriental que estable controles para mantener sin cambios la política monetaria de los países que componen la **Unión Monetaria del Caribe Oriental**, apuntando en preservar la estabilidad de precios, con tasa fija de 2.7 dólares del Caribe Oriental por US\$ 1.
- La escasez de dólares estadounidenses en **Surinam** ha sido de fuerte malestar económico, pues si bien el tipo de cambio oficial se mantuvo estable en 7.52 dólares surinameses por US\$1, desde 2018, la tasa de cambio paralela ha aumentado considerablemente, incidiendo en un incremento de la inflación interanual a 17.6% en marzo de 2020, que ha generado manifestaciones de protesta en sectores del mercado local.
- A fines de mayo de 2020, la moneda de la **República Dominicana** se había depreciado un 5.4% con respecto al cierre de 2019 y un 9.8% en términos interanuales, por lo que implementaron medidas para estabilizar el tipo de cambio, con inyecciones en el mercado cambiario y uso de instrumentos de cobertura. Al 31 de diciembre de 2020, las reservas internacionales brutas alcanzaron US\$10,751.7 millones, equivalente a 7 meses de importaciones de bienes y servicios, excluyendo las importaciones de zona francas.
- Para controlar la volatilidad del mercado cambiario, **Haití** centra su principal desafío es proveer de forma directa divisas a los importadores sin que actúen intermediarios, dado que la brecha entre el tipo de cambio informal y la tasa de referencia oficial (71.3 gourde por US\$1, diciembre 2020) puede llegar a 20 puntos porcentuales. El banco central ha exigido a los subagentes pagar en gourdes todas las transferencias, y resultado de las inyecciones al mercado cambiario, la tasa de cambio cayó de un promedio de 106.3 gourdes por dólar en mayo, a 63.9 gourdes en octubre, provocando la caída de precio de los productos alimenticios importados, como el arroz, el aceite de cocina y la harina de trigo.

- De principios de la pandemia a finales de agosto 2020, el dólar de **Jamaica** se ha depreciado en más del 12%; hasta alcanzar \$150 frente al dólar estadounidense, una depreciación incrementada en 10.2% respecto a agosto de 2019 (\$136.1 por 1 USD). Para aliviar la presión del mercado de divisas, a partir de marzo se aplicaron medidas de restricción a los acuerdos de fusiones y adquisiciones, de swap y reducción de los requisitos de reserva de depósito, y de pago de dividendos de compañías financieras.
- Con la finalidad de controlar el incremento de los precios mayoristas y la inflación, **Cuba** decide en 2020 iniciar un proceso de unificación monetaria, retirando de circulación el CUC (Cuban Convertible Currency) y continuar con la tasa de cambio fijo o “anclaje nominal” del dólar estadounidense y el peso convertible cubano (1 USD = 1 CUP). Se presume que la unificación podría generar inflación y desempleo a corto plazo, con una caída del poder adquisitivo que afectaría sensiblemente los salarios, los subsidios y las pensiones.

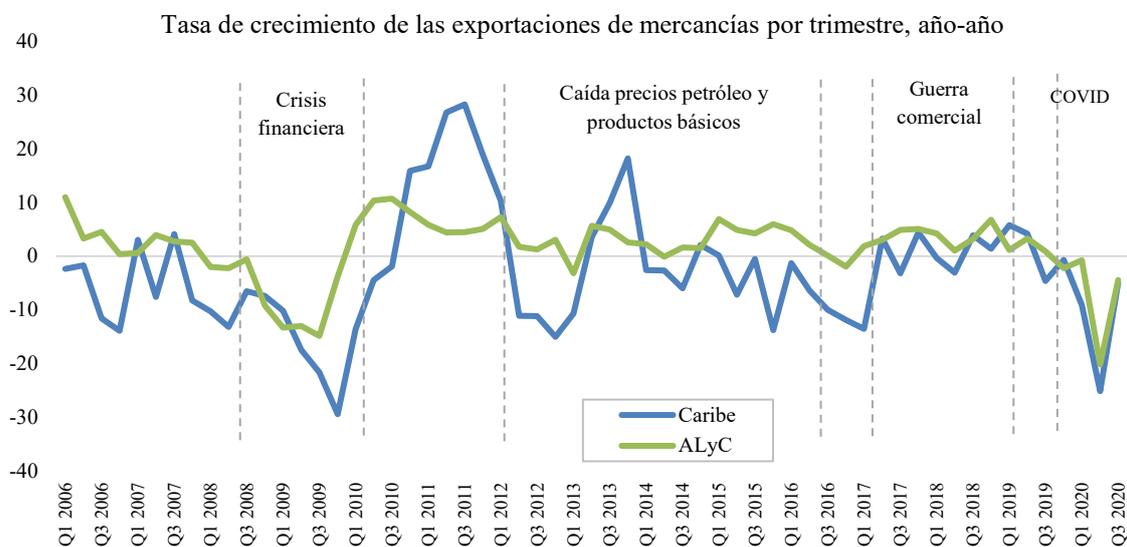
II. Comportamiento del Sector Externo

Las tendencias comerciales para 2020 dan cuenta que las exportaciones de los países del Caribe presentarán mayor contracción que el conjunto de América Latina y el y Caribe, en un estimado de reducción de 18.9%, que profundiza la tendencia de 2019, cuando cayeron en 7.8% (BID, 2021)¹⁴⁷. El déficit de la cuenta corriente promedio de los países se había ampliado al 6.7% del PIB, alcanzando US\$ 3,291 millones en 2019, un balance cinco veces superior al inicio del decenio (-1.8% del PIB), y al periodo previo a la crisis internacional 2008-2009 (-1.7% del PIB).

El valor del flujo de comercio de los países de la subregión del Caribe, se ha visto afectado por diversos choques externos de los últimos años, que han influido en la caída del precio internacional de los productos que exporta. A pesar de que las importaciones de mercancías se redujeron en 36.1% y 18.5% en

¹⁴⁷ El dato agregado entre países es heterogéneo, por ejemplo, mientras Trinidad y Tobago presenta contracción en ▼36,9%. Guyana expande los envíos externos en 67,4% por la explotación de nuevos yacimientos petroleros.

el segundo y tercer trimestre del 2020, respectivamente, se estima que el déficit de cuenta corriente se expanda a US\$ 12,708 millones.



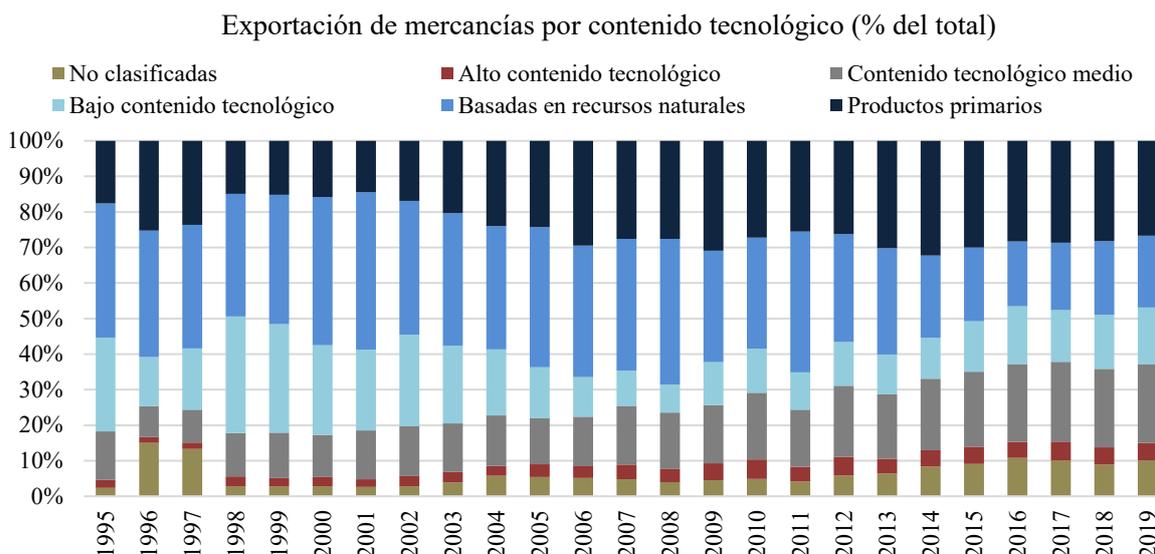
Elaborado con datos de la UNCTAD

En 2020, el Caribe registra la contracción de las exportaciones en un nivel más severo que el resto de los países de la región, determinado por la contracción de Estados Unidos, su principal socio comercial, el que ha experimentado la recesión económica más profunda a lo largo del año, y la propensión a importar de los países ya presentaba una trayectoria descendente antes de la pandemia. Igual se reduce el intercambio intrarregional con una caída más intensa que al resto del mundo, expresión de la débil integración de la región.

Consecuentemente, las perspectivas de comportamiento futuro del comercio de los países del Caribe depende de la evolución de los flujos comerciales a nivel de la economía global, cuya trayectoria del crecimiento económico y sus efectos, se centra en las políticas de estabilización y la producción y distribución de la vacuna contra el COVID-19. (BID, 2020). Se proyecta que el aumento las exportaciones a China sostenga el repunte de los volúmenes de exportación desde América Latina y específicamente del Caribe, por ser una de las primeras economías que entran en fase de recuperación.

Pese a que la trayectoria de recuperación en las cotizaciones de los productos primarios, se prevé como un factor positivo, la crisis generada por del COVID-19 vuelve más vulnerable la posición externa de las economías del

Caribe, caracterizadas por un alto grado de concentración en bienes de exportaciones de bajo valor agregado. El 48.0% de la matriz exportadora está compuesta por manufacturas basadas en recursos naturales y productos primarios, y apenas el 10.1% es manufactura de alto componente tecnológico. La situación deriva en una mayor restricción de divisas y menor capacidad de pago del servicio de la deuda.



Elaborado con datos de la UNCTAD

1. El Desplome del Turismo

El Caribe es altamente dependiente del turismo, las exportaciones de servicios turísticos son el 80% de las exportaciones totales de servicios (en Centroamérica es el 45%); representando el 15.5% del PIB y el 12% de la ocupación en un volumen que alcanza 2.4 millones de trabajadores. En 2019 la recepción de turistas que había alcanzado un máximo histórico con 42.6 millones de visitantes, por efecto de la pandemia evidencia un desplome de ▼64% en los primeros ocho meses del 2020 (CEPAL, 2020).

El efecto de la caída del turismo es diferenciado para los países del Caribe, en términos de presión de liquidez externa¹⁴⁸, según la dependencia económica del turismo y la magnitud de las restricciones financieras. Surinam y

¹⁴⁸ Medido como necesidades brutas de financiamiento externo, entre la suma de los ingresos de la cuenta corriente y las reservas utilizables.

Trinidad y Tobago muestran muy baja sensibilidad; Jamaica, República Dominicana y Curazao sensibilidad media; y Belice, Aruba, Barbados y Bahamas muy alta.

Soberanos clasificados por deterioro en liquidez externa				
País Soberano	Ingresos turismo/ Ingresos de Cta. Corriente 2018	Necesidades brutas de financiamiento externo / Ingresos de CC + reservas utilizables (2020)		
		Descenso del 11%	Descenso del 19%	Descenso del 27%
Bahamas	73.1	20.9	38.6	58.5
Barbados	45.9	12.2	22.2	33.4
Aruba	74.3	7.5	13.8	20.9
Belice	39.9	5.9	10.5	15.5
Curazao	26.1	2.6	4.6	6.6
Rep. Dominicana	27.1	2.1	3.7	5.4
Jamaica	34.9	2.1	3.7	5.4
Surinam	2.9	0.2	0.4	0.5
Trinidad y Tobago	4.5	0.2	0.3	0.4

Fuente: Simulaciones de S&P Global Ratings.

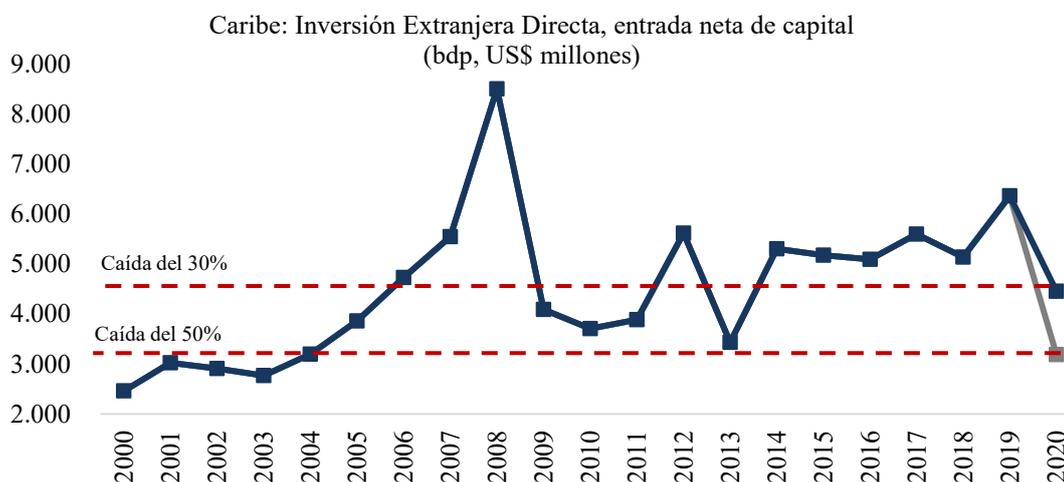
Incluye tres escenarios de choques: "limitados", "extensivos" y "extremos", con caída en la recepción de turista del 11%, 19% y 27%. Las reservas utilizables sirven de respaldo a la provisión futura de servicios.

	Sensibilidad alta		Sensibilidad media		Sensibilidad baja
--	-------------------	--	--------------------	--	-------------------

Se estima que el desempeño económico de los países del Caribe será afectado por la contracción de los principales mercados del turismo -EE. UU. (▼3.5%), Canadá (▼5.4%), Reino Unido (▼9.9%) y España (▼11.0%)-, con impacto mayor en las Islas Vírgenes Británicas, Aruba, Antigua y Barbuda, Bahamas y Santa Lucía, que se encuentran entre las 10 economías del mundo con mayor participación del turismo en el PIB.

2. La Caída de la Inversión Extranjera Directa

La entrada neta de capital extranjero no ha retomado la tendencia al alza que experimentó en el periodo previo a la crisis financiera de 2008-2009, con principal origen Estados Unidos, y focalizada en los sectores de la electricidad, las telecomunicaciones y la minería. La Inversión Extranjera Directa (IED) en el Caribe se ha relocalizado en los servicios, ampliando la capacidad hotelera de las cadenas transnacionales que operan en la actividad. La CEPAL estima una reducción de US\$ 3,186.8 millones en la subregión del Caribe, en un desplome mayor del 50% previsto para la toda la región de América Latina y el Caribe, colocándose al nivel alcanzado en 2001¹⁴⁹.

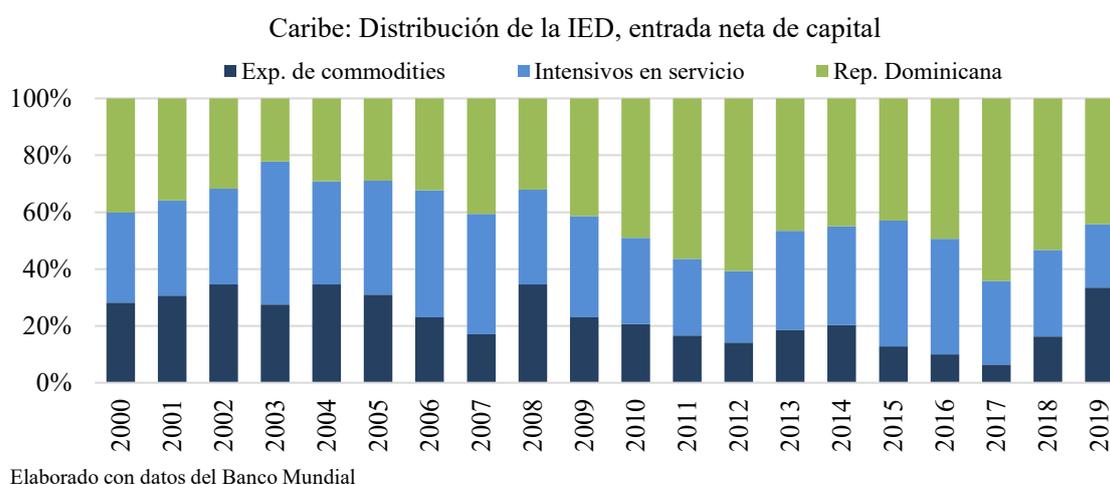


Elaborado con datos del Banco Mundial

Las perspectivas negativas de la IED podrían paralizar los proyectos turísticos previstos, caso de la República Dominicana, que es principal destino de la IED en la subregión del Caribe con más del 40% del total que ingresa, cuyos los ingresos cayeron un 22 % en el primer semestre de 2020. La división empresarial para el Caribe de la cadena española Best Hotels, tenía previsto inaugurar su primer resort en septiembre de 2020, un complejo hotelero de 5 estrellas de 600 habitaciones y servicios de lujo; lo mismo que el proyecto de la Pure Salt Luxury Hotels con una inversión de 85 millones de dólares para 2021.

¹⁴⁹ La incertidumbre económica a nivel global generada por la pandemia ha afectado las decisiones de inversión y expectativas de ganancia, similar al desplome de los precios del petróleo crudo que ha afectó las empresas petroleras (CEPAL, 2020).

También se había anunciado IED para el sector de la energía renovable y diversos rubros de la industria manufacturera, en materiales para la construcción, productos químicos, alimentos y bebidas, empaques de plástico y papel, productos de cemento y textiles, que entre otros, proyectaba entrada IED a Cuba. En el caso de la caída en sector petrolero, afectaría de manera particular a Guyana, el segundo mayor en IED en el Caribe, cuya entrada neta de capital destinada a la explotación de hidrocarburos y actividades relacionadas ha representado más del 25% del PIB desde 2018.



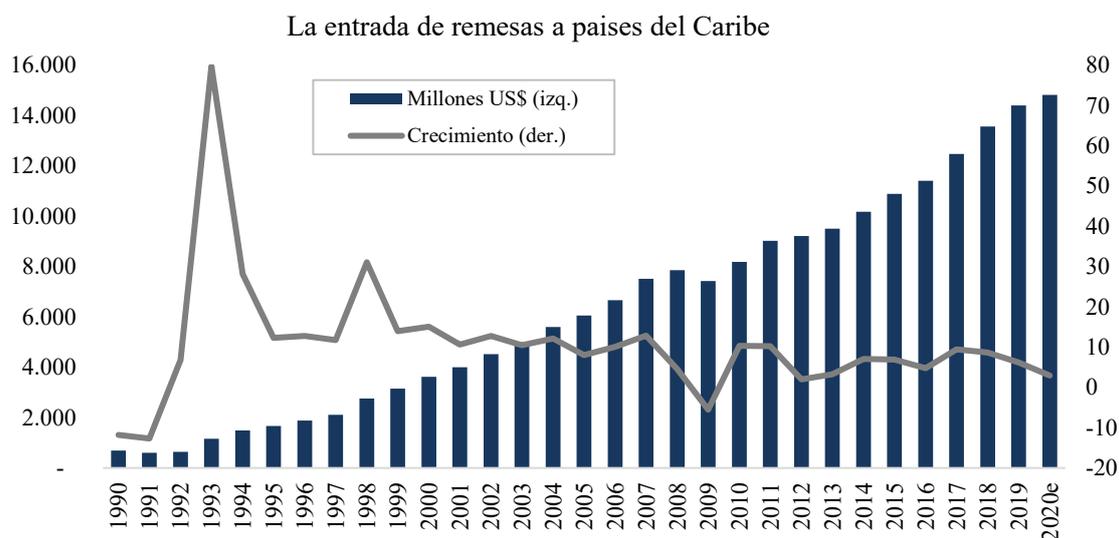
3. El Nivel de las Remesas

La paralización de las actividades productivas y comerciales, que contrae la ocupación a nivel mundial en 2020, desacelera en 2.9% el crecimiento de los ingresos por remesas de los países del Caribe, totalizando unos US\$14,824 millones, en un comportamiento que interrumpe el aumento sostenido de 7.2% promedio anual registrado entre 2014 y 2019. El acumulado de US\$ 108,000 millones que recibió la subregión Caribe de 2010 a 2019, superó en 84.5% la recepción de la década anterior, y 7 veces los años noventa –la República Dominicana, Haití y Jamaica son los principales receptores, con un promedio de más del 10% del PIB.

La caída inicial de las remesas tuvo lugar de marzo a mayo 2020, con la mayor contracción en el mes de abril, logrando recuperarse a partir de junio, atribuible a la menor caída del empleo en el sector de ocupación principal de los inmigrante de países del Caribe en Estados Unidos, donde

reside el 75% del total de los emigrantes. Las estimaciones de la Organización de la Naciones Unidas para las Migraciones dan cuenta que el 68% de los trabajadores inmigrantes en Estados Unidos y el 74% de los indocumentados, se encuentran ocupados en actividades esenciales, en comparación con el 65% de la fuerza laboral nativa

La baja caída de las remesas tiene el ingrediente adicional de las compensaciones ofrecidas al trabajo que benefició a empleados que ganan menos de \$75,000 al año, categoría que abarca el mayor volumen de los inmigrantes en Estados Unidos, calificando para recibir el cheque de \$1,200 de estímulo COVID-19. Asimismo, se influye el comportamiento anti-cíclico de las remesas, cuya resiliencia refiere su carácter altruista, aumentando cuando empeora la situación en el país de origen de los migrantes.



Elaborado con datos del Banco Mundial, e: Datos a octubre de 2020

III. La coyuntura fiscal en la emergencia del COVID-19

La situación fiscal que presentan los países del Caribe en el primer semestre de 2020 revela una caída de presión fiscal a 12.4%, que disminuye el bajo promedio de ingresos fiscales sobre el PIB de 13.2% que alcanzaba en 2019. La caída de los ingresos fiscales se estima en 0.8% (▼0.4% tributarios y ▼0.4% otros) a causa del desplome de la recaudación tributaria que arrastra la contracción de la actividad económica y las presiones de gasto para hacer frente a la emergencia.

El alto índice de contagio y las necesarias medidas restrictivas aplicadas han creado un escenario económico y social de vulnerabilidad sin precedentes, haciendo visible la fragilidad de los sistemas de salud y protección social. Pocos países cuentan con la capacidad instalada para hacer frente a los efectos de la propagación del COVID-19, teniendo que asumir gasto extraordinarios para fortalecer los sistemas de salud, apoyar los ingresos de los hogares y proteger el sector productivo.

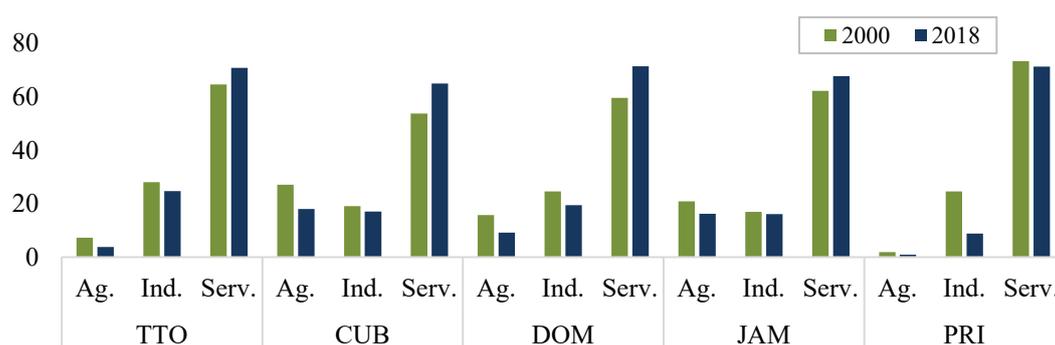
1. El Aumento del Gasto Público

En el primer semestre de 2020, el gasto total del gobierno central aumento a 14.8% del PIB en comparación al 12.8% en el 2019, por la ampliación de la cobertura y los montos de los programas de transferencias, existentes o creados como medida de emergencia. El mayor aumento se verifica en el pago de sueldos y salarios, seguido de transferencias corrientes que incluyen subsidios, pensiones y jubilaciones, y otras prestaciones sociales.

Se estima que en el corto plazo la pandemia afectaría el nivel de ocupación con la pérdida de 310.7 mil empleos formales en una caída del PIB que duplica la crisis de 2009. Se prevé que de prologarse la recesión, la pérdida de empleo se elevaría a 852 mil puestos de trabajo, debido a afectaciones mayores sobre las actividades de servicios -comercio, restaurantes y hoteles, y el transporte, con el riesgo de salida permanente del mercado laboral y la cobertura de seguridad social.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) refiere que las actividades más gravemente afectadas serían los servicios de alojamiento y comida, comercio al por mayor y al por menor, y la industria manufacturera, donde se concentra más del 60% del empleo en la subregión del Caribe, en su mayoría de sueldo mínimo, por tratarse de actividades intensivas en mano de obra de baja calificación.

Participación del empleo por países y sectores (% del total)



Elaborado con datos de JPPR, BCRD, BCT&T, BM y ONEI

Los países de la subregión del Caribe han implementado un total de 38 medidas y/o programas para proveer garantías de servicios a las familias, tales como seguro de desempleo, servicio eléctrico y de comunicaciones, facilidades para el pago de alquileres de vivienda, y préstamos y obligaciones tributarias; ejecutando 33 acciones de transferencias en efectivo y de 14 transferencias en especie.

Número de acciones de Protección Social ejecutadas por tipo de medida

País	Transferencia monetarias	Transferencias en especie	Garantía de servicios básicos
Antigua y Barbuda	...	1	2
Bahamas	...	2	3
Barbados	2	2	2
Belice	2	1	3
Cuba	3	1	7
Granada	3	...	3
Guyana	...	1	1
Haití	4	1	3
Jamaica	8	...	...
Rep. Dominicana	7	3	4
San Cristóbal y Nieves	1		1
San Vicente y las Granadinas	2	2	1
Santa Lucía	...	...	1
Surinam	1	...	...
Trinidad y Tobago	...	...	7

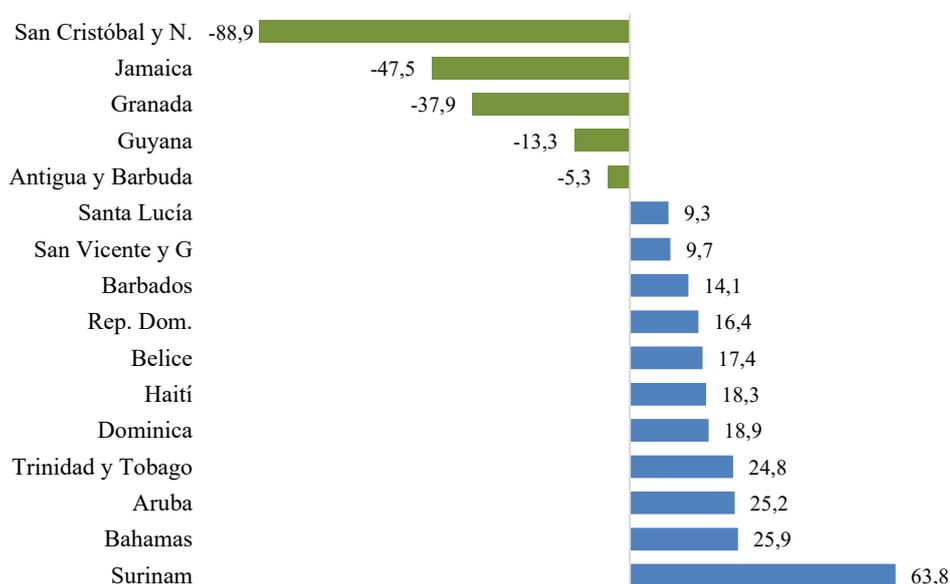
Elaborado con datos del Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe, CEPAL.

(...): medida no tomada en este aspecto

2. El Aumento de la deuda Pública

La acumulación de déficits fiscales en un promedio 2.7% en la última década, colocó la deuda pública bruta de los países del Caribe en 72.0% del PIB en 2019, y derivado del aumento del gasto en salud y la implantación de los programas de protección social, la deuda promedio actual se estima en 90.4% del PIB. El Caribe es una de las zonas más endeudadas del mundo, pese a los ajustes aplicados para reducir el nivel de endeudamiento -sólo Antigua y Barbuda, Granada, Guyana, Jamaica y San Cristóbal y Nieves lograron reducirla.

Crecimiento en puntos porcentuales de la deuda pública bruta como % del PIB, 2019 respecto a 2010



Elaborado con datos del FMI

El indicador *Préstamo neto (+) / endeudamiento neto (-)* del FMI, que refiere al ahorro bruto de los países, muestra que el impacto financiero en la actividad de los gobiernos centrales será mayor para los países intensivos en servicios turísticos, destacando Aruba con un incremento del endeudamiento neto en 24 puntos porcentuales. De los países exportadores en commodities el más afectado es Trinidad y Tobago con un aumento en 9 puntos porcentuales para un endeudamiento neto de 13.6% del PIB.

Préstamo o el endeudamiento neto (% del PIB)

País	2019	2020	Variación porcentual
Antigua y Barbuda	-4.0	-12.2	-8.1
Aruba	0.3	-23.9	-24.3
Bahamas	-1.6	-6.0	-4.4
Barbados	3.8	-3.2	-6.9
Dominica	-8.8	-3.3	5.5
Granada	4.9	-1.7	-6.7
Jamaica	0.9	-3.0	-3.9
San Cristóbal y Nevis	-1.0	-9.5	-8.4
Santa Lucía	-3.4	-11.3	-7.8
San Vicente y las Granadinas	-2.4	-7.2	-4.8
Surinam	-10.4	-13.9	-3.5
Trinidad y Tobago	-3.7	-13.6	-9.9
Guyana	-2.6	-5.6	-3.1
Belice	-3.9	-9.8	-5.8
Haití	-2.3	-5.9	-3.6
República Dominicana	-2.2	-7.8	-5.6

Fuente: Elaborado con datos del FMI

	Intensivos en servicios
	Exportadores de commodities
	Industrializados

IV. El desafío de la coyuntura del COVID-19 en el Caribe

El periodo de recuperación post pandemia, determinado en primer orden por los avances en el proceso de vacunación, sólo aplicado al momento 2,184,000 dosis en total, con una cobertura de menos del 7% de la población- (COVAX, 2021), presenta grandes retos de índole económica y social. Ante la contracción de las actividades económicas y las medidas de restricción para disminuir la curva de contagios por COVID-19, la capacidad de gasto público se ha mermado aumentando los requerimientos de financiamiento externo en unas economías con baja sostenibilidad de pago.

1. El factor propiamente económico deviene de la vulnerabilidad estructural de creación de valor que apunta a tres aspectos básicos: i) la baja capacidad de resiliencia frente a la a la propensión a desastres naturales agudizada por los efectos del cambio climático ; ii) la interrupción del desarrollo tecnológico en

condiciones de alta dependencia del comercio internacional que deprime los términos del intercambio; y, iii) el limitado alcance de procesos de integración económica que restan las oportunidades de comercio e inversión, que ha convertido el Caribe en una zona expulsora de capital humano.

- a) En ese primer orden, la vulnerabilidad de orden natural de la estructura de estas pequeñas economías, ha convertido el Caribe en una de las zonas más vulnerable del mundo, con los embates climáticos recurrentes, que arrastran elevado gasto por daños a la infraestructura y pérdida de productividad.

- b) Una segunda cuestión se relaciona con el bajo acceso al mercado de capitales, que para cerrar la brecha de financiamiento interno se deberá seguir recurriendo a las instituciones financieras internacionales. En la emergencia de COVID-19, el FMI, el Banco Mundial y el Banco de Desarrollo del Caribe han aumentado la disponibilidad de liquidez con préstamos de emergencia, destinando US\$ 1,713 millones a los países de la subregión del Caribe. En el Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas 2020, la CEPAL propuso detener el pago de servicio de la deuda y cambiar criterios de elegibilidad para facilitar el financiamiento con medidas de alivio a la deuda y fondos concesionales. Que se establezca el canje de deuda por adaptación al cambio climático y creación de un fondo de resiliencia, como bonos de contingencia, con cláusulas sobre los huracanes -bonos verdes y azules-; y apoyar liquidez de derechos especiales de giro (DEG). La iniciativa ha tenido poco eco.

- c) Relativo a la disrupción del desarrollo tecnológico, la pandemia ha puesto de relieve la necesidad de que los países se muevan hacia plataformas digitales accesibles a la población, tanto en lo que respecta al acceso a los servicios y oportunidades laborales, como en respuesta a los cambios experimentados en la cadena de suministro de sectores clave de la economía mundial. *El avance tecnológico ha adquirido una mayor densidad de capital y conocimientos, y es un factor de incidencia para la inversión extranjera, perdiendo importancia la mano de obra barata en las decisiones de localización de la inversión extranjera directa.*

- d) La integración económica puede tener un papel clave en las estrategias de salida de la crisis para los países del Caribe (CEPAL, 2020), y un factor de consideración puede ser la combinación de las redes de transporte que hagan eficiente el suministro en el espacio marítimo del Caribe. *El Índice de Volatilidad de Cadenas de Suministro manifiesta que más allá de las conexiones intermodales, la crisis sanitaria ha trasladado la resiliencia de las cadenas productivas a la gestión de cadenas de suministro.*
- e) En un aspecto particular que toca los ingresos, es fundamental recordar que muchos hogares dependen de una red de seguridad global que toca las remesas, que si bien han mostrado una resiliencia notable en la crisis del COVID-19, no está claro si el comportamiento de 2020 continuará igual en 2021. Hacer que sea más fácil y menos costoso las transacciones para la recepción de las remesas es esencial para hacer que la protección “de persona a persona” funcione de manera efectiva y fortalezca la capacidad de la economía.
2. En lo toca a las condiciones de bienestar social, la coyuntura de crisis pone el foco las fallas e insuficiencias de los sistemas de protección social y los regímenes de bienestar.
- a) A raíz de la Pandemia, el panorama social de América Latina y el Caribe, puntualiza el impacto que tendría la contracción de la actividad económica en el empleo, afectando las familias de los estratos medio y bajo que generan ingreso por salario. Se estima que frente a la caída del PIB en 7.7% para el conjunto de las economías de América Latina y el Caribe, la tasa de desocupación aumentará 2,6 puntos porcentuales (CEPAL, 2020a).

La situación describe el proceso de movilidad descendente que se generaría en la región con el aumento considerable de la pobreza y la desigualdad. La tasa de pobreza y de pobreza extrema se colocaría en 33.7% y 12.5% respectivamente, con 209 millones más de personas pobres a finales de 2020, unos 22 millones más que en 2019, en un volumen de 78 millones en situación de pobreza extrema, un aumento de 8 millones respecto a 2019. (CEPAL, 2021)

- b) El aumento esperado de la desigualdad del ingreso total por persona elevaría el índice de Gini promedio en 2.9% para toda la región de América Latina y el Caribe, en parte atenuado con las transferencias realizadas por los gobiernos por pérdida de ingresos laborales.
- c) En materia de desigualdad social cobra relevancia la interrupción de los procesos educativos que aumentaría las brechas educativas relacionadas con el sexo, la edad, el nivel socioeconómico, la zona de residencia o la discapacidad, colocando 3 millones de estudiantes en riesgo de no retomar su educación después de la crisis. Se espera que aumentará el abandono escolar, considerando que la interrupción de las clases presenciales es un factor que desmotiva los estudiantes y las familias. (Unesco, 2020)

REFERENCIAS

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Estimaciones de las tendencias comerciales: América Latina y el Caribe - Edición 2021.**

Disponible en: <<https://publications.iadb.org/es/estimaciones-de-las-tendencias-comerciales-america-latina-y-el-caribe-edicion-2021>> Acceso en marzo de 2021.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Monitor de Comercio e Integración en América Latina y el Caribe**, 2020. Disponible en:

<<https://publications.iadb.org/es/monitor-de-comercio-e-integracion-2020-shock-covid-19-un-impulso-para-reforzar-la-resiliencia>> Acceso en marzo de 2021.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. **Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe, 2020** (LC/PUB.2020/17-

P/Rev.1), Santiago, 2021.4. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47669/3/S2100698_es.pdf>

Acceso en marzo de 2021.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), **Panorama Social de América Latina, 2020 (LC/PUB.2021/2-P).**

Santiago, 2021. Disponible en: <<https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/ps>> Acceso en marzo de 2021.

THE COVAX FACILITY. **First Round of Allocation: Astra**

Zeneca/Oxford Vaccine. No. 1, (2021, March). Disponible en:
<https://cdn.who.int/media/docs/default-source/3rd-edl-submissions/covax-first-round-allocation-of-az-and-sii-az---overview-tablev2.pdf?sfvrsn=85879c81_1&download=true> Acceso en marzo de 2021.

Introdução

Em junho de 2021, quatro anos depois de um movimento social que bloqueou o território durante um mês, os eleitores da Guiana francesa, como os outros franceses, voltaram para renovar a Assembleia territorial, equivalente às Assembleias legislativas dos estados no sistema brasileiro. Desta vez, os representantes da esquerda autonomista derrotaram um poder estadual mais complacente em relação às autoridades nacionais, sem que haja, porém, vontades separatistas.

Ficando no norte da América do Sul, entre o Suriname e o Brasil, a Guiana francesa é parte integrante da República francesa e constitui o último território continental das Américas ainda dependendo de um Estado europeu. Assim geograficamente amazônica mas com um interior quase vazio, tem um litoral povoado mais virado para França e Antilhas, às quais mais parece ligada historicamente e culturalmente, fazendo deste território uma verdadeira interface entre Amazônia, Caribe e Europa.

O povo, pouco numeroso, deseja na sua maior parte ficar dentro da República francesa, mas sem as restrições induzidas por esse estatuto. A Guiana francesa portanto concentra várias contradições, que podem se tornar tanto freios como vantagens para uma desejada afirmação política e econômica. Cruzando fontes científicas e reflexões pessoais baseadas na experiência do autor como ator e testemunha da cooperação regional, o objetivo deste artigo é de analisar essas contradições, entre pertença francesa assumida e vontades de diversificação dos parceiros, que não impedem, porém, um começo de integração regional, entre Caribe e Amazônia.

¹⁵⁰ Doutor em geografia (universidade de Paris 3-Sorbonne nouvelle), professor de história e geografia no Lycée Melkior-Garré de Caiena (seção internacional brasileira) e na Universidade da Guiana francesa.

1 – Um território francês entre Caribe e Amazônia

1.1. Uma coletividade ultramarina em busca de evolução estatutária

Se considerarmos o grande Caribe como as ilhas banhadas pelo Mar do Caribe mais a costa atlântica da América central e do Norte da América do Sul (Colômbia, Venezuela e as Guianas), caracterizadas por uma forte presença afrodescendente, a Guiana francesa não é o único território ainda dependendo de uma potência europeia. Assim, Bermudas, Montserrat, ilhas Turcos e Caicos... continuam pertencendo ao Reino Unido; Aruba, Bonaire, Curaçao e mais três ilhas aos Países Baixos; e Martinica, Guadalupe, São Bartolomeu, São Martinho e Guiana francesa à França. A originalidade da Guiana francesa é que se trata do único território continental nesta situação, não no Caribe insular com os outros territórios mencionados, mas no subcontinente sul-americano.

Aliás, na América do Sul, tem como pontos em comum com as outras Guianas, República da Guiana e Suriname, o fato de não ter sido colonizada por potências ibéricas, devido ao desinteresse dos espanhóis pela região apesar da atribuição pelo papa Alexandre VI no tratado de Tordesilhas em 1494, que os portugueses respeitaram. Assim, Grã Bretanha, Países Baixos e França conseguiram apoderar-se de um pequeno pedaço da América do Sul entre colônias espanholas e portuguesas, no qual praticaram a mesma política colonial baseada nas culturas de exportação para as metrópoles, cana de açúcar principalmente, com mão de obra escrava natural da África. Além do mais, como a maior parte das ilhas caribenhas anglófonas, Guianas britânica e holandesa tornaram-se independentes mais de um século depois dos outros Estados sul-americanos: a primeira em 1966 como República cooperativa da Guiana, a segunda em 1975 como República do Suriname. Mais integradas politicamente e historicamente à França, Guiana francesa, Martinica e Guadalupe pelo contrário se tornaram em 1946 parte integrante da República francesa como departamentos ultramarinos, desfrutando das mesmas leis e políticas de assistência social e trabalhistas do que o resto da França.

Se o estatuto departamental, em um país muito centralizador como a França, deixava no começo poucas iniciativas aos poderes locais (prefeitos e

conselheiros departamentais), permitiu pelo menos um aumento do nível de vida pelas políticas sanitárias, trabalhistas, educacionais quase iguais às praticadas na França. Isso não provocou um desenvolvimento econômico endógeno, dificultado pelo fraco mercado interior e o isolamento geográfico, e talvez nem desejado pelo poder metropolitano, mas permitiu os maiores índices de desenvolvimento humano da grande região (MAM LAM FOUCK, 2013).

A implantação da base espacial em Kourou em 1964 sem concertação e a falta de desenvolvimento local induzido fizeram que, mais ou menos influenciada pelos movimentos independentistas e terceiro-mundistas dos anos 50-60 bastante populares entre os intelectuais e estudantes voltando da Metrópole, uma parte da classe política queria sair do estatuto de departamento para desfrutar de maiores competências nos domínios políticos e econômicos, geralmente dentro do quadro da República Francesa. A lei de 1982 deu parcialmente satisfação graças ao novo estatuto de Região de ultramar permitindo poderes estaduais alargados, cooperação transfronteiriça e integração à União europeia.

Um plebiscito sobre uma possível mudança institucional ocorreu em 2010. A opção a favor da independência, impopular entre os franco-guianenses (o partido independentista consegue geralmente 10% dos votos, mas é principalmente implantado nas câmaras municipais) foi descartada inclusive pelos próprios nacionalistas, apoiando no começo um estatuto de autonomia interna. Os eleitores franco-guianense, porém escolheram o estatuto de Coletividade Francesa de Ultramar, com a fusão dos estatutos distintos de departamento e Região de ultramar, efetivos em 2016, sem maior autonomia mas com uma simplificação administrativa. Assim a Guiana Francesa permanece no quadro jurídico da França como qualquer outra região, seja metropolitana, seja como ultramarina¹⁵¹.

¹⁵¹ Com a notável exceção dos territórios de Polinésia francesa e Nova Caledônia no Oceano Pacífico, desfrutando de um estatuto de autonomia com leis e governos próprios.

1.2. Uma relação ambígua ao Caribe

Como vimos antes, o Caribe não se limite ao Caribe insular (as Antilhas), e alguns Estados continentais banhados tanto pelo golfo do México, o mar do Caribe e o oceano Atlântico pertencem à Associação dos Estados Caribenhos: México, Guatemala, Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname. A França, como território associado graças às suas possessões ultramarinas, faz-se representar pelos governos estaduais dessas, inclusive o da Guiana francesa. Mas este deixou de participar, alegando problemáticas continentais distintas do mundo caribenho, insular na sua maior parte. Tentando uma integração política ao mundo amazônico como veremos depois, o governo estadual precedente porém se candidatou a uma vaga de membro observador do Mercado Comum do Caribe (CARICOM), sediado em Georgetown, capital da República da Guiana, sem resultado até hoje.

A Guiana francesa como suas vizinhas de Guiana e de Suriname constitui de fato uma interface entre Caribe e Amazônia (GRANGER, 2020). Da Amazônia têm o meio ambiente constituído por mais de 90% de floresta húmida. Porém, as Guianas mais lembram culturalmente o mundo caribenho insular no que a América do Sul: semelhança dos colonizadores, daí línguas que nas Américas, além da América do Norte, só se falam nas Guianas e nas Antilhas: inglês, francês e holandês, além dos dialetos crioulos. Semelhança também das arquiteturas inspiradas do colonizador, do povoamento afrodescendente na sua maior parte mas com muitas contribuições de indianos, chineses e indonésios devido à presença desses mesmos colonizadores na Ásia, da culinária, da música, fruto da miscigenação entre tradições europeias e africanas... Nada estranho no fato que, tornando-se independentes, Guiana e Suriname envolveram-se em organismos de cooperação mais caribenhos, onde se falavam as mesmas línguas oficiais e dialetos (AEC, CARICOM).

A Guiana francesa por sua parte dependia administrativamente das Antilhas francesas por muitos aspectos (Reitoria de educação, universidade, administrações nacionais descentralizadas diversas), mas isso gerou certo ciúme por parte da população, assim os movimentos sociais em 1996 e 2014 acabaram na criação de uma reitoria e de uma universidade distintas. Apesar da população

crioula¹⁵² franco-guianense também ter origens martiniquesas e santa-lucianas (de Santa Lucia, ilha anglófona do Caribe de onde muitos habitantes migraram para Guiana francesa nos anos 1880-1950), ela sente certa rivalidade em relação às Antilhas, mais reconhecidas, e um sentimento de dominação pelo fato de alguns altos funcionários e empresários serem naturais das ilhas, como da Metrópole. Mas se o pedido de separação da educação e da universidade baseava-se numa situação geopolítica distinta (continental, bordada de outros Estados como o Brasil e o Suriname), a pertença francesa comum da Guiana francesa, da Martinica e da Guadalupe e a língua crioula compartilhada induzem certa solidariedade entre elas, inclusive no domínio cultural (músicos, escritores...). Apesar disso, a geografia particular: situação continental, floresta e litoral frequentemente de manguezais faz que o franco-guianense mais se reconhece como sul-americano e amazônico do que caribenho, o Caribe sendo associado à imagem de cartão postal de águas azuis e praias de areia fina (GRANGER, 2020).

1.3. A relação à Amazônia e América do Sul: integração pelo ilícito

A Guiana francesa efetivamente não pode escapar da sua geografia, como parte do subcontinente sul-americano, um território coberto a mais de 90% pela floresta amazônica, e um litoral enlameado pelos sedimentos do rio Amazonas trazidos pela corrente das Guianas. Faz, portanto, fronteiras com dois Estados também continentais: Brasil e Suriname, a fronteira com o Brasil, de 730 quilômetros, constituindo aliás a maior fronteira terrestre da França. Além disso, ao contrário do Caribe insular, ainda tem povos indígenas, alguns de etnias tupi-guaranis como em boa parte da América do Sul. Foram protegidos pela floresta, onde os colonos europeus, pouco numerosos, pouco se arriscaram, fazendo da selva, mais do que os rios, a verdadeira fronteira com as Américas ibéricas.

¹⁵² Em francês e nos territórios francófonos, a palavra “créole” designando afro-descendente com origens múltiplas também europeias, asiáticas e indígenas, não tem um sentido pejorativo, sendo pelo contrário reivindicada pelos habitantes, os escritores e os músicos. A “crioulização”, teorizada pelos escritores martiniqueses Edouard Glissant, Raphaël Confiant e Patrick Chamoiseau, é sinónimo de mestiçagem cultural.

As fronteiras políticas não só separam Estados, como também organizações econômicas e mercados comuns: MERCOSUL (Brasil), CARICOM (Suriname) e União europeia (Guiana francesa). Com a política assistencialista francesa e as redistribuições próprias à política regional da União europeia, também se pode dizer que essas fronteiras separam este território com características do Norte devido à situação política (altos índices de desenvolvimento, cobertura medical e educacional... mas ocultando a miséria de uma população frequentemente informal) de um país emergente (o Brasil) e de um país em desenvolvimento (Suriname). Situação que como veremos, leva a uma forte imigração proveniente dos Estados vizinhos ou próximos, lembrando a das enclaves espanholas (e portanto também pertencendo à União europeia) de Ceuta e Melilla, na costa marroquina, assediadas por populações africanas tentando penetrar em território europeu.

A Guiana francesa assim é alvo de fluxos migratórios caribenhos (Haiti, República dominicana, Cuba) passando pela fronteira com o Suriname, o rio Maroni, e de fluxos sul-americanos e de outros continentes (Brasil, Peru, África subsaariana, Síria...), passando pela fronteira com o Brasil, o rio Oiapoque. O alcance desses rios mostra como essas fronteiras materializadas com rios não são “naturais” mas criadas pelo homem, impostas arbitrariamente pelos colonizadores a povos tradicionais ribeirinhos para quem constituíam não barreiras, mas sim vias de comunicação, daí as facilidades de travessia. Assim, além desses fluxos migratórios a Guiana francesa é o destino, ou um ponto de passagem para a França, de outros fluxos ilícitos: contrabando, armas e drogas, principalmente cocaína produzida na Colômbia e passando pelo Suriname. Outro problema causado pela porosidade das fronteiras e também assolando toda a região das Guianas: os milhares de garimpeiros principalmente brasileiros, extraindo ilegalmente ouro do subsolo, sem respeito às normas ambientais promulgadas pelo Estado francês, proprietário oficial.

Essa penetração do território da Guiana francesa pelos fluxos ilícitos contradiz a reputação de isolamento deste território, a similaridade dos problemas com os dos Estados vizinhos mostrando mesmo que além de ser uma Região administrativa da França e da União europeia, também ligada culturalmente e administrativamente ao Caribe francês, não deixa de constituir um pedaço da Amazônia e da América do Sul. Este isolamento político também

se devia, em grande parte, ao traumatismo dos litígios fronteiriços com o Suriname e com o Brasil, ambos resolvidos em desfavor da França em 1891 e em 1900 (laudo suíço no “caso do Amapá”), que deixaram entre os franco-guianenses um sentimento de assédio e ameaça por parte dos vizinhos (GRANGER, 2011). Além de motivos identitários, a aproximação do poder estadual da Guiana francesa com seus vizinhos a partir da década de 1990, virando as costas às políticas anteriores, também constituíam tentativas para melhor conter estes fluxos através da cooperação territorial e da integração regional, incentivadas tanto pela França como pela União europeia. A ponte binacional ligando a Guiana francesa ao Brasil por cima do rio fronteiriço Oiapoque simboliza tanto essa integração como suas dificuldades, com as tensões que precederam sua abertura em 2017.

2 – Um território não tão isolado

2.1. As dificuldades de um desenvolvimento endógeno

Vítima de uma péssima reputação em termo de salubridade, acirrada pela presença do famoso presídio internacionalmente conhecido pelas terríveis condições de vida dos detidos e fechado em 1946, a Guiana francesa sempre sofreu de um subdesenvolvimento decorrendo do subpovoamento. A estimativa da população pelo INSEE¹⁵³ é de 291.000 habitantes, daí uma densidade de 3,5 hab. por quilómetro quadrado, na sua maior parte no litoral. A impenetrabilidade da floresta para os europeus aliás sempre pouco numerosos fez que a Guiana francesa, como suas vizinhas holandesa e inglesa, só conheceu uma valorização litoral onde escravos de origem africana produziam, como no resto do Caribe e uma parte do Brasil, cana de açúcar e especiarias para exportação. A abolição da escravidão em 1848 provocou uma queda da economia exportadora, e o estatuto departamental votado em 1946, fazendo dos novos departamentos franceses de ultramar prolongações territoriais e administrativas da França metropolitana, reforçou a litoralização e a polarização em torno da capital Caiena graças aos novos serviços ofertados pelo

¹⁵³ Instituto nacional da Estatística e dos Estudos econômicos, organismo estatal publicando os dados estatísticos e econômicos oficiais.

Estado francês. Se isso permitiu um melhoramento das condições sanitárias e educacionais, a Guiana francesa conhecia uma verdadeira “economia de feitoria”, quase sem produção, onde a maior parte dos produtos necessários era importada da metrópole francesa (MAM LAM FOUCK, 2013).

A implantação do centro espacial em Kourou a partir de 1964 deu uma importância inédita a este território francês ainda mal conhecido e mal considerado, introduzindo-o na modernidade mas reforçando a dominação exercido pelas autoridades francesas como a polarização no litoral. As necessidades de mão de obra foram à origem de fluxos migratórios, no começo de brasileiros e colombianos contratados, que não se desmentiram até hoje, e os franco-guianenses assistiram a uma grande obra que no começo se fez sem eles e sem concertação, mas que permitiu o alargamento da estrada principal e a construções de pontes que favoreceram a população além das necessidades do setor espacial. Desde a década de 1990 a parte dos funcionários de origem franco-guianense ultrapassa a metade, mas em maioria fora das funções mais qualificadas ou de autoridade.

Outra política imposta pelo Estado houve um forte impacto: a chegada de refugiados asiáticos da etnia Hmong em 1977. As autoridades francesas recolheram centenas desses montanheses de uma etnia minoritária do Laos, refugiados em campos da Tailândia por seu envolvimento com os franceses e os estados-unidenses nas guerras da Indochina e do Vietnã. Chegados com muita discricção na periferia de Caiena e de Mana, conseguiram desenvolver a agricultura, principalmente hortaliças. Hoje bem integrados, abastecendo as feiras de toda a Guiana francesa, foram no começo mal aceitos, acusados de receber ajudas por parte do governo francês negadas aos franco-guianenses. Acompanharam o desenvolvimento de atividades agrícolas e agro-alimentícias de iniciativa local, mas ainda insuficiente em relação as necessidade da população e da economia local, que continua fortemente deficitária e dependente, tanto das importações como das ajudas financeiras e logísticas vindo da Metrópole.

Os poderes alargados obtidos pelo governo estadual a partir de 1982 (leis de “Descentralização”) permitiram a construção de numerosas pontes, escolas, instalações esportivas e culturais... ao preço de um forte endividamento. A falta

de mão de obra local provocou novamente uma nova onda migratória que mudou a repartição étnica da Guiana francesa.

2.2. Uma terra de imigração

Território dependendo da França e da União europeia, a Guiana francesa desfruta das redistribuições e políticas trabalhista e assistencialista decorrente desta situação. Isso faz que a população disponha oficialmente de bons índices de desenvolvimento humano, comparado aos países vizinhos. Tal desigualdade gerou numerosos fluxos migratórios, oriundos do Caribe, da América do Sul, mas também de lugares mais remotos por causa da situação internacional.

A primeira metade do século XX viu fluxos oriundos da ilha britânica de Santa Lucia, atraídos pelas potencialidades auríferas da colônia francesa. O mesmo dialeto crioulo falado pelos santa-lucianos, devido à antiga posse deste território pela França antes da conquista inglesa facilitou a integração em um território que sempre sofreu um subpovoamento. Daí tentativas de iniciativa nacional para povoar com presos e relegados nos famosos presídios de Saint-Laurent e das Ilhas da Salvação (os presos liberados deviam ficar na Guiana francesa um tempo mínimo e até definitivamente), ou com javaneses da Guiana holandesa para introduzir a rizicultura, mas que fracassaram. O povoamento da Guiana francesa começou de vez com a construção da base espacial de Kourou, que trouxe, além de engenheiros e técnicos vindo da França metropolitana, centenas de migrantes da Colômbia, do Suriname e do Brasil contratados como pedreiros. Se o contrato estipulava a volta no país de origem depois das obras, muitos foram aqueles que descobriram as possibilidades de um território francês tão perto geograficamente e que voltaram, e o movimento nunca mais de desmentiu.

Depois dos hmongs do Laos já mencionados, a Guiana francesa sofreu outra onda de refugiados, mas desta vez não planejada. Os anos 80-90 viram a chegada de 10.000 surinameses, na sua maior parte indígenas e quilombolas, fugindo da guerra civil que assolava o leste do Suriname. Pouco numerosos foram os que voltaram depois do fim do conflito em 1992, ficando em um território apenas povoado com 100.000 habitantes, e os quilombolas *bushinenge*, franceses como surinameses mas todos da mesma origem, se

tornaram a população majoritária no Oeste da Guiana francesa, a cidade de Saint-Laurent du Maroni incluída . Ao mesmo tempo, as grandes obras inicializadas pelo governo estadual permitiram a chegada de centenas de haitianos, e novamente de brasileiros, clandestinos no começo, mas as necessidades de mão de obra facilitavam a regularização administrativa. A consequência foi que a população nativa crioula passou abaixo dos 50% da população, constituindo, porém, o primeiro grupo étnico e dominando culturalmente e politicamente a Guiana francesa, dentro do espaço deixado pela cultura oficial e as políticas nacionais.

Um conhecimento melhor da existência das possibilidades ofertas pela Guiana francesa e a facilitação de acesso (pelo Brasil ou pelo Suriname) permitiram uma diversificação dos fluxos: caribenhos (da República dominicana), sul-americanos (do Peru) e guianenses (da República da Guiana). Mas todas essas migrações, porém, eram mais ou menos regionais senão fronteiriças, geograficamente ou culturalmente (no caso do Haiti).

Quadro 1 - Populações estimadas da Guiana francesa e dos principais países fornecedores de migrantes. (Estimativa 2019)

Países	Nacionais estimados na Guiana francesa
Suriname	25.000 a 30.000
República da Guiana	5.000 a 10.000
Brasil	25.000 a 30.000
Peru	5.000
Haiti	30.000 a 40.000
República Dominicana	5.000 a 10.000

Fontes: INSEE, Worldometers, IBGE, ONG e Préfecture de la Guyane).

Estimada pela INSEE a 37 % da população, a população estrangeira na verdade é muito mais numerosa: as dificuldades administrativas hoje quase impedem a regularização enquanto os fluxos continuam, principalmente do Haiti ou passando pelo Brasil, apesar do fechamento das fronteiras devido à pandemia de COVID-19 desde 2020. Os migrantes que conseguiram atravessar os rios fronteiriços, uma vez em território francês, pedem o estatuto de asilo

político que permite o salvo-conduto até Caiena e evite uma expulsão até o tratamento do pedido. No caso dos haitianos, o asilo é geralmente negado pois o Haiti não é oficialmente uma ditadura, nem está assolado por um conflito, mas os candidatos já estão escondidos nas favelas da periferia de Caiena (GRANGER, 2017).

Atualmente os fluxos migratórios têm proveniências mais remotas: africanas e do Oriente médio, Síria principalmente, aproveitando as facilidades relativas de acesso ao Brasil, e traduzindo uma situação internacional na qual a Guiana francesa finalmente não escapa. (GRANGER, 2016). O terremoto de 2010 e o furacão de 2015 aumentaram os fluxos de haitianos para a Guiana francesa e o Brasil, mas apesar de uma legalização mais fácil neste país as crises fizeram muitos migrantes partir para os Estados Unidos ou a Guiana francesa. Da mesma forma, o Brasil acolheu muitos refugiados sírios, vindo por via aérea da Turquia. Incitações pelas redes sociais e fileiras migratórias fazem que esses sírios, aos quais se juntaram palestinos do Líbano e iemenitas, desde alguns anos atravessam o rio Oiapoque apesar do atual fechamento para tentar um asilo político permitindo uma permanência na França ou na União europeia. No caso, não é mais a expectativas aliás bem aleatórias da Guiana francesa que estão procuradas, mas sim sua situação de território francês porta de entrada da Europa. O risco dessas dezenas de migrantes chegando diariamente é a saturação das possibilidades de alojamento (viviam debaixo de tendas até há pouco tempo) e reações xenófobas da população, embora essa situação não tenha sido assunto de campanha eleitoral de 2021 ao contrário da França metropolitana.

2.3. O problema da garimpagem clandestina

A imigração de brasileiros parece ter-se reduzido muito desde a década de 2000, onde houve até retornos de brasileiros para o país de origem. Porém, um tipo especial de migrações brasileiras está se perpetuando: a de garimpeiros, no interior da Guiana francesa como do Suriname, da República da Guiana e da Venezuela. Este fenômeno dever-se-ia principalmente ao fechamento da famosa mina de ouro de Serra Pelada, no Pará, em 1992, demitindo milhares de mineiros que buscaram ouro nos interiores despovoados das Guianas. Aliás, as

medidas rígidas de proteção ambiental no estado do Amapá e o fechamento das últimas minas de ouro convenceram outros garimpeiros a migrar para a Guiana francesa ou o Suriname (LE TOURNEAU, 2020).

Aproveitando o vazio demográfico e policial, desenvolveram um verdadeiro sistema econômico hierarquizado, informal em relação às leis mas bem estruturado logisticamente, onde cada um tem sua função: proprietário ilícito (o subsolo da Guiana francesa é propriedade do Estado francês), patrão, mineiros, cozinheiras, transportadores, intermediários, canoieiros... o que o pesquisador francês Le Tourneau (2020) chama de *sistema garimpeiro*. Um sistema integrado mas totalmente ilícito, como são ilícitas as aglomerações de garimpeiros no meio da floresta guianense. Algumas como Dorlin, antes de sua destruição pelo Exército francês na década de 2000, contava aproximadamente 2.000 habitantes, todos ilegais. Isto é, muito mais do que alguns municípios da Guiana francesa como Régina e Iracoubou.

Estimados por fontes diversas entre 7.000 e 12.000, sua presença é um dos maiores problemas que as autoridades nacionais ou estaduais têm que enfrentar. Problema ambiental em primeiro: os desmatamentos ocorrem numa zona protegida pelo Parque Nacional Amazônico da Guiana francesa (PAG) mas onde a França não consegue assegurar sua soberania apesar das operações militares; além disso os indígenas estão contaminados pelo mercúrio usado pelos garimpeiros enquanto este produto é totalmente proibido no território francês, e as rejeições de lamas contaminadas estão poluindo gravemente rios e vegetação do interior franco-guianense. Problema político também, que gera tensões entre governo estadual e autoridades nacionais francesas, acusadas pelo primeiro de se envolver de modo insuficiente; tensões entre o governo estadual e o Brasil, também acusado de pouco enfrentar o problema apesar de um acordo franco-brasileiro assinado em 2008, mas só ratificado seis anos depois pelo Senado brasileiro, alimentando boates de cumplicidades no alto-escalão político amapaense.

A repressão exercida pela *Gendarmerie* (tipo de polícia militar) e o Exército franceses, porém, é real, e soldados foram mortos ou gravemente feridos em confrontos com garimpeiros mas principalmente contra trilhas também brasileiras de assaltantes de garimpos. Aliás, esses foram os únicos soldados franceses matados por estrangeiros em território francês desde a 2ª

Guerra mundial (GRANGER, 2016). Os próprios garimpeiros reconhecem a eficiência das operações militares franceses, que geralmente ocorrem sem violência física contra eles; o problema é que os *gendarmes* e soldados franceses não têm como ficar depois de uma operação bem sucedida de destruição por falta de logística e de disponibilidades humanas, portanto os garimpeiros que conseguiram escapar escondendo-se tentam reconstituir o garimpo com o material que conseguiram salvar.

Porém, houve mesmo ações coordenadas entre os Exércitos francês e brasileiro na fronteira, que se reforçaram com a pandemia de COVID-19 de 2020-2021. As autoridades da França como do Brasil decidiram unilateralmente o fechamento da fronteira, vigiada pela polícia e o Exército de ambos os países, a cooperação entre a Polícia federal em Oiapoque e a *Gendarmerie* e a Polícia das Fronteiras do lado francês sendo antiga e bem sucedida. Mas apesar dessas operações, o lucro esperado pelos garimpeiros é maior do que a renda à qual poderiam pretender se tivessem ficado no Brasil, daí a dificuldade de combater este problema, que ficará como um poço sem fundo sem um melhor desenvolvimento social no norte do Brasil (LE TOURNEAU, 2020). As problemáticas da imigração e da garimpagem mostram que a Guiana francesa, apesar do seu aparente isolamento geopolítico, não escapa da sua geografia, sendo um território francês e europeu encravado entre Caribe e Amazônia, com fronteiras porosas até em período de fechamento por motivos sanitários. A abertura ao exterior principalmente visível a partir da década de 1990, além de motivos identitários também se deve às necessidades de relações institucionalizadas com os vizinhos para tentar melhor controlar os fluxos.

3. A difícil afirmação geopolítica

3.1. A relação à França e o movimento de 2017

A socióloga Anne-Marie Jolivet (1982) e o historiador Serge Mam Lam Fouck (1992) explicaram por que, quando as colônias da Europa pouco a pouco se tornavam independentes, os franco-guianenses, como os franco-antilheses pelo contrário fizeram a escolha de reforçar sua integração à metrópole francesa. Graças à revolução de 1848 em Paris que aboliu a escravidão,

desfrutavam de uma nacionalidade francesa de verdade apesar das falcatruas do poder colonial, e a partir de 1946 do orgulho de se tornar uma parte integrante da França, um “département”. Porém, a esperança que isso leve a um desenvolvimento econômico rapidamente deixou lugar a desilusões, compensadas pelo alto nível de vida na região e os empregos no setor público permitidos pelo novo estatuto. Por isso, apesar do aspecto denunciado como colonial da implantação do Centro espacial na Guiana francesa, sem concertação, em 1964, o sentimento separatista nunca empolgou na Guiana francesa. As lutas opuseram a direita “departamentalista” à esquerda autonomista, desejando autonomia interna mas dentro da República francesa. As leis de Descentralização e a criação da Région Guyane (com um estatuto dando pais poderes às autoridades locais) em 1982 agradaram à esquerda no poder estadual desde este mesmo ano, mas rapidamente os políticos franco-guianences perceberam a insuficiência desse estatuto.

O plebiscito de 2010, já mencionado, permitiu então a fusão do “département” e da “Région” em uma coletividade única, o grande vencedor do plebiscito como das eleições estaduais que seguiram, o presidente da Région Rodolphe Alexandre, se tornou o primeiro presidente da *Collectivité territoriale de Guyane*, nome oficial. Ex-socialista, tornou-se um partidário do presidente de direita Nicolas Sarkozy (2007-2012) e, desde 2017, do novo presidente da República francesa, o centrista Emmanuel Macron. Mas acabou finalmente derrotado em 2021 pelo líder da esquerda na Guiana francesa, o deputado (na Assembleia nacional) Gabriel Serville. Contestando as relações próximas demais entre Alexandre e o poder nacional, Serville quer definir novas relações com o Estado francês, com mais poderes estaduais mas sem separação: “*O Estado é um parceiro, não um adversário*”, explicou depois da sua vitória eleitoral, significando que não quer submissão ao Estado francês, mas sim ajuda da sua parte ao desenvolvimento econômico e social. Afinal, o grande movimento social de 2017 que bloqueou a Guiana francesa durante um mês, do qual o Serville se proclama herdeiro, não pedia a separação mas, pelo contrário, uma proteção e um envolvimento maior por parte do Estado francês.

De fato, uma grande manifestação de protesto contra a insegurança ocorreu em Caiena em março de 2017, reunindo milhares de pessoas de todas as origens, migrantes incluídos, depois de uma onda inédita de violência e assaltos.

Sentindo-se esquecidos pela França, os manifestantes, apoiados pela totalidade da classe política, pediam mais policiamento e o recrutamento de mais servidores públicos, decisões da competência do Estado nacional e não do poder estadual. Pouco a pouco, as estradas principais como o Centro espacial foram bloqueadas (impedindo inclusive o lançamento de um satélite brasileiro), e comércios, empresas, escolas e serviços tiveram que fechar pela impossibilidade de trabalhar. Uma primeira proposta do governo francês foi rejeitada pelo intergrupo que se constituiu com vários sindicatos e associações, por ser considerada insuficiente e até “humilhante”. O movimento se radicalizou e lideranças ativistas e nacionalistas conseguiram orientá-lo para impor suas reivindicações próprias, como um novo estatuto político para a Guiana francesa, que não era pedido pelos manifestantes iniciais. Mais os elementos radicais imprimiam sua marca, mais grupos e coletivos (movimentos indígenas, pequenos empresários, sindicatos...) deixaram o intergrupo inicial. Finalmente, o que sobrava do coletivo assinou com a ministra do Ultramar, antes de uma racha geral, um acordo bastante vantajoso, dos quais os nacionalistas se proclamaram os principais responsáveis (THÉRY, 2017). Pela midiaticização, este evento contribuiu a botar a Guiana francesa no cenário mundial, com artigos na imprensa de muitos países em relação a este território quase totalmente desconhecido inclusive dos próprios franceses.

As eleições nacionais que seguiram (presidenciais e legislativas, ambas em junho de 2017) foram mais uma vez caracterizadas por uma forte abstenção, o voto não sendo obrigatório, e pelo voto a favor da esquerda radical e da extrema-direita no primeiro turno. As legislativas permitiram a reeleição do deputado de esquerda Gabriel Serville, e de um jovem partidário de Emmanuel Macron, o *bushinengue* (quilombola) Lenaïck Adam. O fato novo no caso é a emergência política de líderes políticos fora do grupo crioulo, oriundos das comunidades bushinengues e indígenas, como o novo primeiro vice-presidente da CTG (o governo estadual), o índio kaliña (*karib*) Jean-Paul Ferreira. Esses grupos geralmente são opostos à independência, por medo de uma dominação crioula da qual o Estado francês estaria protegendo.

3.2. Em busca de relações exteriores

O terceiro-mundismo e as independências da década de 1960 fizeram muitos franco-guianenses tomarem consciência da relação exclusiva e da dependência em relação à França. Para parte da classe política estadual, aproximar-se de vizinhos esquecidos devia permitir ao franco-guianense reafirmar sua própria identidade, pela constatação das proximidades culturais. As leis de 1982 como a evolução legislativa progressiva do Ultramar francês permitiram ao Conselho regional (o poder estadual da época) estabelecer contatos com entidades regionais vizinhas como o estado brasileiro do Amapá no começo. Isso se concretizou com um acordo de cooperação regional transfronteiriça em 1996 permitida por um acordo bilateral franco-brasileiro assinado pelos presidentes Fernando Henrique Cardoso do Brasil e Jacques Chirac da França. Ambos se encontraram o ano seguinte na cidade fronteiriça franco-guianense de Saint-Georges, onde foi emitida a ideia de uma ponte binacional ligando Guiana francesa ao Brasil por cima das águas do rio Oiapoque, simbolizando as novas relações entre dois Estados que pela primeira vez se reconheciam como vizinhos (GRANGER, 2011). Essa ponte só foi aberta em 2017, seis anos depois do fim das obras, mas sem inauguração de verdade por enquanto, por causa das dificuldades induzidas pela diferença das normas técnicas e econômicas, e, apesar das intenções iniciais dos dois presidentes, certa falta de prioridade para ambos os Estados por ter um papel mais simbólico do que economicamente necessário (THERY, 2011). Três anos depois da abertura, a pandemia de COVID-19 fê-lo fechar totalmente pelas autoridades francesas e brasileiras.

A legislação francesa aceitando a partir de 2000 os territórios ultramarinos estabelecerem relações oficiais com Estados soberanos vizinhos, o governo estadual franco-guianense entrou em contato com os governos da República da Guiana e do Suriname para planejar acordos de cooperação regional. Mas a concertação veio em 2004 com a aceitação, a pedido do Brasil que buscava um aliado europeu por motivos de política internacional, da França como membro observador da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) em 2004, representada pelo governo estadual da Guiana francesa, como já era o caso na AEC. Mas na primeira cúpula, a França

mandatou altos funcionários do Ministério dos Assuntos exteriores e não o presidente do Conselho geral, e o convite do presidente Lula ao presidente Sarkozy na cúpula de 2009 não agradou os outros Estados, que boicotaram a reunião, por motivos diversos, a exceção da República da Guiana (GRANGER, 2011).

O fracasso relativo dessa primeira tentativa de integração regional foi compensado pela política regional da União europeia. A forte imigração que caracteriza seus territórios fronteiriços na Europa oriental incentivou uma política de cooperação transfronteiriça para que o desenvolvimento das regiões fronteiriças exteriores permita a redução dos fluxos migratórios (COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, 2015). A mesma política foi aplicada no Caribe francês e holandês (plano Interreg) e, à pedido do Conselho regional da Guiana francesa apoiada pelo governo francês, a este território francês com seus vizinhos. Assim, desde 2008, o POA (*Programme Opérationnel Amazonie*) é um programa europeu transfronteiriço baseada no desenvolvimento sustentável, associando a Guiana francesa, coordenadora através do seu governo estadual, o Suriname e três estados amazônicos brasileiros: Amapá, Pará e Amazonas. O POA se tornou PCIA em 2014 (*Programme de Coopération Interreg Amazonie*), alargando-se à República da Guiana. Se as realizações concretas ainda são poucas (cobertura em fibra ótica do Amapá por uma empresa franco-guianense, vários acordos de cooperação entre Guiana francesa e Suriname...), o governo estadual da Guiana francesa mostrou certa credibilidade em coordenar uma política permitindo uma melhor integração regional e uma notoriedade maior da Guiana francesa dentro do seu espaço geográfico.

Porém, a difícil abertura da ponte binacional do Oiapoque ilustra as dificuldades da integração de um território politicamente francês e europeu na América do Sul. A culpa é da dificuldade de estabelecer normas comuns para a circulação de cada lado da fronteira (seguros, por exemplo) mas também de problemas diplomáticos explicados pela dissimetria: os franceses entrando no Brasil só precisam de um carimbo da Polícia federal brasileira, enquanto os brasileiros precisam de um visto que não é pedido para a França metropolitana, assunto não resolvido até hoje. Este fato mostra que as fronteiras da Guiana francesa com seus vizinhos do Brasil e do Suriname são “Norte-Sul”, com

migrantes vindo do Brasil (embora poucos agora serem brasileiros), e turistas vindo do lado francês para gastar seus euros em compras e restaurantes muito mais baratos em comparação aos da Guiana francesa, outra dificuldade da integração entre territórios tão diferentes socioeconomicamente. De fato, os preços e níveis de salários altos da Guiana francesa tornam impossível a exportação da fraca produção agrícola e agro-alimentícia similar à dos vizinhos, tornando-a totalmente dependente da França e da União europeia.

A pandemia de 2020-2021 reforçou a pertença francesa da Guiana francesa ao detrimento de relações com os países vizinhos. Devido à “emergência sanitária”, o *Préfet* (alto representante do Estado francês em cada região francesa), responsável pela saúde pública, que não é competência das *Régions* e *Collectivités* francesas, voltou a dispor de um poder superior ao do presidente da Coletividade, e uma das medidas foi o fechamento total das fronteiras entre a Guiana francesa e seus vizinhos, que tomaram aliás medidas semelhantes. Em julho de 2021, a fronteira com o Suriname abriu só para pessoas vacinadas, a fronteira com o Brasil permanecendo fechada sem data prevista de reabertura. A consequência foi o fechamento das linhas aéreas Caiena-Belém e Caiena-Fortaleza com a partida da companhia brasileira Azul, sem data prevista de volta. Assim, contradizendo a evolução que conhecia desde esses 30 últimos anos, a Guiana francesa só está ligada por enquanto à França metropolitana e aos outros territórios francesas das Antilhas, parecendo como um enclave francês no subcontinente sul-americano.

Considerações finais

Único território continental não independente das Américas, único território francófono da América do Sul, tendo sofrido rivalidades coloniais nem todas resolvidas até hoje (o Suriname continua contestando parte da fronteira comum), a Guiana francesa constitui ao mesmo tempo um enclave francês e europeu e uma extensão do mundo caribenho na América do Sul amazônica. Essas pertenças múltiplas criam numerosas contradições difíceis de superar, entre cultura crioula majoritária e vontade por parte dos setores políticos e culturais de melhor assumir sua identidade amazônica, de ficar dentro da República francesa mas com poderes alargados, de se abrir aos países vizinhos

mas fechando-se à imigração... Contradições que o novo poder estadual eleito em 2021 em consequências dessas terá que enfrentar.

Porém, a Guiana francesa não podia escapar da sua geografia: coberta a mais de 90 % pela floresta amazônica, só separada dos Estados vizinhos, Brasil e Suriname, por rios fáceis de atravessar, tornou-se a partir das décadas de 50-60 uma interface informal entre a América do Sul, o Caribe e a Europa para migrações e fluxos de produtos ilícitos (droga, ouro...). O contexto pós Guerra Fria de integrações regionais e uma vontade nacional de melhor controlar e formalizar esses fluxos contribuíram a partir da década de 1990 a uma abertura política permitindo uma integração melhor embora parcial ao mundo amazônico: cooperação regional fronteiriça, OTCA, PCIA..., que teve um apogeu simbólico com a construção e a abertura de uma ponte ligando a Guiana francesa ao Brasil até a pandemia de 2020.

O problema da Guiana francesa ainda reside no seu estatuto francês e europeu, que assegura à sua população um nível de vida superior aos países vizinhos, mas faz deste território um enclave impedindo relações econômicas pelo protecionismo europeu e custos de produção tornando a fraca produção franco-guianense pouco competitiva. Como também atrapalha as relações humanas pelo medo da imigração induzida e da garimpagem clandestina, endurecendo as medidas de acesso para quem vem de fora da Europa. A classe política não quer abrir mão deste estatuto vantajoso mas percebe os limites para um desenvolvimento endógeno e uma afirmação política como território ao mesmo francês mas assumindo plenamente sua identidade caribenha-amazônica.

Pouco a pouco, com as evoluções mentais e políticas, a Guiana francesa como os outros territórios do ultramar francês conseguiram mais poderes, e assumindo suas identidades, uma integração melhor dentro de um ambiente geopolítico caribenho e amazônico às vezes hostil devido a um estatuto considerado colonial, mas percebendo as vantagens de cooperar com territórios vizinhos membros da União europeia. A pandemia de COVID-19 dos anos 2020-2021 pôs fim a este movimento, tornando novamente o território francês da Amazônia um enclave fechado a seus vizinhos, com relações monopolísticas com a França e as Antilhas francesas. Mas o futuro da Guiana francesa não pode residir numa negação da sua situação geográfica, até se agrada à população que

teme a imigração como a difusão da variante Gamma (dita “brasileira”) do vírus mas que o fechamento das fronteiras nem consegue impedir. Se a ponte do rio Oiapoque testemunhou no começo do avanço dessa integração, as tensões induzidos pelas desigualdades socio-econômicas e estatutárias que atrasaram sua abertura, e o atual fechamento, mostram as dificuldades e os obstáculos deste caminho, no entanto inelutável.

REFERÊNCIAS

COMMISSION EUROPEENNE, 2015, **La coopération territoriale en Europe, une perspective historique**. Luxembourg : Office des Publications de l’Union Européenne, 2015.

GRANGER, Stépháne. Guiana francesa entre França e Brasil: da colonização à continentalização. In: PORTO J. e SOTTA, E. (Org). **Reformatações fronteiriças no Platô das Guianas, reterritorialidades de cooperação em construção**. Macapá: Publit Editoriais, 2011.

GRANGER, Stépháne. Intégrations régionales et diversification des flux migratoires dans les mondes caribéen et amazonien : la Guyane entre ouverture et isolement. In : COLLOMB, Gérard; MAM LAM FOUCK, Serge (org.), **La Guyane entre Surinam et Brésil : mobilités, ethnicités, diversité culturelle**. Matoury: Ibis Rouge, 2016.

GRANGER, Stépháne. As migrações de haitianos na Guiana francesa: novas dinâmicas. Campinas: **Temáticas**, UNICAMP, n° 49-50, fevereiro-dezembro. <https://www.ifch.unicamp.br/ojs/index.php/tematicas/article/view/3233> Acesso em 1º de agosto de 2021.

GRANGER, Stépháne. As Guianas, uma interface caribenho-amazônica. In: Antônio Carlos Sardinha, David Júnior de Souza Silva e Yuji Gushiken (org.): **Estudos de cultura: abordagens e perspectivas**. Macapá: UNIFAP, 2020, p. 42-64.

JOLIVET Marie-José. **La question créole, essai de sociologie sur la Guyane française**. Paris: ORSTOM, collection Mémoires n° 96, 1982.

LE TOURNEAU, François-Michel. **Chercheurs d’or, l’orpaillage clandestin en Guyane française**. Paris: CNRS Editions, 2020.

MAM LAM FOUCK, Serge. **Histoire de la Guyane contemporaine 1940-82 : les mutations sociales, économiques et politiques**. Paris: Editions Caribéennes, 1982.

MAM LAM FOUCK, Serge. **Nouvelle histoire de la Guyane** (em colaboração com A. ANAKESA). Matoury: Ibis rouge, 2013.

THERY, Hervé. France-Brésil : un pont géopolitique. Paris: **Diploweb**, junho de 2011. <<http://www.diploweb.com/France-Bresil-un-pont-geopolitique.html>> Acesso em 1º de agosto de 2021.

THERY, Hervé. La Guyane, communauté territoriale française en Amérique du Sud. Paris: **Outre-Terre** n° 51, 2017/2, p. 249-266.

El Caribe es un mar tropical circunscrito por las Antillas –Grandes y Pequeñas-, así como por las costas de Centroamérica, Colombia y Venezuela. El Gran Caribe, sin embargo, trasciende dichos límites geográficos e incorpora territorios adyacentes como las Bahamas o las Guayanas. Es así, porque los caribeños son definidos por su conformación mental o rasgos psicológicos, que se manifiestan en una cultura sincrética de orígenes múltiples, en tanto que expresión máxima de una identidad específica. La misma, con su conjunto de valores –tradiciones, modos de pensar, hábitos o conducta-, cohesiona al grupo social y engendra en cada uno de sus integrantes un sentido de pertenencia.

Dado que las poblaciones caribeñas precolombinas –salvo los mayas de las costas yucatecas- se encontraban en la Comunidad Primitiva, no pudieron ser explotadas con utilidad por los conquistadores europeos. Entonces ellos recurrieron a la importación de esclavos procedentes de África, que devinieron la fuerza de trabajo fundamental en las plantaciones azucareras agroexportadoras.

Dicho fenómeno se convirtió en el común denominador de la economía del Gran Caribe, que durante la era colonial se caracterizó por la existencia de dos grupos sociales antagónicos y anómalos. Los esclavos, porque su costosa adquisición y mantenimiento –en contraste con los aborígenes-, se debía a la ausencia de mano de obra local explotable. Y la burguesía productora de caña y azúcar, porque necesitaba la esclavitud para exportar lo producido hacia Europa. La excepción en esta generalización la representaban las colonias inglesas –y parcialmente las francesas-, donde a los esclavos usualmente les explotaban propietarios absentistas, que enviaban sus capitales a dichos territorios mientras ellos permanecían en la metrópoli. Incluso muchas

¹⁵⁴ Texto basado na conferência magistral proferida por Alberto Prieto Rozos no 15^o. Encontro da Cátedra de Estudos Caribenhos da Universidad de La Habana, realizado em dezembro de 2019.

¹⁵⁵ Historiador, professor e pesquisador cubano, com longa trajetória de pesquisa sobre a História da América Latina e do Caribe. Docente da Universidad de La Habana, Cuba, desde 1967, é autor de inúmeros livros e artigos e membro da Academia Cubana de História desde sua fundação.

plantaciones eran propiedad de compañías anónimas, de las cuales una de las más notables fue la “Merchants of London”. En consecuencia, en los territorios ingleses –y parcialmente los franceses- de las Antillas, no surgió un poderoso grupo social “criollo”.

Los esclavos, debido a sus características de clase, no triunfaron en ninguna de sus numerosas insurrecciones. Hasta que se produjo la gran Revolución de Haití. En ésta, las guerrillas de negros al mando de Dessalines – heredero político de Toussaint Louverture- aceptaron la alianza ofrecida por los mulatos de la burguesía plantadora, encabezados por Alexander Petión. Esa conjunción de fuerzas venció a la metrópoli francesa, y proclamó el 1 de enero de 1804, la independencia de Haití, primera colonia que se emancipaba en América Latina.

En Hispanoamérica la burguesía plantadora no logró éxitos independentistas duraderos, hasta que sumó la fuerza de los esclavos emancipados a su lucha contra el colonialismo español. Sucedió así con la Primera República de Venezuela –encabezada por Miranda- y con la Segunda, presidida por Bolívar. No fue hasta 1815, durante su exilio en la República de Haití, que el Libertador comprendió la posibilidad de abolir totalmente la odiosa institución, e incorporar en plena libertad e igualdad a los antiguos esclavos a la nueva sociedad. Y en dicho empeño –como antes Miranda-, Bolívar contó con la ayuda del solidario Petión.

En el Caribe anglófono los acontecimientos sociopolíticos tomaron otro rumbo. En Inglaterra, el impetuoso desarrollo económico alcanzado durante las guerras napoleónicas, escindió los ascendentes intereses industriales de los comerciales. Por eso en el Congreso de Viena –para restablecer la paz en Europa-, este reino impuso la prohibición de la Trata de esclavos. Luego, en 1822, derogó el Acta de Navegación de Cromwell, lo cual abrió para todos los buques los puertos de las colonias británicas en el Caribe. Entonces se incentivó el cultivo de la caña, para exportar azúcar hacia Estados Unidos.

A pesar de esa mejoría, los plantadores ingleses se preocupaban por la ausencia de nuevos esclavos procedentes de África, y por los trajines abolicionistas en el Parlamento de Londres. Por eso dichos propietarios azucareros se reunieron en Barbados, y elaboraron un pliego de reivindicaciones a la metrópoli. Pero en Inglaterra, a partir de 1832, la burguesía industrial

incentivó las reformas liberales. Éstas dieron la libertad a los esclavos menores de edad y “emanciparon” a los adultos, que durante unos cinco años debían permanecer sin remuneración en el mismo sitio, para luego convertirse en asalariados. En compensación, a los antiguos dueños el gobierno inglés los indemnizó.

En las colonias de mayor dimensión del Caribe anglófono, una vez totalmente libres, los ex-esclavos por lo general no vendieron a los plantadores su fuerza de trabajo. Marcharon hacia tierras sin cultivar, donde subsistían cosechando parcelas de autoconsumo. Éstas producían pequeños excedentes que se vendían en “mercados dominicales”, y representaban un atisbo de incipiente mercado interno. Para suplir esa carencia de brazos, Inglaterra introdujo en estos dominios caribeños, inmigrantes provenientes de sus posesiones asiáticas, sobre todo de la India. En cambio, en las Pequeñas Antillas no había terrenos baldíos, y los ex-emancipados tuvieron que aceptar los bajos salarios ofrecidos por trabajar en las plantaciones. Esto provocó gran malestar, que se evidenció en revueltas y sublevaciones durante las cuales muchos ex-esclavos exigieron su retorno al África.

En las Asambleas Legislativas del Caribe anglófono, los ricos propietarios blancos que controlaban el auto-gobierno local se proyectaron contra el dominio de Inglaterra. Unos pensaron en independizarse de la metrópoli. Otros soñaban con anexarse a Estados Unidos, cuyo gobierno federal estaba controlado por plantadores esclavistas sureños. Entonces Londres limitó la autonomía de dichas colonias, y a las mismas envió Gobernadores con amplios poderes. Entre sus principales tareas se encontraba la reestructuración de las milicias, en las cuales se dio baja a los irritados blancos, que fueron sustituidos por los más fieles “colored”. Este grupo social, compuesto sobre todo por mulatos, veía en la metrópoli la mejor garantía de evitar cualquier retroceso en los cambios ocurridos.

Las colonias anglófonas estaban en plena efervescencia debido a que la actividad económica exportadora se desplomaba por falta de fuerza de trabajo y muchos propietarios abandonaban sus plantaciones. Otros alquilaban o vendían parcelas a quienes habían acumulado algún dinero con sus ventas en el mercado interno. Preferían esta práctica antes que perderlo todo. Surgieron así múltiples nuevos poblados que no dependían de las exportaciones, por lo que no fueron

afectados en 1848, cuando Inglaterra abolió el sistema preferencial para las importaciones desde sus colonias. En cambio, muchos plantadores se arruinaron. Entonces los desempleados encontraron algún alivio en la construcción de los primeros ferrocarriles, financiados por novedosas inversiones procedentes de la metrópoli.

La carga administrativa que para Inglaterra representaban las Pequeñas Antillas, condujo al gobierno de Londres a reagruparlas en un ente colonial único: la Windward Islands Federation. Pero los ricos propietarios de Barbados se opusieron, dada su calidad de primigenio dominio británico en el Caribe, que disfrutaba de una beneficiosa legislación sui-generis. Esto, y la vigorosa sublevación popular de 1876, convencieron a la metrópoli de excluir dicha isla de la proyectada entidad colonialista, que entonces fue conformada por los demás pequeños territorios.

En el Caribe colonizado por Francia, un edicto napoleónico había restablecido la esclavitud desde 1802. Ésta era de importancia en Guadalupe y Martinica, que tenían muchas plantaciones propiedad de compañías metropolitanas, por lo que no había gran cantidad de ricos criollos. Pero tras la Revolución de 1830, el gobierno francés dispuso que fuesen liberados los esclavos introducidos luego de la prohibición de la Trata. La abolición fue completada por la triunfante Revolución de 1848, que eliminó todo tipo de esclavitud. La evolución colonialista de Francia culminó al establecerse la Tercera República, cuando el gobierno de Paris le otorgó a sus colonias caribeñas una representación en el Parlamento metropolitano. Esto ulteriormente fue ampliado por la decisión de considerar a dichos territorios como Departamentos de Ultra-Mar, con derechos equiparados a sus homólogos del hexágono europeo.

Los Países Bajos, una vez concluido el Congreso de Paz en Viena, reestructuraron sus colonias del Gran Caribe –incluido Surinam-, en una autoridad única que denominó “Antillas Holandesas”. Para éstas instituyó un Consejo Consultivo formado por miembros vitalicios, que asesoraba al funcionario metropolitano encargado de cumplir las orientaciones colonialistas. En Surinam, la más poblada de las posesiones holandesas, las tres cuartas partes de sus habitantes eran negros, casi todos esclavos hasta 1863, cuando se decretó la abolición. En magnitud les seguían los mulatos, quienes duplicaban el

número de blancos y aborígenes juntos. Pero dada la prohibición de la Trata, la nueva fuerza de trabajo importada estuvo conformada por oriundos de las Indias Orientales, como los Países Bajos denominaban entonces a sus dominios en Indonesia.

En Cuba, las tardías luchas por la independencia, la abolición y la república se desarrollaron con vigor durante diez años a partir de 1868, cuando en el Ejército Libertador se unieron plantadores y esclavos, blancos y negros, mulatos y chinos. Luego de la Tregua del Zanjón, la guerra independentista se reanudó en 1895, con la prédica de José Martí, quien creó el Partido Revolucionario Cubano. Éste era una amalgama multi-clasista, que aglutinó a todos los patriotas sin distinciones de color u origen. A los tres años, cuando la victoria estaba cercana, los Estados Unidos intervinieron militarmente en el conflicto. Y tras firmar la paz con España, permanecieron cuatro años como fuerza de ocupación en la isla. Al evacuar sus tropas en 1902, los estadounidenses impusieron a Cuba la Enmienda Platt, que limitaba su soberanía por el autoproclamado derecho a invadirla cuando lo desearan, e implantaba en Guantánamo una gigantesca base militar. En ese momento, en esta república neo-colonial los norteamericanos poseían el 60 por ciento de las tierras, la industria generadora de la electricidad y otras, muchas minas y los más importantes centrales azucareros. En resumen, sus mayores inversiones en el Caribe.

En Puerto Rico –también ocupado militarmente en 1898– los Estados Unidos eliminaron su estatuto autonómico, que sólo mantenía para España las facultades inherentes a la soberanía de la isla. Desaparecieron entonces sus dos cámaras –la de Representantes y la de Administración –, que legislaban sobre tribunales, hacienda y presupuesto, así como tarifas aduanales y tratados comerciales con otras naciones. Para sustituir el derogado régimen institucional, los invasores emitieron el Acta Foraker, que impuso las tasas aduaneras norteamericanas. Esto provocó la masiva llegada de las baratas manufacturas estadounidenses, que barrieron de inmediato con las artesanías criollas. También los monopolios azucareros norteamericanos adquirieron las mejores tierras, mientras la nueva metrópoli auspiciaba la emigración de los antiguos dueños hacia Estados Unidos. Esa corriente emigratoria se incrementó al imponerse a los puertorriqueños la ciudadanía estadounidense, lo cual facilitó

que durante la Primera Guerra Mundial, decenas de miles de jóvenes –la sexta parte de la población total de la isla-, fueran enviados al ejército para combatir en las trincheras europeas.

Una vez establecida su hegemonía o dominación en Cuba y Puerto Rico, Estados Unidos ocupó e impuso su protectorado de facto sobre otros países caribeños. Invadió Nicaragua en 1912, donde impidió la construcción de un proyectado canal interoceánico, rival al suyo en Panamá. Veintidós años más tarde, luego de ser vencido por las guerrillas de Augusto Cesar Sandino, el ejército de ocupación se retiró, pero dejó a la Guardia Nacional al mando de Anastasio Somoza. En Haití, Estados Unidos introdujo sus tropas en 1915, con el pretexto de una guerra civil, e implantó una Constitución que permitía a los extranjeros comprar tierras, algo prohibido desde la independencia. Lustros más tarde, antes de que sus efectivos militares abandonaran el país, los ocupantes organizaron un ejército profesional al mando de oficiales mulatos. En República Dominicana, las fuerzas armadas se opusieron a que el gobierno otorgara injustificables privilegios a Estados Unidos. Entonces los “marines” norteamericanos desembarcaron y combatieron al ejército nacional, hasta derrotarlo. Pero la resistencia al invasor fue continuada por los “gavilleros” o guerrillas campesinas. Para luchar contra éstas, los estadounidenses crearon una Guardia Nacional al mando de Rafael Leónidas Trujillo.

El Caribe anglófono sufrió un rudo golpe económico a causa de los intereses del Sugar Trust estadounidense, muy influido por los productores de la sacarosa en Luisiana, por los cosecheros yanquis de remolacha y las refinerías de la East Coast. Dado que dicho trust temía la competencia de las producciones rivales del Caribe inglés, presionaron al gobierno en Washington para que cerrase el mercado estadounidense a esas importaciones caribeñas. Luego Inglaterra eliminó el subsidio azucarero a las West Indies y empezó a importar el dulce producto de las Antillas hispanoparlantes. Entonces en las colonias del Caribe inglés se multiplicó el desempleo, lo que indujo a muchos a emigrar hacia Cuba, Santo Domingo y Nueva York. A ésta ciudad, en sólo veinte años llegaron ochenta mil “west-indiens”, que fueron sindicalizados por Marcus Garvey. Este jamaicano admirador de la Revolución Haitiana, era muy amigo de John Reed, autor de “México Insurgente” y de los “Diez Días que conmovieron al mundo”. Previamente, el carismático antillano había desarrollado vasta

experiencia gremial con los “west-indiens” que trabajaban en las diseminadas plantaciones caribeñas de la United Fruit, y en la construcción del Canal de Panamá. En Estados Unidos, Garvey publicó una conmovedora Declaración de Derechos de los Pueblos Negros del Mundo, fundó la influyente Asociación Universal para la Superación del Negro, se vinculó con la tendencia de izquierda del sindicato anarquista Industrial Workers of the World.

El dirigente jamaicano también se dedicó a captar a sus mejores simpatizantes, para formar una fuerza armada –con entrenamiento militar-, que liberase a los negros del mundo entero. Pero las autoridades estadounidenses captaron la trascendencia del proyecto y encarcelaron a Garvey por varios años. Deportado en 1927, acometió la creación de la Jamaica Workingmen and Labourers Association, primera central sindical de esta colonia. Luego forjó el People Political Party con su periódico “The Blackman”, en cuyas páginas inició una completa reevaluación de la historia en las West Indies. La novedosa organización política se caracterizó por demandar una reforma agraria, defender a los trabajadores, y exigir medidas enrumbadas hacia la emancipación nacional.

En el Caribe colonial anglófono, la intranquilidad social se incrementó durante los años de la Primera Guerra Mundial. Debido sobre todo a la conscripción de quince mil jóvenes –buena parte de origen obrero-, enrolados en el ejército británico para pelear en las trincheras europeas. Allá muchos se politizaron al influjo de la Revolución Bolchevique, cuyas experiencias llevaron consigo cuando retornaron a sus países de origen. Así, veteranos del gran conflicto bélico –encabezados por T.A. Marryshow- organizaron la Grenada Workingmen’s Association, que defendía a los asalariados y propugnaba la idea de federarse con las demás islas del Caribe anglófono. También en Guyana los obreros empezaron a organizarse. Los portuarios, junto a los de aserraderos, de la Demerara Railway y los vinculados con el azúcar, realizaron algunas huelgas que desembocaron en el surgimiento de la British Guiana Labour Union. Dirigido por Nathaniel Critchlow, dicho sindicato convocó a un congreso regional denominado British Guiana and West Indies Labour Conference, a la que asistieron delegados locales y de Granada, Surinam y Trinidad. En esta isla, se había constituido recientemente la Trinidad Working Men’s Association encabezada por Arthur Andrew Cipriani –ex-capitán del British West Indian

Colonial Regiment-, quien se involucró también en política. En dicha condición llegó a ser electo al Consejo Legislativo local, en el cual defendió los intereses de los trabajadores.

La crisis de 1929 al 33 afectó mucho al Caribe anglófono, por lo que comenzaron las protestas de los asalariados. Se iniciaron por Saint Kitts en enero de 1935, cuando los macheteros abandonaron el corte de caña en Basseterre en protesta por los ínfimos jornales. Después en las islas de Sotavento y Barlovento se produjeron huelgas y motines, reprimidos con violencia por las fuerzas coloniales. En 1937, el fenómeno se repitió pero esta vez en Barbados, Trinidad, Guyana y Jamaica. Entonces la inconstante sindicalización de los trabajadores del agro fue superada por la de los obreros del transporte público, la minería –sobre todo del petróleo- y los portuarios.

En política brotaron nuevas fuerzas: en Jamaica, paralelo al partido fundado por Garvey, surgió el Jamaican Labour Party, encabezado por Alexander Bustamante, quien estaba influido por algunas concepciones “fabianas” del “trade-unionismo” inglés. En la región descollaron también otras figuras, como el jamaicano Norman W. Manley, quien fundó el People’s National Party y Grantley Adams, fundador del Barbados Labour Party. Dicha efervescencia desembocó, en 1938, en el British Guyana and West Indies Labour Congress –convocado por Cipriani- que exigió el autogobierno, el sufragio universal, legislaturas por completo electivas.

En ese ambiente de auge nacionalista emergieron asimismo intelectuales muy avanzados como el marxista Padmore James. Éste, ese mismo año escribió su magistral obra sobre la Revolución Haitiana llamada “Los Jacobinos Negros”, que fue seguida por la obra clásica “Capitalismo y Esclavitud” del trinitario Eric Williams. Otros importantes creadores caribeños de entonces fueron el martiniqueño Aimé Césaire así como los haitianos Jacques Roumain y Stephan Alexis, quien era dirigente del Parti Entente Populaire.

Las luchas anticoloniales en las British West Indies y el ascenso democrático engendrado en los combates antifascistas durante la II Guerra Mundial –en la cual participaron nuevos contingentes de soldados caribeños anglófonos-, así como la victoria electoral del Partido Laborista en Inglaterra, impulsó en la región el establecimiento de autogobiernos. Estos empezaron por Jamaica, en 1944, y paulatinamente se fueron generalizando a otros territorios,

hasta que el proceso alcanzó su máxima expresión al formarse en 1958, la neocolonial West Indian Federation.

En Cuba, un movimiento popular con fuerte presencia proletaria –rural y urbana- el 12 de agosto arrojó del poder a la tiranía de Gerardo Machado. Se inició así la llamada Revolución de 1933, en la cual el Partido Comunista quedó aislado debido a su proyecto de instituir “Soviets de obreros, campesinos y soldados”. Después, tras algún forcejeo con fuerzas sociales moderadas, la pequeña burguesía logró establecer lo que se conoció como “el gobierno Grau-Guiteras” –o de los Cien Días-, que repudió la injerencista Enmienda Platt y acometió algunas medidas revolucionarias. Pero Fulgencio Batista, un sargento que apoyado por los de su rango el 4 de septiembre había expulsado a la oficialidad del viejo ejército, los depuso de la presidencia provisional. Después, desde su jefatura militar incontrolada –el ahora Coronel- estableció su hegemonía en la república. En ésta, por esa época, el reclamo principal de la población era la convocatoria a una Constituyente. La Carta Magna emitida en 1940, resultó progresista, porque restableció el mando presidencial sobre las fuerzas armadas, proclamó el derecho a una educación gratuita, prohibió los latifundios. Además, influida por el pensamiento socialista, dispuso la función social de la propiedad, y proclamó el derecho inalienable de los seres humanos a una existencia decorosa.

En los ulteriores comicios generales de ese año, el ya general Batista fue electo a la primera magistratura en alianza con el Partido Socialista Popular (comunista), cuya militancia entonces controló la poderosa e influyente Central de Trabajadores. Era un reflejo del VII Congreso de la Tercera Internacional y su nueva política de Frentes Populares con la burguesía progresista. Durante ese cuatrienio presidencial el país disfrutó de bonanza económica, porque la Segunda Guerra Mundial permitió a Cuba duplicar su zafra azucarera y venderla en totalidad a los Estados Unidos. Pero las insuficientes importaciones de la república antillana –a causa del gran conflicto bélico-, multiplicaron las filas de quienes producían para el mercado interno, lo que fortaleció a la pequeña burguesía e hizo emerger una incipiente burguesía nacional. Dichos sectores engrosaron las filas del veladamente nacionalista y pseudo-socialdemócrata Partido Auténtico encabezado por Grau, quien venció arrolladoramente en las elecciones de 1944.

El nuevo gobierno clausuró dos bases aéreas estadounidenses, auspició a la burguesía industrial, aumentó los salarios, creó Cajas de Retiros y Jubilaciones, inició alguna reforma agraria, mantuvo cierta colaboración con la Central de Trabajadores, entronizó la corrupción administrativa. En 1944, Carlos Prío Socarrás –Primer Ministro de Grau- fue electo presidente con la promesa de mantener las proyecciones de su predecesor. Por eso instituyó los bancos Nacional y de Fomento Agrícola e Industrial (BANFAIC), instituciones concebidas para beneficiar a la burguesía nacional ya que implementaban algún proteccionismo y restringían determinadas preferencias al comercio con Estados Unidos. Pero el gobierno auténtico –animado por la Guerra Fría- desató la persecución a los comunistas, promovió el asalto a los sindicatos encabezados por honestos dirigentes, y se hundió en la más completa corrupción.

Batista sabía que Prío tenía crecientes dificultades con la sacarocracia criolla, así como con círculos de poder estadounidenses vinculados con la Bolsa de Nueva York e importantes miembros del gobierno de Estados Unidos. Esto lo estimuló a realizar el golpe de Estado del 10 de marzo de 1952, ochenta días antes de las programadas elecciones presidenciales, con lo cual obtuvo el respaldo de la burguesía agroexportadora azucarera y el reconocimiento –a los cinco días- de los Estados Unidos. Entonces el régimen de facto revirtió la política económica precedente, transformó el comportamiento o funciones del BANFAIC, mantuvo inalterable la estructura del comercio exterior, otorgó al poderoso vecino del norte el status de “nación más favorecida”, auspició la penetración en Cuba de los intereses pecuarios del Medio Oeste norteamericano, benefició a los monopolios estadounidenses –en detrimento de los capitales nacionales- en esferas como el turismo y la construcción. Simultáneamente, desde el poder, los burgueses afiliados al batistato presionaron para adquirir los negocios de otros inversionistas criollos, en rubros como bebidas y licores o el transporte.

Fidel Castro acusó al usurpador de tirano ante un tribunal competente, pero sin consecuencia legal o práctica alguna. Entonces nucleó grupos combativos de avanzada, para que participaran en la lucha general de toda la oposición contra el dictador. Al cabo de un año se convenció de que los partidos tradicionales eran incapaces de acometer una verdadera lucha armada, y decidió

que los revolucionarios que él aglutinaba iniciaran la insurrección. Ésta empezó el 26 de julio de 1953, con el ataque al Cuartel Moncada, en la ciudad de Santiago. Pero dicha acción no triunfó y el ejército asesinó a decenas de sus participantes. Después capturó a Fidel cuando se dirigía hacia la Sierra Maestra.

En la farsa judicial a que se le sometió, el joven revolucionario acusó al régimen de tiránico e ilegal, y expuso su alegato programa conocido como “La Historia me absolverá”. En éste diseñaba la posible futura transformación de la sociedad –evocando la Constitución de 1940-, y convocaba a la más amplia alianza anti-dictatorial para conducir al pueblo a una multifacética rebeldía, hasta el triunfo. Así, la táctica de Fidel trataba de lograr la unidad por la negación, aunque dentro de aquella unos buscaran retornar al estatus anterior, mientras otros querían alcanzar un mundo mejor mediante la revolución.

Excarcelado, Fidel Castro no pudo participar legalmente en la vida política del país, por lo que marchó al exilio. En México estructuró su Movimiento 26 de Julio, seleccionó 80 revolucionarios y a bordo del yate Granma navegaron hacia Cuba, donde desembarcaron el 2 de diciembre de 1956, cerca de la Sierra Maestra. Allí, con campesinos pobres comenzó la forja del Ejército Rebelde. Poco después, en La Habana, el 13 de marzo de 1957, el estudiantil Directorio Revolucionario llevó a cabo un fallido asalto al Palacio Presidencial. Durante 1958, tras intensificarse la ofensiva del Ejército Rebelde, Fidel convocó a la formación de un amplio Frente Cívico. Éste nuclearía a todos los opositores –fuesen militares, obreros, estudiantes, profesionales, empresarios- para coordinar sus actividades contra la tiranía. Más tarde Ernesto Ché Guevara tomó la estratégica ciudad de Santa Clara, lo cual cortó a la mitad la estrecha y larga isla. Casi a la vez, Fidel proclamó la huelga general revolucionaria y entró en Santiago.

Al tomar el poder en 1959, Fidel convocó a transformar o sustituir las viejas estructuras por otras nuevas, mediante una estrategia que eliminaría los negocios imperialistas y de sus aliados internos, en nombre de los intereses generales de la sociedad. Entonces instituyó un gabinete con revolucionarios del M-26-VII y respetables “auténticos”. Pero estos pronto renunciaron a sus elevados cargos y huyeron al extranjero; tomaban el rumbo iniciado por los batistianos, continuado después por los oligarcas y seguido más tarde por los grandes propietarios, incluidos los de la débil y timorata burguesía nacional.

Todos temían a la Revolución y las posibles represalias de los Estados Unidos. Éstas comenzaron por la ruptura de relaciones, siguieron con el establecimiento de un férreo bloqueo, y culminaron con el mercenario ataque por Playa Girón, derrotado en setenta y dos horas por los revolucionarios cubanos.

En América Latina el triunfo de la Revolución Cubana influyó en las conciencias de muchos, que entendieron las amplias perspectivas de liberación susceptibles de ser abiertas mediante la lucha. Y hubo quienes de inmediato se lanzaron al combate. Sucedió así, por ejemplo, en Panamá, donde los estudiantes protestaban contra la Zona del Canal –bajo soberanía de Estados Unidos-, y fueron violentamente reprimidos. Algunos de estos jóvenes se alzaron en armas en el Cerro de Tute, donde finalmente fueron apresados.

En Haití, Francois “Papa Doc” Duvalier, que gobernaba tiránicamente con el respaldo del conservador Bloque Negro, expulsó a los sacerdotes católicos y rompió relaciones con el Vaticano, ilegalizó al marxista Parti Entente Populaire (PEP) y se distanció de las tradicionales fuerzas armadas controladas por la oficialidad mulata. Entonces organizó sus temidos Voluntarios de la Seguridad Nacional o Tontons Macutes, que derrotaron un ataque al Palacio Presidencial. Luego esas reaccionarias hordas del “adadid de la negritud”, en agosto de 1959, masacraron a todos los integrantes de un desembarco revolucionario por el sudeste haitiano. A los dos años sucedió lo mismo con los expedicionarios encabezados por Stephen Alexis, que pretendían desarrollar la lucha guerrillera. En 1963, el PEP se alió con el Parti Populaire de Liberation Nationale para crear las Forces Armées Revolutionnaires d’Haití, que iniciaron la lucha armada estructurada en dos núcleos combativos, pero ambos fueron aniquilados en julio de 1964.

En República Dominicana la tiranía de Rafael Leónidas Trujillo perduraba hacía tres décadas, cuando enfrentó un desembarco revolucionario compuesto básicamente por emigrados de esa nación caribeña. Lo encabezaba Enrique Jiménez Moya, veterano de la Legión del Caribe y de la Sierra Maestra, que tenía por segundo al mando a un cubano ex-comandante del Cuarto Frente del Ejército Rebelde. Todos desembarcaron por la región de Puerto Plata en junio de 1959, pero la mayoría de los guerrilleros cayó en los primeros combates. La oposición a la tiranía, sin embargo, continuó. Hasta que Trujillo fue ajusticiado en mayo de 1961. Entonces las masas se apoderaron de las calles

y declararon una huelga general, que puso fin al gobierno de los herederos del dictador.

Tras la nueva constitución elaborada se realizaron comicios democráticos, pero los oficiales “trujillistas” en el ejército ejecutaron un golpe de Estado e instituyeron un reaccionario triunvirato. Parecía que se retornaría al viejo régimen, cuando un grupo de jóvenes oficiales encabezados por el coronel Francisco Caamaño Deñó se sublevó el 24 de abril de 1965, y entregaron armas a las masas populares respaldadas por los antiguos guerrilleros. Con esas fuerzas se derrotó a la reacción, cercada en la base militar de San Isidro. Pero el imperialismo no estaba dispuesto a permitir otro triunfo revolucionario en el Caribe. Y a los cuatro días, el presidente de los Estados Unidos ordenó la ocupación de República Dominicana. Entonces las dos cámaras del Congreso eligieron a Caamaño como Presidente Constitucional, quien llamó a luchar contra los invasores. Pero los 42 mil “marines” hicieron desesperada la resistencia de los patriotas, que debieron aceptar un alto al fuego el 20 de mayo. Después se firmó un “Acta de Reconciliación” que desarmaba las milicias constitucionalistas y entregaba la presidencia a un dócil moderado.

El triunfo de la Revolución Cubana puso en crisis el dominio colonialista en el Caribe. Entonces Inglaterra disolvió la Federación de las Indias Occidentales, que sustituyó –en alianza con Estados Unidos y Holanda- por la Organización del Caribe, cuya sede estaría en Puerto Rico. Una década atrás, en esta isla el gobierno estadounidense había instituido un autonómico Estado Libre Asociado, para aplacar la insatisfacción popular con el dependiente régimen colonial existente. Pero en el nuevo sistema gubernamental, los tribunales federales norteamericanos siguieron teniendo la última palabra en todas las cuestiones trascendentales puertorriqueñas. En 1962, la independencia de Jamaica y Trinidad-Tobago, hizo languidecer la novedosa agrupación neo-colonial, que fue disuelta a los tres años.

La emancipación de Barbados y Guyana en 1966, permitió que a los dos años –junto a Jamaica y Trinidad-Tobago, se formara la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA, por sus siglas en inglés). Dicho ente se concibió para auspiciar la integración económica del área, en un proceso paulatino que también incluiría a Bahamas, Granada, Dominica, Santa Lucía, San Vicente, Antigua-Barbuda, Belice, San Kitts-Nevis, programados para independizarse en

un futuro próximo. Los éxitos alcanzados en la consecución de los objetivos indujeron a los asociados a incrementar sus perspectivas. Esto se logró en la Octava Conferencia de los Jefes de Gobierno de los países del Caribe, miembros de la Comunidad Británica de Naciones, que tuvo lugar en 1973, en Georgetown, capital de la República Cooperativa de Guyana. Allí se decidió establecer relaciones diplomáticas con Cuba Socialista y forjar una Comunidad del Caribe dotada de un Mercado Común. A estos se incorporaron Antigua, Dominica, San Kitts-Nevis-Anguila, Santa Lucía, San Vicente, Belice, Monserrat y Bahamas.

En Granada, el sindicato Trade Union Congress afilió a la mayoría de los siete mil proletarios urbanos, mientras Eric Matthew Gairy incorporaba los doce mil trabajadores rurales a su Grenada Manual and Mental Workers Union. Este dirigente gremial luego transitó a la política al crear su Grenada United Labour Party (GULP), que llegó a controlar las instancias de poder local. Pero sus prácticas malversadoras y corruptas lo desprestigiaron, por lo que los ocho mil pequeños y medianos propietarios ciudadanos se volcaron hacia el Grenada National Party, que lo desplazó. Este partido, sin embargo, nada hizo por las masas populares puesto que estaba dominado por los seiscientos grandes plantadores y comerciantes portuarios de la isla.

Las urnas entonces volvieron a favorecer al GULP, pues los electores humildes desconocían los turbios manejos de Gairy. Éste, para mantenerse en el poder, recurrió a bandas terroristas como los Green Beast y la Mongoose Gang, que intimidaban a sindicalistas, jóvenes, religiosos y hasta a una parte de los pudientes. Su gestión gubernamental facilitó que la mitad de la tierra pasara a sólo cincuenta propietarios, mientras el resto era propiedad de doscientos pequeños o medianos dueños y unos veinte mil minifundistas.

En contra del tirano se manifestaron los mejores representantes de la juventud, muchos de los cuales terminaron en prisión en 1970. Entre ellos descollaban Maurice Bishop y Unison Whiteman, quienes al ser excarcelados crearon el New Joint Effort for Welfare Education and Liberation Movement (New Jewel Movement o NJM) –Movimiento de la Nueva Joya-, que hacía proselitismo entre los campesinos y jornaleros agrícolas. A los tres años el NJM emitió un Manifiesto, muy influido por las prédicas del guyanés Walter Rodney acerca del Black Power Movement –Movimiento del Poder Negro-, inspirado en la evocadora figura de Marcus Garvey.

Las principales reivindicaciones del novel movimiento eran controlar los precios de la ropa, alimentos y otros artículos esenciales para la vida; mejorar las viviendas y la salud pública; redistribuir la tierra por medio de cooperativas de al menos una caballería de extensión; fomentar los cultivos alimenticios; instituir seguros, jubilaciones y retiros para los asalariados; establecer sueldos mínimos; democratizar la estructura social; sanear la administración gubernamental; nacionalizar los bancos e instituciones conexas; crear un Consejo Nacional de Comercio Exterior. Era un programa revolucionario para transformar la sociedad, susceptible de atraer a campesinos, obreros, jóvenes en general, pequeños y medianos propietarios, y hasta elementos de la burguesía opuestos al dictador.

A las cuatro de la madrugada del 13 de marzo de 1979, decenas de combatientes del NJM, se lanzaron al ataque de la sede del ejército en el cuartel True Blue, que fue capturado en una hora. Al decir de Fidel Castro: “Un Moncada exitoso iniciaba una gran revolución en este pequeño país”. El Movimiento de la Nueva Joya organizó Milicias Populares y el People’s Revolutionary Army, nacionalizó las propiedades de Gairy, estableció estrechas relaciones con Cuba Socialista. El Estado llegó a poseer un cuarenta por ciento de la tierra cultivable, tres hoteles y diversas pequeñas empresas y restaurantes. Además, monopolizaba la importación de insumos vitales como el azúcar y el arroz, cuyos precios de venta al público disminuyeron entre el 8 y el 20 por ciento.

Al mismo tiempo se saneó y democratizó la administración gubernamental; se lanzó una campaña alfabetizadora; se mejoró la educación pública; se centuplicó el número de estudiantes universitarios; se inauguraron escuelas de pesca y turismo. Con la ayuda de médicos cubanos se pusieron en funcionamiento dispensarios gratuitos en la capital (Saint George) y el interior. Se construyeron fábricas para procesar productos del agro en mermeladas y conservas. Ese conjunto de medidas hizo disminuir el desempleo en un veinte por ciento. Y se pensaba reducirlo con el inicio de la construcción del aeropuerto internacional en Point Salines, imprescindible para el progreso de ese pequeño país.

Las transformaciones avanzaban a buen ritmo en Granada, aunque pocos percibieran que en el seno del Movimiento de la Nueva Joya habían surgido

graves contradicciones políticas. Dentro del Comité Central del Partido, Maurice Bishop se enfrentaba a conspiradores elementos ultraizquierdistas, que en dicha instancia alcanzaron la mayoría, lo destituyeron y arrestaron. La población, pasados unos días, se percató de la ausencia de su líder y se inquietó. Transcurrida una semana, los trabajadores declararon una huelga general y se lanzaron a las calles en reclamo del desaparecido Bishop.

Una imponente manifestación lo puso en libertad, y tras él marchó el pueblo hacia la principal instalación militar de la isla. Allí los masacraron. Junto a Bishop y Whiteman, murió mucha gente anónima y los mejores dirigentes del país. Entonces el presidente de Estados Unidos, ordenó invadir Granada. En ésta, los colaboradores cubanos –médicos, maestros, técnicos, constructores del aeropuerto- se prepararon en sus campamentos para resistir la agresión. Sólo lucharían si eran agredidos directamente, pues no deseaban intervenir en los asuntos internos granadinos.

Al amanecer del martes 25 de octubre de 1983, la invasión estadounidense comenzó. Tres horas después, sin previo aviso, tropas élites atacaron al personal cubano, que nada más tenía armas ligeras. Esos colaboradores internacionalistas combatieron con un fervor que hizo muy lento el avance norteamericano, cuyos soldados tuvieron que asaltar cada trinchera. En la última, al día siguiente, quedaban menos de cincuenta defensores. Contra ellos se lanzaron los paracaidistas de la 82 División Aerotransportada –enviados como refuerzo-, quienes tardaron más de veinticuatro horas en reducir a ese pequeño grupo de héroes.

Al finalizar la desigual contienda, decenas de cubanos y un indeterminado número de granadinos habían entregado sus vidas. Pero habían causado una mayor cantidad de bajas a los soldados agresores, quienes previamente calcularan una ínfima cantidad de muertos en una operación programada para cuatro horas de duración.

En 1960, en Nicaragua, Carlos Fonseca Amador y Tomás Borge –junto a otros revolucionarios-, forjaron el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), que acometió la lucha armada contra la tiranía nepotista instituida por Anastasio Somoza. Años más tarde, el Partido Conservador y otras fuerzas burguesas iniciaron su oposición al “somocismo”, pero no sabían cómo derrocarlo. El FSLN, en cambio, con su estrategia de guerra popular prolongada

era ya una organización considerable, cuya fuerza se multiplicó después del horrible terremoto de 1972.

La reconstrucción del país fue convertida en un negocio particular de la dictadura y sus allegados, por lo que la oposición al régimen se multiplicó. Entonces los burgueses crearon la Unión Democrática de Liberación encabezada por el influyente Pedro Joaquín Chamorro, quien publicó en su periódico La Prensa todas las estafas relacionadas con la referida reconstrucción. Por ello se le asesinó en enero de 1978, lo cual definitivamente dividió a la burguesía e indignó a todos los nicaragüenses.

Al mes, el barrio de Monimbó –en Masaya- se sublevó, mientras las guerrillas sandinistas pasaban a la ofensiva. Al año, la Dirección Nacional Unificada del FSLN –presidida por Daniel Ortega- emitió un plan general de insurrección a la vez que organizaba un Frente Patriótico Nacional, para dar un espacio a todos los enemigos de la tiranía. Entonces se proclamó la huelga general, Managua se levantó en armas, y se conformó un Gobierno Provisional de Reconstrucción Nacional, que se estableció en la capital el 19 de julio de 1979.

El nuevo gobierno estatizó el comercio exterior y el sistema bancario, e impulsó una reforma agraria que expropió un tercio de las tierras del país, que habían sido de la familia Somoza y de sus colaboradores, así como las abandonadas u ociosas. Con los intereses nacionalizados se constituyó el Área de Propiedad del Pueblo, que aportaba el 41 por ciento del Producto Interno Bruto. Pero la mejoría económica de Nicaragua se vio afectada por la agresividad de Estados Unidos, cuyo presidente ordenó minar puertos, sabotear industrias y engendrar las bandas mercenarias conocidas como “contras”.

A pesar de ello, en 1984, el FSLN convocó a los comicios desde antes prometidos, y no obstante existir en el país once partidos políticos, obtuvo más del 60 por ciento de los votos. Sin embargo la lucha armada auspiciada por el gobierno estadounidense se incrementó, hasta que las reiteradas victorias sandinistas y el inicio del escándalo “Irán-Contras” –en el Congreso estadounidense-, impulsaron negociaciones de paz. Éstas se desarrollaron en Esquipulas –nombre del lugar de las citas-, y en las mismas se acordó el cese del fuego, el desarme de las fuerzas irregulares, la suspensión de toda ayuda militar extra-regional, la reducción de armamentos, la reconciliación nacional.

Este proceso coincidió con la promulgación de una Constitución nueva, cuyos preceptos establecían el pluralismo político, la tripartición de poderes – ejecutivo, legislativo, judicial- una economía mixta, sexenios presidenciales. Dicho texto incluía el reconocimiento de las especificidades del litoral caribeño o Costa Atlántica, en el cual se crearon dos regiones autónomas –norte y sur-, acorde con sus variados rasgos lingüísticos y peculiaridades multiétnicas o pluri-culturales. A partir de entonces, en Nicaragua los sucesivos períodos presidenciales se desarrollaron a plenitud, con total y sistemática legalidad constitucional.

En Panamá, el 9 de enero de 1964, residentes estadounidenses en la Zona del Canal impidieron que en una secundaria del área se izara la bandera panameña, como establecía el acuerdo canalero vigente. Entonces jóvenes patriotas penetraron en la zona para manifestar su repudio a la ofensa. Pero las tropas yanquis de ocupación los atacaron causándoles veintiún muertos y quinientos heridos. Mientras, el gobierno panameño ordenaba a la Guardia Nacional que reprimiese en la república las manifestaciones populares de disgusto.

Después de esos hechos, la población del istmo no volvió a ser la misma. En los propios efectivos armados gubernamentales se desarrolló una concientización antes inexistentes. El 11 de octubre de 1968, el general Omar Torrijos derrocó al presidente de turno, disolvió el nada representativo Congreso de la República, suprimió los partidos burgueses y decretó una amplia amnistía política. Luego dictó una Reforma Agraria en tierras baldías para crear cooperativas campesinas, y adquirió la Compañía Eléctrica Fuerza y Luz. Nada pudo compararse, sin embargo, con su vigorosa campaña a favor de establecer la soberanía panameña sobre el Canal.

Ésta se logró tras siete años de puja con Estados Unidos –cuando se firmó el Tratado Torrijos-Carter-, que disponía el paulatino traspaso a Panamá de todos los derechos jurisdiccionales de la Zona, en un plazo de 23 años. A partir de entonces en el país se estableció una institucionalidad nueva con elecciones sistemáticas. Pero tras la misteriosa muerte de Torrijos, el nuevo jefe de la Guardia Nacional –general Manuel Antonio Noriega- comenzó a incidir en los comicios. Esto engendró fuertes contradicciones con las autoridades civiles e incluso dentro de la propia institución armada, lo cual provocó en su interior

golpes y contragolpes entre las distintas facciones. Hasta que la Asamblea Nacional le entregó el verdadero poder al corrupto general.

Estados Unidos invadió Panamá el 20 de diciembre de 1989, con veintiséis mil soldados de élite, dotados de aviones y armamento de última generación. Atacaron bases militares, instalaciones políticas y barrios populares. La resistencia fue mayor en El Chorrillo, donde la población fue masacrada y sus construcciones –todas de madera- incendiadas. Al cabo de unos días, los muertos panameños –civiles y militares- eran más de 600, y unas 20 mil personas habían perdido todos sus bienes. Pero esa bestialidad provocó tal repulsa popular, que los agresores no pudieron anular el tratado Torrijos-Carter. Y a los diez años Estados Unidos tuvo que evacuar todas sus fuerzas de la Zona del Canal, que pasó a la soberanía de Panamá.

La Asociación de Estados del Caribe se constituyó en 1994, con veinticinco naciones del área. Todos los países independientes participaron e incluso las dependencias de Holanda, Francia y Gran Bretaña. Sin embargo Estados Unidos no autorizó la incorporación de Puerto Rico e Islas Vírgenes, debido a la participación de Cuba. Dicha organización se proponía promover, consolidar y fortalecer el proceso de cooperación e integración regional. Pretendía así establecer un espacio económico ampliado, que incrementara la competitividad en los mercados y facilitase la participación activa y coordinada del área en los foros internacionales.

En Venezuela, Hugo Chávez ganó las elecciones y ocupó la presidencia a principios de 1999. Había ganado notoriedad luego de “El Caracazo” –colosal estallido de violencia popular ocurrido en febrero de 1989-, cuando las multitudes protestaban contra el programa de ajuste neoliberal del gobierno. Las masas fueron sangrientamente reprimidas por las fuerzas armadas, lo cual engendró en sus filas una tendencia opositora encabezada por el Teniente Coronel Chávez. Éste organizó el Movimiento Bolivariano Revolucionario (MBR), con el cual intentó un golpe de Estado el 4 de febrero de 1992. Pero fracasó y fue enviado a prisión.

Amnistiado, el ex-militar visitó Cuba Socialista y se entrevistó con Fidel Castro. Después se nutrió del MBR y de civiles revolucionarios para conformar el Movimiento por la Quinta República, que prometió una Constituyente en caso de ganar las elecciones. Un referéndum aprobó la nueva Carta Magna, que

estableció un poder ejecutivo fortalecido, mayor control estatal sobre la economía y los medios de comunicación, y un legislativo unicameral. Reelecto en 2000, Chávez llamó a realizar profundas transformaciones socio-económicas y políticas, lo cual condujo a un intento de golpe cívico-militar en abril de 2002. Pero el pueblo se lanzó a las calles exigiendo la excarcelación del presidente, lo que junto a la acción de los militares institucionalistas, lo restablecieron en el ejecutivo. En ese momento Chávez anunció que mejoraría la distribución de riquezas mediante mayor poder popular, una economía favorable al colectivismo y mucha justicia social. Con esos postulados fue reelecto en el 2006, cuando clamó por enrumbar a Venezuela hacia un novedoso “Socialismo del Siglo XXI”.

La Alianza Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA) fue creada en el 2004, por Fidel Castro y Hugo Chávez, con el propósito de auspiciar la complementariedad productiva, impulsar el comercio, y propiciar la interconexión energética así como de las comunicaciones. Junto a Cuba y Venezuela se integraron en el ALBA, Bolivia, Nicaragua, Honduras, Dominica, San Vicente y Las Granadinas, Ecuador, Antigua y Barbuda. Luego, todos se dotaron de un Consejo Político y Económico, lo que transformó a dicha alianza en una plataforma de poder, como expresión de la Nueva Izquierda Latino-caribeña. Dicha tendencia política tenía un espíritu democrático, flexible y abierto, pues cada país tenía su propia forma de gobernar. Todos eran diferentes, con criterios propios dentro de un gran espacio geopolítico en construcción, como instrumento fundamental para alcanzar una sociedad superior.

El surgimiento de una región latino-caribeña verdaderamente libre y soberana, ha sido un complejo proceso ascendente en el que se mezclaron las luchas democráticas con las revolucionarias, junto a los renovados empeños por la integración. Ésta, en 2010, culminó en la más grande alianza de naciones, clases, grupos sociales y otras fuerzas contra la injerencia extranjera. Ese fue el significado de la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que en su segunda conferencia proclamó como zona de paz a la región. En ésta, las corrientes progresistas recuperaban los legados patrióticos así como los valores culturales indígenas, e incluso las precedentes prácticas de colaboración social del nacionalismo populista. Así, los

revolucionarios podrían aliarse con los sectores avanzados de la burguesía, para enrumbarse hacia un mundo mejor.

O CARIBE E O BRASIL: PERSPECTIVAS CONTEMPORÂNEAS

Wagner Iglecias¹⁵⁶

Uma hipotética pesquisa que se propusesse a medir o grau de conhecimento que os brasileiros têm sobre o Caribe provavelmente traria resultados modestos e, porque não dizer, frustrantes. Afinal, não seria improvável que a maioria das respostas estivessem restritas a alguns poucos temas, atravessados por vieses ideológicos, como no caso da Revolução Cubana, ou muito recentemente apresentados aos brasileiros, como a dura realidade econômica e social do Haiti, cuja face mais próxima temos conhecido com a onda migratória dos últimos anos, pela qual alguns milhares de haitianos vieram tentar uma vida melhor no Brasil. Por fim, a hipotética pesquisa talvez revelasse também alguns luxuosos pontos turísticos do Caribe, completamente desconhecidos da maioria da nossa população mas destinos de férias de alguns brasileiros de classe média e alta.

De fato, à exceção dos meios acadêmico e diplomático, pouca gente no Brasil tem maiores referências sobre aquela região do mundo. E é nesse sentido que este texto final, escrito não por um caribenho, mas por um brasileiro, tenta provocar uma reflexão sobre as semelhanças e diferenças entre o Brasil e o Caribe, bem como chamar a atenção para a importância estratégica, para o Brasil, em estreitar relações com esses seus vizinhos com quem compartilha o passado e o presente, e pode compartilhar também o futuro.

Brasil e Caribe foram incorporados ao nascente capitalismo do século XVI com a expansão territorial dos impérios espanhol e português em direção àquilo que viria futuramente a ser chamado de América - e cuja dominação completa se daria com o predomínio, nos séculos seguintes, de outros colonialismos europeus, como o inglês, o francês e o holandês. De todo modo desde muito cedo tanto o Caribe quanto o Brasil conheceram as guerras contra os povos originários, que nas Antilhas praticamente dizimaram os povos

¹⁵⁶ Graduado em Administração Pública e Ciências Sociais, é mestre e doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo. É professor da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP) e do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM/USP).

indígenas, e a conversão de inúmeros de seus territórios, no Caribe e no Brasil, em espaços econômicos marcados pela empresa monocultora de exportação.

Em que pese as distintas formas de incorporação de porções de terra cada vez mais vastas, ou da chegada de conquistadores / invasores europeus a latitudes cada vez mais distantes, Caribe e Brasil compartilharam vários traços em comum durante o período colonial. A escravidão negra, por meio do Comércio Triangular Atlântico - cujo auge se deu entre meados do século XVII e meados do século XIX - é um dos principais laços a unir a formação histórica moderna das duas regiões.

O Nordeste brasileiro e as ilhas caribenhas, bem como as regiões litorâneas de nações atuais como Guiana, Suriname, Venezuela, Colômbia, México, além da América Central - e inclusive o Vale do Mississipi e grande parte do território dos Estados Unidos - de certa forma possuem essa identidade diaspórica comum cujas matrizes encontram-se nas muitas Áfricas de onde milhões de pessoas foram arrancadas, contra sua vontade, e depois vendidas para viver e morrer nas Américas. Não a toa hoje, mais de um século e meio depois do fim do tráfico internacional de pessoas entre os dois lados do Atlântico, diversos países americanos possuem maioria demográfica negra, como Cuba, Haiti, República Dominicana, Jamaica, Barbados e Brasil.

Em geral costuma-se, pelo menos no Brasil, atribuir-se aos quase 5 milhões de escravizados africanos que para cá vieram ao longo de mais de três séculos vasta herança cultural - que não apenas constitui umas das três grandes raízes humanas do país, junto da lusitana e daquela formada por inúmeros povos indígenas - mas que define inclusive a brasilidade. Nesse sentido, são comuns as referências à música, à gastronomia e ao futebol brasileiros como umbilicalmente ligados às nossas matrizes africanas.

Menos comentada, porém, é a importância crucial da mão-de-obra de origem africana na formação da riqueza do país. Ontem, durante os horrores da escravidão, e hoje, na massa humana de dezenas de milhões de afrodescendentes que continuam a trabalhar por anos a fio em troca de salários módicos, numa luta cotidiana pela sobrevivência econômica. Aos poucos a sociedade brasileira tem tomado consciência de que a construção de um país mais justo passa, necessariamente, pelo reconhecimento destas questões. Mais que isso, pela adoção de medidas concretas que possam transformar a realidade da massa pobre, em sua maioria negra, que segue alijada dos direitos de cidadania e de uma vida economicamente digna.

Assim como no futebol, esse que fez o Brasil famoso mundo afora pelo talento de tantos craques negros, também no curso dos fatos históricos não existe o “se”. Se a Conjuração Baiana de 1798 tivesse sido vitoriosa, ou a revolta dos Malês em 1835, também na Bahia, não tivesse sido massacrada, ou se os balaios do Maranhão pouco tempo depois tivessem triunfado, talvez o destino do Brasil tivesse sido outro. De fato os senhores do país à época observavam com muita preocupação o grande levante popular que acontecia no Haiti desde 1791 e cujo desfecho, com a vitória dos escravizados, ocorreu em 1804. Tentando levar à sua efetiva essência as bandeiras da Revolução Francesa em pleno Caribe, Toussaint Louverture e seus aliados causaram pânico em todas as colônias da América Latina que contavam com grandes populações negras. E entre elas, especialmente o Brasil.

Não deixa de ser curioso notar que exatos duzentos anos depois do triunfo negro na antiga colônia francesa de Santo Domingo soldados brasileiros chegaram a Porto Príncipe para participar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), liderada exatamente pelo Brasil. Ali permaneceriam, ao lado de militares de dezenas de outros países, por dezessete anos. À época a liderança brasileira naquela missão era avaliada positivamente por muitos analistas e tida como iniciativa fundamental para a maior projeção internacional do país e como elemento fundamental para o protagonismo do Brasil na América Latina. Anos depois a avaliação sobre a longa permanência das Forças Armadas do país na pequena nação caribenha passou a sofrer reiteradas críticas, principalmente pelos resultados práticos alcançados em relação à não-pacificação do Haiti.

Importante ressaltar que a MINUSTAH não foi a primeira experiência militar brasileira no Caribe: entre 1965 e 1966 o país enviou mais de mil soldados para participar, ao lado de marines estado-unidenses, da Operação Power Pack, iniciativa da Casa Branca que combateu apoiadores do presidente Juan Bosch, um intelectual de esquerda que foi deposto após sete meses de governo, ainda em 1963. A resistência ao golpe, que eclodiu dois anos depois, foi feita por setores do Exército dominicano, mas acabou derrotada pela intervenção externa da qual o Brasil participou, abrindo-se caminho para o estabelecimento do governo do direitista Joaquín Balaguer. Avançando alguns anos no tempo cabe lembrar a condenação do governo brasileiro à invasão de tropas dos Estados Unidos à pequena Granada, em 1983, numa clara mudança de posição em relação ao apoio dado a Washington no caso da República Dominicana em 1965.

Outro país caribenho cuja história se entrelaça com o Brasil é Cuba. Especialmente após as batalhas da Sierra Maestra e a tomada do poder, em janeiro de 1959, por Fidel Castro e seus companheiros. Em pleno contexto da Guerra Fria - e num Brasil que efervescia política e culturalmente desde o suicídio de Getúlio e durante o governo de Juscelino - a experiência socialista que dava seus primeiros passos em pleno Caribe pelas mãos de um punhado de jovens era argumento mais que suficiente para convencer-se parcela expressiva da opinião pública brasileira sobre o perigo vermelho. Ou seja, de que deveria se evitar a todo custo que o gigante sul-americano, então sob o comando do estancieiro João Goulart, se tornasse uma “nova Cuba”. O desfecho é conhecido, com os tanques nas ruas do Brasil em 1964, não apenas para evitar o exemplo cubano mas também por causa dele. Décadas se passaram e a ilha continuou exercendo fascínio e medo, admiração e repulsa em setores da sociedade brasileira. Apenas em 1986, durante a redemocratização no Brasil e às vésperas do desaparecimento do mundo soviético do qual Cuba era aliada, Brasília e Havana reestabeleceram relações diplomáticas numa iniciativa de realismo político de parte a parte.

Com a maior ilha caribenha o Brasil compartilha inúmeros traços culturais. A santeria cubana e o candomblé brasileiro possuem as mesmas raízes yorubás da África Ocidental, e mais especificamente da Nigéria e do Benin, e vários de seus orishas / orixás são parecidos. Foram introduzidos nas Américas pelos africanos que para cá vieram como escravizados e representam grande capacidade de resistência cultural e religiosa que tem atravessado séculos. Na música há mais diferenças, como nos compassos do samba brasileiro e da salsa cubana, binário e quaternário, bem como o uso de metais no conhecido ritmo cubano bem menos usuais no tradicional ritmo brasileiro. No entanto em ambos e em diversos outros ritmos musicais americanos, é possível identificar as raízes africanas. Importante ainda destacar que o bolero, que tem sua origem moderna em Cuba, fez muito sucesso no Brasil daqueles movimentados e turbulentos anos 1950 e 1960. Nos salões de dança do Rio de Janeiro da época, e depois de várias outras partes do país, teve seus passos tradicionais mesclados a movimentos do tango argentino e outras danças, resultando no chamado “bolero carioca”.

Cabe destacar também a presença do reggae jamaicano no Brasil. Sua chegada ao país data ainda do início dos anos 1970, reforçada depois com a visita ao país de Bob Marley ou os shows de Jimmy Cliff, ambos com grande acolhida de astros da música brasileira. Ainda na década de 1980 o ska, também jamaicano, tornou-se popular no país com os hits dos Paralamas do Sucesso, e já nos anos 1990 os sons da Jamaica tornaram-se ainda mais familiares aos brasileiros pelas canções de outros artistas, como Cidade Negra e Skank. Importante ressaltar também a grande influência do reggae no nordeste brasileiro, principalmente nos estados da Bahia e do Maranhão. E também no norte do país, especialmente no Pará.

De fato é a região Norte que mais se aproxima, geograficamente, do Caribe. O Pará não está distante da fronteira brasileira com a Guiana Francesa, compartilhada pelo estado do Amapá, mas faz fronteira com o Suriname e a Guiana, esta também fronteira ao estado de Roraima. No total o Brasil divide quase 3 mil quilômetros de fronteiras com Guiana, Suriname e Guiana Francesa. O território ultramarino francês e as duas repúblicas situam-se numa área de transição entre a Amazônia e o Oceano Atlântico, e são culturalmente caribenhos. Constituem-se como parceiros estratégicos para o Brasil no âmbito

da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCE), bloco de oito países voltado ao estabelecimento de ações governamentais conjuntas para o melhor manejo dos recursos naturais amazônicos e a preservação da região. São também aliados importantes na projeção diplomática do Brasil, tanto na América do Sul e no próprio Caribe quanto no Hemisfério Ocidental.

Há, no entanto, questões bastante sensíveis envolvendo o Brasil e estes vizinhos, que acentuaram-se na última década e passam pela imigração ilegal de brasileiros àqueles países, bem como sua presença em atividades de garimpo também ilegais, como no caso do Suriname¹⁵⁷, ou o narcotráfico no caso da Guiana Francesa.¹⁵⁸ Por outro lado os vizinhos do norte são estratégicos para Brasília, tanto para o estabelecimento de infraestrutura energética comum na região quanto no estabelecimento de um corredor logístico que possa representar uma alternativa de escoamento de bens produzidos no Brasil e exportados ao mundo.¹⁵⁹

Guiana e Suriname, especificamente, foram também parceiros importantes do Brasil durante as tratativas para o estabelecimento da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), tendo ambos inclusive ocupado a presidência da entidade. As duas nações são também membros plenos da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) cuja criação contou com esforços relevantes da diplomacia brasileira nos anos 2000.

Em termos de comércio exterior o Brasil não tem no Caribe um destino relevante para suas exportações. Referindo-se mais especificamente ao Caribe insular - mas levados em conta também países como Guiana, Suriname e Belize – vale dizer que em 2021 a República Dominicana foi o principal destino das exportações brasileiras na região (e o 46º no mundo), gerando um montante de US \$ 581 milhões (FOB), o que representou, apenas a título de comparação, apenas 0,66% da receita de exportações do Brasil para a China no mesmo ano.

¹⁵⁷ ECO. Suriname: garimpeiros brasileiros destroem florestas a procura de ouro. 24 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<https://oeco.org.br/reportagens/28031-suriname-garimpeiros-brasileiros-destroem-florestas-a-procura-de-ouro/>>

¹⁵⁸ G1. Operações combatem o tráfico de drogas e de pessoas na fronteira entre Brasil e Guiana Francesa. 24 de junho de 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2021/07/09/operacoes-combatem-trafico-de-drogas-e-de-pessoas-na-fronteira-entre-brasil-e-a-guiana-francesa.ghtml>>

¹⁵⁹ ISTOÉ DINHEIRO. Brasil, Guiana e Suriname darão os primeiros passos para aliança energética. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/brasil-guiana-e-suriname/>>

O produto brasileiro mais exportado para o país caribenho naquele ano foi minério de ferro e seus concentrados (FAZCOMEX, 2021). Trinidad e Tobago, com US \$ 319 milhões, Bahamas, com US \$ 290 milhões e Porto Rico, com US \$ 191 milhões, foram os outros destinos mais relevantes para as exportações brasileiras em 2021 no Caribe insular, também levados em conta os demais países mencionados. No mesmo ano o país importou US \$ 617 milhões de Trinidad e Tobago (o equivalente a 1,29% do valor com importações brasileiras feitas à China no período), US \$ 307 milhões de Porto Rico e US \$ 27 milhões da República Dominicana.¹⁶⁰

O Brasil não tem um longo histórico de realização de investimentos produtivos nos países do Caribe. Nos anos 2010 houve a participação brasileira na construção do porto de Mariel, em Cuba, a cargo da empreiteira Odebrecht e financiada pelo Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) através de empréstimo de cerca de US \$ 800 milhões e a participação de aproximadamente 400 empresas brasileiras contratadas pelo governo cubano para realizar as obras. A iniciativa gerou pesadas críticas de setores de oposição ao Partido dos Trabalhadores (PT) durante anos. Recentemente o governo brasileiro voltou a interessar-se pelo investimento no Grande Caribe, depois da descoberta de grandes jazidas de petróleo e gás na Guiana e no Suriname. Para os próximos anos planeja-se o estabelecimento de acordos de cooperação técnica entre a Petrobrás e os dois países.

Por fim, cabe ressaltar que o Brasil mantém há anos acordos de cooperação técnica nas áreas de agropecuária, recursos hídricos, saúde e gestão pública com vários países caribenhos, bem como participa como convidado, desde os anos 1990, das conferências de chefes de Estado da CARICOM e é observador da Associação de Estados Caribenhos (AEC). Além disso, articula-se, no Grupo dos 77 das Nações Unidas, com os países da região para o estabelecimento de posições comuns em pautas diversas.¹⁶¹ Também é membro do Caribbean Development Bank, ainda que com participação societária quase simbólica.

¹⁶⁰ SECRETARIA ESPECIAL DE COMÉRCIO EXTERIOR E ASSUNTOS INTERNACIONAIS. Operações de Comércio Exterior. Disponível em: <<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-externo/pt-br/assuntos/comercio-externo/operacoes-de-comercio-externo>>

¹⁶¹ FARIAS, Deborah B. L. O Brasil e o CARICOM. Revista Brasileira de Política Internacional, 43 (1), junho de 2000.

Por outro lado, cabe lembrar que o Brasil já teve no passado o Caribe como uma região mais prioritária do que nos últimos anos. Em 2019 o país fechou suas embaixadas em Granada, Dominica, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Granadinas e Antígua e Barbuda, que tiveram todas as suas funções diplomáticas centralizadas na embaixada brasileira em Bridgetown, Barbados. Todas haviam sido criadas durante o governo Lula, numa estratégia de ampliar a presença do país não somente no Caribe, mas em outras partes do mundo, como nos casos da criação de novas embaixadas também na África e na Ásia. Tal iniciativa sempre foi muito criticada pela direita brasileira, que não via necessidade da presença direta do país nestas nações dado o pequeno volume de transações comerciais que o Brasil tem com elas.

É evidente que as relações comerciais e os investimentos produtivos são relativamente pequenos entre Brasil e Caribe quando comparados a outros parceiros, tanto do Brasil - muito mais voltado à China, aos Estados Unidos, à União Europeia e ao Mercosul - quanto dos países do Caribe, vários dos quais com muito mais proximidade com a União Europeia e os Estados Unidos.

É notório que o jogo das relações internacionais é, antes de tudo, caracterizado por intenso pragmatismo. E é da natureza dos Estados nacionais tentarem expandir sua zona de influência até onde for possível. Historicamente a diplomacia brasileira priorizou as boas relações com a Europa e os Estados Unidos e disputou influência com a Argentina, desde o início do século XIX, na Bacia do Prata. Muito mais recentemente, na segunda metade do século XX, passou a priorizar, também, o estreitamento de laços com os vizinhos andinos e com os países do norte da América do Sul. E somente na virada para o século XXI buscou maior aproximação com o Caribe. Nesse sentido o país disputa influência, na região, com outras nações, como o México, a Venezuela, os Estados Unidos e a Europa. E provavelmente, a cada dia mais, também com a China, que vai expandindo sua nova rota da seda pelo mundo todo e inclusive pelo Caribe.

Vale destacar, contudo, que o Brasil, como uma potência média no concerto das nações, tem plenas condições de trabalhar pela construção de uma governança global e multipolar. Obviamente que para isso precisará da atuação conjunta e coordenada com outras nações que também visam o mesmo objetivo. Nesse sentido envidar esforços para uma maior proximidade diplomática com o

Caribe é um passo fundamental, tanto no âmbito do continente americano quanto nas relações Sul-Sul.

REFERÊNCIAS

ECO. **Suriname: garimpeiros brasileiros destroem florestas a procura de ouro.** 24 de fevereiro de 2014. Disponível em: <<https://oeco.org.br/reportagens/28031-suriname-garimpeiros-brasileiros-destroem-florestas-a-procura-de-ouro/>> Acesso em: 20 de fevereiro de 2022.

FARIAS, Deborah B. L. **O Brasil e o CARICOM.** Revista Brasileira de Política Internacional, 43 (1), junho de 2000.

FAZCOMEX. **Exportações para a República Dominicana.** 15 de dezembro de 2021. Disponível em: <<https://www.fazcomex.com.br/blog/exportacoes-para-a-republica-dominicana/>> Acesso em 20 de fevereiro de 2022.

G1. **Operações combatem o tráfico de drogas e de pessoas na fronteira entre Brasil e Guiana Francesa.** 24 de junho de 2021. Disponível em: <<https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2021/07/09/operacoes-combatem-trafico-de-drogas-e-de-pessoas-na-fronteira-entre-brasil-e-a-guiana-francesa.ghtml>> Acesso em: 20 de fevereiro de 2022.

ISTOÉ DINHEIRO. **Brasil, Guiana e Suriname darão os primeiros passos para aliança energética.** Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/brasil-guiana-e-suriname/>> Acesso em: 20 de fevereiro de 2022.

SECRETARIA ESPECIAL DE COMÉRCIO EXTERIOR E ASSUNTOS INTERNACIONAIS. **Operações de Comércio Exterior.** Disponível em: <<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/operacoes-de-comercio-exterior>> Acesso em: 20 de fevereiro de 2022.

SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES

ALBERTO PRIETO ROZOS

Historiador, professor e pesquisador cubano, com longa trajetória de pesquisa sobre a História da América Latina e do Caribe. Docente da Universidad de La Habana, Cuba, desde 1967, é autor de inúmeros livros e artigos e membro da Academia Cubana de História desde sua fundação.

CARLOS ÁLVAREZ

Estudante de Engenharia Industrial, University of Puerto Rico, Mayagüez campus.

CLAUDIA MARÍN SUAREZ

Mestre em Economia pela Universidad de La Habana. Pesquisadora do Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI) de Cuba. Coordenadora, na mesma instituição, do grupo de pesquisa América Latina e Caribe.

Email: claudia@cipi.cu

CYNTHIA SÉNQUIZ-DÍAZ

DBA School of Business, Tourism and Entrepreneurship, Ana G. Mendez University. ORCID 0000-0003-2553-479X.

Email: cynthia.senquiz@gmail.com

DIANDRA PEÑA

Especialista em Políticas Públicas e análise macroeconómica e geopolítica da sub-região do Caribe. Economista com Mestrado em Políticas Públicas, desempenhando funções relacionadas no governo da República Dominicana.

Email: diandra_alt@hotmail.com

FELIX VALDÉS GARCÍA

Doutor em Filosofia. Professor e pesquisador titular do Instituto de Filosofía de La Habana. Trabalha temas relacionados com Filosofia e o pensamento na América Latina, em particular na região do Caribe.

Email: felixvaldes@gmail.com

JACQUELINE LAGUARDIA MARTÍNEZ

Doutora em Economia pela Universidad de La Habana. Professora do Instituto de Relaciones Internacionales en la Universidad de las Indias Occidentales (The University of the West Indies). Membro da Cátedra de Estudios del Caribe ‘Norman Girvan’ da Universidad de La Habana e Coordinadora do Grupo de Trabajo de CLACSO “Crisis, respuestas y alternativas en el Gran Caribe”.

ORCID 0000-0002-4450-445X.

Email: jacqueline.laguardia-martinez@sta.uwi.edu

JANET ROJAS MARTÍNEZ

Mestre em Ciências, professora da Universidad de La Habana, Cuba e pesquisadora da Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa Cuba. ORCID 0000-0003-3882-9351.

Email: janet.rojas@flacso.uh.cu

JORGE ALFREDO CARBALLO CONCEPCIÓN

Professor de Economía da Universidad de La Habana, Cuba. Pesquisador da Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa Cuba.

ORCID 0000-0002-8182-9325.

Email: jorge.carballo@flacso.uh.cu

KAREN ORENGO SERRA

Doutora pelo Institute des hautes études de l’Amérique Latine da Université de la Sorbonne, Paris 3, é professora da Graduate School of Business Administration, University of Puerto Rico, Rio Piedras.

ORCID 0000-0001-6620-8136.

Email: karenl.orengo@upr.edu

LEYDA TAPIA MÁRQUEZ

Professora da School of Business, Tourism and Entrepreneurship.

ORCID 0000-0001-6079-7865.

Email: ltapia2@email.uagm.edu

LOURDES REGUEIRO BELLO

Pesquisadora e professora auxiliar do Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI), de Cuba. Coordinadora do Grupo de Trabajo “China y el Mapa del Poder Mundial” do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO). ORCID 0000-0003-4666-9597

Email: regueirolourdes@gmail.com

MARIBEL APONTE-GARCÍA

Doutora em Economia pela Universidad of Massachusetts, professora e pesquisadora na University of Puerto Rico-Río Piedras, Graduate School of Business and Social Science Research Center. Membro de diversos grupos de trabalho do CLACSO. Ex representante da Região Caribe no Comitê Diretivo do CLACSO. Criadora e diretora do projeto de pesquisa Businesses, Value and Supply Chains in International Trade. Representante de Porto Rico na Glocal Network on Food Sustainability for Latin America and the Caribbean.

ORCID 0000-0001-5214-8873

Email: maribelapontegarcia@gmail.com

MARIBEL ORTIZ SOTO

Doutora em Filosofia pela Universidade Interamericana, Recinto San German, é professora da School of Business, Truism and Entrepreneurship, Ana G. Mendez University. ORCID 0000-0002-4633-8862.

Email: mortiz126@uagm.edu

MARISLEIDYS CONCEPCIÓN PÉREZ

Graduada em História e Mestre em História Contemporânea e Relações Internacionais pela Universidad de La Habana.

Email: marisleidysconcepcionperes@gmail.com

MARTA ROSA MUÑOZ CAMPOS

Doutora em Educação, professora da Universidad de La Habana, Cuba. Pesquisadora da Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa Cuba. ORCID 0000-0001-7020-6635.

Email: martuly2@gmail.com

MILAGROS MARTÍNEZ REINOSA

Graduada em Economia pela Universidad de La Habana e Mestre em Estudos Caribenhos pela mesma instituição. Desempenha-se como Secretaria Executiva da Cátedra del Caribe Norman Girvan.

Email: milamartinezreinosa@gmail.com

RAYMOND LAUREANO-ORTÍZ

Doutor em História, é engenheiro e consultor. Seus principais temas de pesquisa são desenvolvimento econômico, relações internacionais e inovação científica e tecnológica relativos a Porto Rico e ao Caribe. Professor da Ana G.Méndez University, em Porto Rico, é pesquisador associado da Universidade de Denver e da Universidade de Porto Rico. Faz parte dos comitês executivos das seguintes instituições: Caribbean Studies Association, Association of Caribbean Historians, UK-based Society for Caribbean Studies e Puerto Rico Section of the Latin America Studies Association.

ORCID 0000-0003-0875-1311

Email: raymond.laureano@gmail.com

ROSAJILDA VÉLEZ

Especialista em análise geopolítica da região do Caribe e da relação da República Dominicana com o Haiti. Doutora em Economia pela Universidad Nacional Autónoma do México, tem atuado como funcionária do governo da República Dominicana, docente em universidades da América Latina e consultora internacional em políticas de desenvolvimento.

Email: rovelezca@gmail.com

STEPHÁNE GRANGER

Doutor em geografia (universidade de Paris 3-Sorbonne nouvelle), professor de história e geografia no Lycée Melkior-Garré de Caiena (seção internacional brasileira) e na Universidade da Guiana francesa.

ORCID 0000-0002-4499-5965

Email: granger.stephane@orange.fr

WAGNER IGLECIAS

Graduado em Administração Pública e Ciências Sociais, é mestre e doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo. É professor da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP) e do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM/USP). Formulador do projeto PROLAM-USP Debate e coordenador do Grupo de Trabalho "China e o Mapa do Poder Mundial", do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais - CLACSO, Argentina.

ORCID 0000-0002-7632-1877.

SOBRE OS ORGANIZADORES



WAGNER IGLECIAS

Graduado em Administração Pública e Ciências Sociais, é mestre e doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo. É professor da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP) e do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM/USP). Formulador do projeto PROLAM-USP Debate e Coordenador do Grupo de Trabalho "China e o Mapa do Poder Mundial", do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais - CLACSO, Argentina.

ORCID 0000-0002-7632-1877.



LOURDES REGUEIRO BELLO

Pesquisadora e professora auxiliar do Centro de Investigaciones de Política Internacional (CIPI), de Cuba. Coordenadora do Grupo de Trabalho “China y el Mapa del Poder Mundial” do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais – CLACSO, Argentina. ORCID 0000-0003-4666-9597



JÚLIO CESAR SUZUKI

Graduado em Letras e Geografia, é mestre e doutor em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo. Atualmente é Professor Livre-Docente da Universidade de São Paulo e do Programa de Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) em Integração da América Latina (PROLAM/USP). Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Humana, atuando principalmente nos seguintes temas: Agricultura, Urbanização, Geografia e Literatura e Teoria e Método. ORCID 0000-0001-7499-3242

ÍNDICE REMISSIVO

- África, 21, 31, 42, 93, 110, 132, 140, 143, 268, 272, 288, 289, 290
- Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), 4, 81, 84, 86, 88, 90, 91, 92, 94, 99, 100, 101, 104, 106, 110, 113, 115, 117, 118, 119, 120, 121, 125, 135, 307
- Amazônia, 10, 125, 267, 268, 270, 271, 272, 279, 285, 313
- América Central, 16, 18, 30, 31, 38, 61, 64, 65, 68, 71, 74, 78, 80, 82, 85, 92, 99, 146, 254, 288
- América Latina, 127, 309
- Anguilla, 199, 250
- Antigua e Barbuda, 42, 44, 46, 49, 58, 75, 90, 91, 106, 112, 113, 119, 143, 147, 307
- Antilhas, 12, 14, 15, 16, 18, 23, 24, 25, 26, 29, 32, 35, 39, 40, 127, 267, 270, 284, 285, 288, 289, 290, 291, 293
- Arbenz, Jacobo, 68, 71
- Argentina, 79, 83, 84, 94, 96, 112, 113, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 124, 125, 139, 141, 145, 321, 322
- Aristide, Jean Baptiste, 73, 75
- Aruba, 75, 198, 249, 255, 261, 268
- Asociación de Estados del Caribe, 29, 37, 46, 61, 306
- Bahamas, 15, 23, 32, 44, 45, 49, 52, 91, 112, 288, 300
- Barbados, 21, 32, 41, 42, 44, 46, 49, 51, 52, 58, 60, 112, 143, 165, 289, 291, 295, 300
- Batista, Fulgencio, 67, 296
- Belize, 23, 24, 31, 42, 44, 45, 49, 58, 59, 91, 112, 143, 300
- Benin, 313
- Bermuda, 44, 112, 199, 268
- Best, Lloyd, 22, 26
- Biden, Joe, 7, 76, 80, 81, 83, 85, 86, 87, 88, 103, 115, 116, 125, 131, 139, 201
- Bonaire, 198, 268
- Bosch, Juan, 22, 23, 312
- Brasil, 10, 11, 31, 33, 38, 75, 79, 90, 94, 96, 110, 112, 113, 114, 116, 118, 123, 139, 141, 144, 145, 267, 271, 272, 273, 275, 276, 277, 278, 279, 282, 283, 284, 285, 286, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316
- Bush, George, 63, 72, 73, 74, 75, 76, 83, 85, 169
- Canadá, 27, 92, 101, 106, 110, 111, 139, 140, 141, 145, 255
- Caribe insular, 24, 27, 29, 36, 38, 39, 40, 268, 270, 271, 314
- Carter, Jimmy, 70
- Castro, Fidel, 23, 24, 34, 297, 298, 302, 306, 307, 312
- Cesaire, Aimé, 295
- Comunidade do Caribe (CARICOM), 4, 6, 22, 36, 37, 38, 39, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 104, 116, 132, 135, 168, 169, 170, 270, 272, 315
- Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), 7, 37, 92, 93, 104, 106, 110, 113, 114, 118, 119, 121, 135, 145, 307, 314
- China, 15, 50, 59, 76, 80, 86, 87, 88, 92, 93, 94, 95, 97, 99, 103, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 115, 116, 117, 119, 120, 121, 124, 125, 137, 138, 139, 140, 141, 147, 218, 224, 321, 322
- Cliff, Jimmy, 313
- Colombia, 24, 25, 29, 40, 84, 112, 113, 117, 118, 195, 288
- Colombo, Cristóvão, 12, 13, 15, 16, 19, 23, 24, 28, 32, 34, 35, 152, 155, 156, 158, 172, 173
- Costa Rica, 24, 32, 112
- Cuba, 6, 7, 9, 12, 15, 16, 20, 21, 25, 28, 29, 33, 34, 35, 39, 40, 64, 65, 66, 68, 69, 71, 74, 75, 77, 79, 81, 83, 84, 86, 88, 90, 91, 93, 96, 102, 105, 109, 110, 112, 113, 115, 116, 119, 122, 124, 126, 127, 128, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 228, 229, 230, 236, 237, 238, 243, 245, 246, 248, 249, 252, 257, 260, 272, 288, 292, 293, 296, 297, 298, 301, 302, 306, 307, 310, 312, 313, 315

Curaçao, 199, 268
 Dominica, 90, 91, 106, 112, 119, 165
 Equador, 84, 85, 90, 91, 93, 94, 96,
 100, 112, 113, 118, 125, 144, 145, 307
 El Salvador, 32
 Escravidão, 22, 23, 39, 40, 48, 135,
 273, 279, 288, 291, 310, 311
 Espanha, 8, 13, 14, 20, 21, 40, 85, 102,
 120, 139, 140, 141, 145, 146, 255, 292
 Estados Unidos, 6, 7, 8, 24, 27, 28, 29,
 30, 31, 32, 33, 40, 45, 46, 56, 63, 64,
 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 75,
 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85,
 86, 87, 92, 97, 98, 102, 103, 111, 116,
 118, 120, 124, 125, 127, 128, 130, 131,
 133, 135, 136, 138, 139, 140, 142, 145,
 146, 147, 155, 172, 173, 253, 256,
 257, 258, 277, 289, 290, 292, 293,
 294, 296, 297, 299, 300, 303, 304,
 305, 306, 310, 312, 316
 Europa, 10, 14, 16, 17, 20, 27, 33, 50,
 65, 67, 73, 93, 106, 107, 140, 267,
 277, 279, 283, 285, 288, 289, 316
 Fragnals, Manuel, 22, 25, 35
 França, 20, 21, 40, 41, 111, 139, 267,
 268, 269, 270, 271, 272, 273, 275,
 277, 278, 279, 280, 281, 282, 283,
 284, 285, 286, 291, 306
 Futebol, 310, 311
 García Márquez, Gabriel, 31
 Girvan, Norman, 12, 22, 27, 34, 36, 49,
 55, 56
 Granada, 22, 42, 44, 46, 49, 52, 58, 70,
 71, 82, 83, 90, 91, 106, 112, 113, 119,
 143, 294, 300, 301, 302, 303
 Guadalupe, 17, 44, 46, 64, 199, 268,
 271, 291
 Guatemala, 24, 68, 72, 112, 165, 270
 Guiana francesa, 267, 268, 270, 271,
 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278,
 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285,
 286
 Guyana, 21, 23, 29, 38, 42, 44, 45, 49,
 51, 52, 53, 58, 91, 112, 113, 165, 270,
 276, 294, 295, 300
 Haiti, 21, 28, 30, 39, 44, 45, 59, 65, 66,
 69, 73, 75, 76, 79, 81, 91, 92, 105,
 112, 143, 247, 250, 251, 257, 260,
 262, 289, 293, 299
 Harris, Kamala, 80
 Holanda, 20, 21, 300, 306
 Honduras, 23, 24, 32, 90, 91, 112, 143,
 165, 307
 Huracán Maria, 176, 177, 188, 190,
 192, 199, 200, 212
 Ilhas Cayman, 199
 Ilhas Virgens Americanas, 165, 214,
 218, 223
 Ilhas Virgens Britânicas, 199
 Indias Occidentales, 12, 15, 16, 21, 27,
 36, 41, 46, 54, 61, 300
 Inglaterra, 20, 21, 23, 24, 65, 108, 289,
 290, 291, 293, 295, 300
 Jamaica, 20, 21, 23, 41, 42, 44, 46, 49,
 51, 52, 53, 61, 71, 79, 91, 105, 112,
 116, 143, 160, 163, 165, 249, 250,
 252, 255, 257, 260, 261, 262, 294,
 295, 300, 310, 313
 James, C. L. R., 22
 Mar do Caribe, 6, 270
 Marley, Bob, 313
 Martinica, 44, 46, 143, 199, 268, 271,
 291
 México, 20, 23, 25, 29, 32, 33, 35, 64,
 84, 85, 90, 94, 98, 112, 114, 116, 117,
 119, 121, 139, 141, 143, 144, 145, 246,
 270, 293, 298, 310, 316
 Missão das Nações Unidas para a
 Estabilização do Haiti
 (MINUSTAH), 75, 77, 311, 312
 Montserrat, 42, 44, 45, 46, 199, 268
 Mulatez, 24, 30, 31
 Negritud, 30, 299
 Nicaragua, 24, 28, 32, 65, 71, 72, 88,
 90, 91, 94, 102, 112, 113, 116, 143,
 144, 293, 303, 304, 305, 307
 Nigéria, 313
 Obama, Barack, 76, 78, 79, 80, 81, 84,
 92, 101, 142
 Organização do Tratado de
 Cooperação Amazônica (OTCE), 314
 Panamá, 24, 28, 31, 32, 65, 72, 74, 93,
 101, 112, 143, 293, 294, 299, 305,
 306
 Papa Doc, 299
 Paradiplomacia, 151, 152, 153, 154,
 155, 157, 158, 159, 160, 161, 165, 166,
 167, 169, 171, 174
 Pérez Jiménez, Marcos, 67
 Perú, 20, 33, 79, 85, 93, 94, 96, 112,
 113, 117, 118, 119, 121, 143, 145

Petrocaribe, 86, 89, 90, 91, 92, 99,
101, 104, 105, 106, 117, 119, 126
Portugal, 12, 14
Puerto Rico, 21, 28, 39, 40, 64, 66, 75,
86, 88, 151, 152, 153, 154, 155, 156,
157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164,
165, 166, 167, 168, 169, 170, 171, 172,
173, 174, 175, 176, 177, 182, 190, 192,
195, 196, 198, 199, 200, 202, 203,
204, 205, 207, 209, 211, 212, 213,
215, 216, 217, 218, 219, 220, 221,
222, 223, 224, 225, 226, 249, 292,
293, 300, 306
Reggae, 313
Reino Unido, 21, 22, 40, 42, 45, 58,
101, 113, 141, 268
República Dominicana, 6, 9, 21, 28,
39, 40, 44, 65, 66, 69, 71, 78, 79, 81,
91, 99, 105, 112, 125, 145, 228, 230,
236, 247, 248, 249, 250, 251, 255,
256, 257, 262, 276, 293, 299, 300,
310, 312, 314
Retamar, Roberto Fernández, 16, 17
Revolución Cubana, 22, 68, 71, 82,
128, 299, 300
Revolución Haitiana, 293, 295
Saint Marteen, 199, 268
Salsa, 313
San Cristóbal-Nevis, 42
San Vicente y Las Granadinas, 91, 113,
143, 144, 307
Santa Lucía, 90, 275
Santería, 313
Somoza, Anastasio, 67, 293, 303, 304
Suriname, 22, 23, 32, 38, 44, 45, 49,
51, 53, 69, 91, 112, 116, 143, 267,
268, 270, 271, 272, 273, 275, 276,
277, 282, 283, 284, 285
286, 291, 294
Torrijos, Omar, 305, 306
Toussaint L'ouverture, 311
Trinidad y Tobago, 21, 41, 42, 44, 49,
51, 52, 53, 54, 112, 143
Trujillo, Rafael, 67, 293, 299
Turks and Caicos, 199, 268
URSS, 70
Venezuela, 24, 25, 59, 67, 74, 81, 86,
88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 96, 99,
100, 101, 102, 103, 104, 105, 106,
107, 108, 112, 113, 115, 116, 117, 118,
119, 120, 121, 133, 139, 140, 141, 143,
144, 145, 268, 270, 277, 288, 289,
306, 307
Williams, Eric, 22, 23, 34, 295
Yucatán, 19, 24
