Nueva etapa entre Cuba y la UE

Escenarios de futuro

Anna Ayuso y Susanne Gratius (Eds.)

CIDOB
BARCELONA CENTRE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

CAF BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

Obra Social "la Caixa"

Europe for Citizens

COLECCIÓN MONOGRAFÍAS

Nueva etapa entre Cuba y la UE

Escenarios de futuro

Anna Ayuso y Susanne Gratius (Eds.)

CIDOB
BARCELONA CENTRE FOR INTERNATIONAL AFFAIRS

CAF BANCO DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

Obra Social "la Caixa"

Europe for Citizens

COLECCIÓN MONOGRAFÍAS

@2017 CIDOB

CIDOB edicions
Elisabets, 12
08001 Barcelona
Tel.: 933 026 495
www.cidob.org
cidob@cidob.org

ISBN: 978-84-92511-50-1
Depósito Legal: B 23908-2017

Barcelona, Octubre 2017

SUMARIO

INTRODUCCIÓN 5

Anna Ayuso y Susanne Gratius

LAS TRANSFORMACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES EN CUBA 11

Juan Triana

CUBA EN LA AGENDA ECONÓMICA DEL MILENIO: CRECIMIENTO, EQUILIBRIO E INSERCIÓN INTERNACIONAL 23

Vilma Hidalgo de los Santos

CUBA Y LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE 37

José Antonio Alonso

EL DERECHO Y LA CONSTITUCIÓN DE CUBA ANTE LOS DESAFÍOS SOCIALES Y ECONÓMICOS DEL SIGLO XXI 51

José Chofre Sirvent

OPORTUNIDADES Y LÍMITES DEL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL Y LA AGENDA DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA 65

Germán Ríos

EL PAPEL DE LOS ACTORES EXTRARREGIONALES: ESTADOS UNIDOS, LA UE Y CHINA 75

Laurence Whitehead

RETOS Y OPORTUNIDADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO ACUERDO DE DIÁLOGO Y COOPERACIÓN CON LA UE: UNA MIRADA DESDE CUBA 81

Raynier Pellón Azopardo

¿NADAR A CONTRACORRIENTE? EL FUTURO DEL ACUERDO DE LA UNIÓN EUROPEA CON CUBA 89

Anna Ayuso y Susanne Gratius

BREVE ANÁLISIS DE LAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE CUBA Y ESPAÑA 105

Eloi Serrano i Robles

INTRODUCCIÓN

En 2018, Raúl Castro entregará el poder y se cumplirán treinta años de relaciones diplomáticas europeo-cubanas. A diferencia de EE. UU., la Unión Europea (UE) estará presente en esta nueva etapa política de la isla. La firma del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC), en diciembre de 2016, abrió una nueva etapa de compromiso constructivo en las relaciones entre Cuba y la Unión Europea (UE). Con él se puso fin a veinte años de disputa política sobre la Posición Común adoptada en 1996 por los países de la UE que lastraba las relaciones con el Gobierno cubano. La UE ha abandonado la política de condicionalidad democrática unilateral y asume plenamente la interlocución con el Gobierno que durante casi seis décadas han pilotado los hermanos Castro. Con el ADPC, la UE se convierte en un socio privilegiado de Cuba dispuesto a cooperar en el proceso de reforma y acompañar al país en su nueva fase de apertura y cambio que inició durante el gobierno de Raúl Castro a partir de 2006.

Este cambio en la relación de la UE con Cuba tiene lugar en un escenario de incertidumbres tanto en el plano interno como en el contexto internacional. En el plano interno, las incógnitas se derivan del alcance de las reformas que se están llevando a cabo en la isla con la implementación de los Lineamientos de la Política Económica y Social, aprobados en 2011, y el más reciente documento de 2017 para la Conceptualización del Modelo Económico y Social de Desarrollo. A ello se suma la transición hacia un nuevo liderazgo político que ya anunció Raúl Castro y que se hace más evidente tras el fallecimiento de Fidel Castro el pasado 25 de noviembre de 2016. El relevo por un nuevo liderazgo vendrá acompañado también por reformas legales que incluyen a la propia Constitución, las normas electorales y un proceso de descentralización.

En el plano internacional también ha habido cambios importantes con consecuencias inciertas. Hace apenas tres años, el principal símbolo de los cambios hemisféricos fue el anuncio de la reapertura de las relaciones con Estados Unidos el 17 de diciembre de 2014, que culminó con la histórica visita de Barack Obama a La Habana a finales de marzo de 2016. Sin embargo, la victoria de Donald Trump ha acabado con los buenos augurios para las relaciones y supone el regreso a la vieja política

de cambio de régimen por la vía de presión y las sanciones. Con ello se disipa la ventana de oportunidad que abrió la convergencia de políticas entre la UE y Estados Unidos con la isla. En el plano regional, también hay preocupación por la evolución de la situación en Venezuela, que ha sido el principal socio de Cuba en la región y fue de vital importancia para la salida de Cuba del periodo especial. Hoy, Venezuela atraviesa una crisis política y económica sin precedentes y también es blanco de las sanciones por parte de Estados Unidos, tal como explicitó Donald Trump en su primera alocución ante el Plenario de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de septiembre de 2017.

En cambio, el ADPC de la UE con Cuba fortalece la convergencia de políticas con Canadá y México, principales socios económicos de Estados Unidos en el continente, pero que se diferenciaron durante y después de la Guerra Fría por el firme rechazo del embargo a Cuba. Esa es una posición casi unánime en la región y por ello, con su nueva política, la UE se inserta mejor en el diálogo político con América Latina y el Caribe. Al ser Cuba un importante símbolo para las relaciones con Washington, con el ADPC la UE se distancia de la Administración Trump y hace un frente común con los demás países del continente contra la política de hostigamiento y aislamiento.

Esta monografía pretende analizar los cambios del escenario de las relaciones entre la Unión Europea y Cuba en el actual contexto internacional, a la luz de las reformas políticas y económicas que se están realizando en la isla y en función de los desafíos que comporta la implementación del Acuerdo que ya pasó por el trámite parlamentario en el Parlamento Europeo en junio de 2017. Es un volumen compuesto por nueve capítulos de diversa autoría, cada uno de ellos orientado a un aspecto concreto del proceso interno y del contexto internacional.

En primer lugar, varios capítulos, la mayoría de ellos escritos por autores cubanos, hacen un análisis de las reformas en marcha. Juan Triana, profesor de la Universidad de La Habana, analiza las transformaciones económicas y sociales en Cuba, especialmente los cambios entre los años 2011 y 2016. Tras revisar los resultados en términos de crecimiento, que no han sido tan satisfactorios como se pretendía, y en la estructura del empleo, así como sus posibles efectos en la estructura social del país, se examina como poder aprovechar mejor las fuentes de crecimiento existentes. El autor enfatiza la necesidad de lograr una mayor sintonía entre los esfuerzos de crecimiento a corto plazo y las aspiraciones de desarrollo a largo plazo. Para este último identifica como factores que necesitan ser abordados: el comportamiento demográfico y migratorio; la pérdida relativa de ventajas en ciencia, tecnología e innovación; las distorsiones macroeconómicas (incluida la monetaria); y la dependencia externa de numerosos insumos. A ello se añade la incertidumbre generada por la Administración Trump sobre el futuro de las relaciones.

Siguiendo con el enfoque económico, Vilma Hidalgo, vicerrectora de la Universidad de La Habana, analiza la agenda económica de crecimiento y equilibrio desde la perspectiva de la inserción internacional de la isla. La autora aborda las alternativas para superar el estancamiento económico y alcanzar los objetivos estratégicos de los Lineamientos en la actual difícil coyuntura analizando las condiciones de partida y los principales conflictos para conciliar crecimiento y equilibrios macroeco-

nómicos con las actuales restricciones financieras. Se advierte como en el plano exterior se ha producido un drástico cambio del patrón de especialización hacia los servicios, como el turismo ha sido uno de los sectores más exitosos destacando además las telecomunicaciones y los servicios profesionales cualificados. En contraposición, las exportaciones de bienes mostraron un deficiente desempeño, y fuertes caídas. Asimismo, el comercio exterior está altamente concentrado en productos y mercados ubicando a Cuba entre los países de la región con menor diversificación. Se señala que aprovechar al máximo los espacios multilaterales y bilaterales en el ámbito comercial y financiero es fundamental para atraer fuentes de financiamiento a largo plazo.

A continuación, José Antonio Alonso, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid, aborda cuales son los principales retos de Cuba para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas, y lo hace a través de una comparación con los indicadores de otros países de la región. A la hora de la implementación de la agenda por parte de Cuba, el autor identifica tres fortalezas: en primer lugar, el país ya está en un proceso de reformas en el que se han identificado prioridades; en segundo lugar, la experiencia planificadora ayuda a tener una visión integral, y, tercero, el país dispone de una población formada, de una burocracia competente y un ecosistema de ciencia e investigación relativamente desarrollado. Sin embargo, también se identifican dificultades, como la actual coyuntura, que reclama atención a las urgencias a corto plazo, las incertidumbres del cambio de liderazgo y el limitado peso de los actores no gubernamentales en la vida económica y política de Cuba. Atendiendo a los indicadores, especialmente en los de naturaleza social, Cuba está situada en un buen punto de partida si se compara con la región, aunque hay carencias en el ámbito ambiental y algunos retrocesos en materia social y de equidad en los últimos años de crisis. Pero los indicadores facilitan el que se afronte la Agenda 2030 con optimismo.

Entrando en las cuestiones institucionales, José Chofre, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Alicante, analiza la evolución del derecho y de la Constitución en Cuba, y la consideración que de uno y de otra se ha tenido desde el comienzo de la Revolución y durante el Gobierno de Fidel y Raúl Castro. El autor señala que el proceso de transformaciones económicas por el que atraviesa Cuba demanda cambios en la Constitución y modificaciones sustanciales de las bases jurídicas de diversas instituciones, así como fomentar una nueva cultura jurídica, poco extendida en la ciudadanía. La nueva Constitución cubana se enfrentará a la visión del constitucionalismo socialista que se expresa en la reducción del Derecho a la política. Cualquier proyecto de transformación social exige tanto el derecho como las políticas materiales. Entre las cuestiones a reformar se señalan la elección directa de los miembros del Consejo de Estado; el límite de mandatos para determinados cargos políticos; la autonomía municipal; reforzar los mecanismos de la defensa de la Constitución; regular los mecanismos de democracia directa; incluir la reserva de ley para que determinados contenidos sean aprobados por el Parlamento; ampliar los derechos fundamentales reforzando las garantías como otras constituciones progresistas de la región; o la introducción de un capítulo dedicado a la Hacienda y sus impuestos. Los límites se hallan en el artículo 3, que establece la irrevocabilidad del socialismo.

En el bloque temático que se centra en el contexto internacional, Germán Ríos, director corporativo de Asuntos Estratégicos de la CAF, analiza las oportunidades y los límites de la coyuntura internacional y la agenda de desarrollo de América Latina como escenario de las transformaciones en Cuba. Se destaca que, debido al impacto de la crisis de 2008-2009, el crecimiento global continúa débil, impulsado principalmente por las economías emergentes, mientras el comercio internacional se ha ralentizado, y crece por debajo del producto global. Se afirma que para América Latina —incluyendo Cuba— es especialmente importante la incertidumbre causada por los cambios en la política monetaria y comercial de Estados Unidos y la transición en el modelo de desarrollo de China. Menos importante ha sido el Brexit, aunque sus impactos sobre el resto de la Unión Europea podrían tener efectos sobre la región. Un entorno internacional menos favorable y complejo hace necesario que en América Latina en general, y en Cuba en particular, se deba dar prioridad a una agenda de reformas integral para aumentar la productividad y generar un crecimiento económico que no esté sometido a las fluctuaciones de la economía mundial y permita mitigar las incertidumbres que producen las tendencias geopolíticas actuales. El autor señala tres aspectos microeconómicos prioritarios: cierre de la brecha en infraestructuras, calidad de la educación, y fomento de un ecosistema de emprendimiento e innovación.

Siguiendo con en el ámbito exterior, Laurence Whitehead, investigador sénior del Nuffield College de la Universidad de Oxford, aborda el papel de los actores extrarregionales centrándose en Estados Unidos, la UE y China. El autor plantea la aparente paradoja de que un país de tamaño moderado y con una población de once millones de habitantes, haya logrado durante más de medio siglo desempeñar un papel tan influyente en la arena internacional. Respecto a Estados Unidos, la cercanía y la gran dependencia que se generó tras la descolonización tutelada por la Enmienda Platt, se analizan las repercusiones «excepcionales» que tuvo el «destino manifiesto» norteamericano en la isla de Cuba, sometida históricamente a las presiones expansionistas de Estados Unidos. Respecto a la UE, se señala la oportunidad que supuso la caída del bloque soviético para la Europa del Este, pero eso mismo dificultó la normalización de las relaciones cubanas por el rechazo de algunos países que vivieron tras el Telón de Acero. Finalmente, analiza el creciente papel de China en América Latina, en parte por motivos comerciales y estratégicos, pero además, en el caso cubano existe como factor adicional una cierta hermandad política. Sin embargo, cabe preguntarse hasta qué punto Pekín estaría dispuesto a apoyar a la isla en caso de un conflicto con la Administración Trump. Por otra parte, destaca que las autoridades cubanas enfrentan una disyuntiva muy delicada en relación con Venezuela. Por una parte, Cuba debe mostrar solidaridad con la República Bolivariana que sigue siendo un socio estratégico, pero, por otra, tiene que defender sus intereses con China y Rusia para contrarrestar un desenlace no deseado en Venezuela.

A continuación, siguen dos artículos centrados en las consecuencias del ADPC entre la UE y Cuba, uno desde la perspectiva cubana y otro desde la europea, seguidos por un análisis más enfocado en la relación empresarial entre España y Cuba. Raynier Pellón Azopardo, coordinador del Equipo de Estudios Europeos del CIPI de La Habana, analiza las oportunidades para la relación, aunque advierte que están condicionadas por las asimetrías

existentes entre ambos, el relativo poco peso económico de la isla frente al bloque comunitario, las propias limitaciones que imponen los impactos de la crisis global, la distinta naturaleza de los sistemas políticos y económicos, y los costes de la política del presidente Donald Trump. Se señala que el ADPC permitirá, no solo mejorar las relaciones bilaterales, sino una mayor integración de Cuba en las relaciones de la UE con el Caribe y en los programas regionales de la Asociación Estratégica UE-CELAC. El Acuerdo contempla tanto la participación de instituciones gubernamentales, como de autoridades locales, organizaciones internacionales, agencias de desarrollo de los Estados miembros y organizaciones de la sociedad civil cubana, que poseen un gran potencial para jugar un rol proactivo en su interacción con las contrapartes europeas.

Desde la perspectiva europea, el texto que firmamos Anna Ayuso y Susanne Gratius analiza el proceso que ha llevado a la UE a renunciar a la presión democrática unilateral para abrazar la política de compromiso constructivo a través de la cooperación. A través del acuerdo, la UE reconoce los avances parciales hacia una mayor apertura económica y política en Cuba dentro del marco de continuidad política del régimen, en favor de un diálogo más horizontal de respeto mutuo. Con el repliegue de Estados Unidos, la UE tiene la oportunidad de asumir protagonismo y estrechar la alianza con los países caribeños y latinoamericanos que siguen la misma política de inserción internacional de Cuba. Por su modelo económico, Cuba no estuvo implicada en los procesos de integración comercial que se han ido desarrollando durante varias décadas en América Latina y con los que la UE mantiene acuerdos preferenciales como el CARICOM; sin embargo, el acuerdo ofrece un marco para irla incorporando a los instrumentos de cooperación regional. Uno de los aspectos centrales de la relación ha sido el tratamiento de los derechos humanos sobre el que se ha consensuado un diálogo político regular. El ADPC ofrece un marco jurídico para identificar oportunidades que permitan impulsar los beneficios de una mayor inclusión de la isla, bajo formas de aprendizaje mutuo, así como intercambio de experiencias y buenas prácticas en los ámbitos de la cooperación económica, política, cultural y de seguridad. A partir de ahora, Bruselas consolidará y ampliará su compromiso con las reformas impulsadas desde Cuba.

El último de los artículos está enfocado a analizar las relaciones económicas de Cuba con España que, a pesar de vaivenes en las relaciones políticas, es el primer socio económico de la isla entre los Estados miembros de la UE. Eloi Serrano, profesor de la Universidad Pompeu Fabra, señala como la presencia de la empresa española en Cuba ha estado condicionada por el grado de apertura y predisposición del sistema a incorporar la iniciativa privada y extranjera. Siempre que el Gobierno cubano ha acometido reformas en esa dirección las empresas españolas han tenido protagonismo. El nuevo escenario ha acelerado la voluntad del Gobierno cubano de ir, poco a poco, introduciendo reformas para la iniciativa privada. Así, la modificación en 2014 de la Ley de Inversión Extranjera de 1995 ha abierto nuevas oportunidades. El turismo, en el que las empresas españolas tienen una posición significativa, se va a consolidar como uno de los motores más importantes de la economía cubana. En este sentido, el Gobierno español inició un programa de ayudas de financiación pública para proyectos de empresas españolas en Cuba vinculado a la condonación y reestructuración de la deuda del Gobierno cubano.

Este monográfico no puede abordar todas las cuestiones que plantea el futuro de las relaciones entre la UE y Cuba. Pero es un punto de partida para identificar los retos, las oportunidades y las incertidumbres que plantea este cambio de rumbo hacia una nueva etapa que se espera mutuamente fructífera para las relaciones bilaterales y en el conjunto de las relaciones de la UE con América Latina, a pesar de las diferencias que puedan subsistir. Finalmente, en un momento de cambios importantes e inciertos en Cuba, el Acuerdo con la UE abre un nuevo escenario de cooperación y plena inserción en la relación europeo-latinoamericana que podría servir de antecedente para la futura normalización de Cuba en todos los esquemas regionales e interamericanos.

Anna Ayuso
Investigadora senior, CIDOB

Susanne Gratius
Investigadora senior asociada, CIDOB

LAS TRANSFORMACIONES ECONÓMICAS Y SOCIALES EN CUBA

Juan Triana
Profesor, Universidad de La Habana

Introducción

El presente trabajo expone una síntesis de las transformaciones económicas ocurridas en Cuba en especial entre los años 2011 y 2016, así como un breve análisis de las posibilidades de crecimiento en 2017, y la relación entre las aspiraciones de crecimiento a corto plazo y los retos de los propósitos a largo plazo. En tal sentido, se estructura de la siguiente forma:

En la primera parte se exponen de forma sintética los aspectos esenciales de las transformaciones ocurridas, sus resultados en las aspiraciones de crecimiento y en la estructura del empleo, así como sus posibles efectos en la estructura social del país.

En la segunda parte se examinan las características del programa económico para 2017, y las posibilidades del mismo para evitar que los resultados negativos de 2016 se conviertan en un ciclo de crecimiento negativo.

Finalmente, en la tercera parte se examina la posibilidad de crecer desde el mejor aprovechamiento de un grupo de posibles fuentes de crecimiento existentes, y se enfatiza en la necesidad de lograr una adecuada congruencia entre los esfuerzos de crecimiento a corto plazo y las aspiraciones de desarrollo a largo plazo.

El proceso de transformaciones económicas y sociales

El proceso de transformaciones económicas y sociales experimentadas por Cuba en los últimos diez años ha tenido una dinámica variada, aunque como tendencia general puede afirmarse que su ritmo ha dependido en lo fundamental de varios factores: la decisión de no sacrificar claves políticas decisivas para la legitimidad del mismo (el socialismo, la independencia nacional, etc.), la necesidad de mantener un equilibrio político que haga manejable el proceso de las transformaciones, y la capacidad económica para impulsar y sostener ese proceso de reformas.

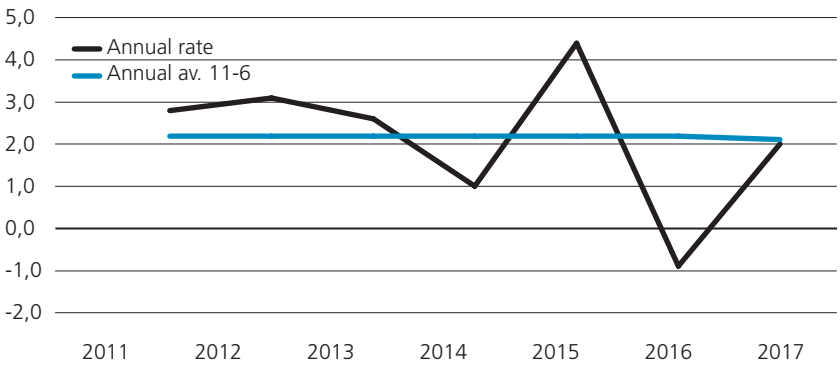
Aun cuando ese proceso de reformas comenzó desde el propio año 2007, los momentos claves del mismo son dos: en 2011, cuando fueron aprobados los Lineamientos Económicos y Sociales del Partido y la Revolución, documento que a la vez de constituir un diagnóstico de los principales problemas que enfrentaba Cuba, devino en un programa de transformaciones y agenda de cambio. El segundo ocurrió en el año 2016, cuando fueron discutidos otros dos documentos que definen la visión y los ejes estratégicos de desarrollo: la Conceptualización del modelo económico y social de desarrollo y las bases para la conformación del Plan de Desarrollo hasta el año 2030, aprobado en 2017.

Puede decirse que existen cuatro pilares conceptuales en los que se apoya el proceso de transformación:

a. La definición de una visión de país, entendida como el ideal deseado, definido de la siguiente forma: soberano, independiente, socialista, democrático, próspero y sostenible.
b. Una mayor concreción en el concepto de medios de producción fundamentales, entendidos estos como aquellos cuya propiedad y gestión deben permanecer en manos del Estado, definidos como los medios que tienen un papel estratégico en el desarrollo económico y social, la vitalidad y la sostenibilidad del país y la seguridad nacional.
c. La aceptación explícita de todas las formas de propiedad en ese proceso y, en especial, el reconocimiento de la participación de la propiedad mixta y la propiedad privada en el mismo.
d. La definición de un grupo de «ejes estratégicos» como resortes para alcanzar el desarrollo, definidos como: gobierno eficaz y socialista e integración social; transformación productiva e inserción internacional; infraestructura; potencial humano, ciencia, tecnología e innovación; recursos naturales y medio ambiente; desarrollo humano, justicia y equidad.

Sin embargo, a pesar del significativo esfuerzo normativo realizado desde 2011, los resultados en términos de crecimiento del producto no han sido los esperados y la tasa de crecimiento promedio en el período 2011-2016 alcanzó apenas el 2,2%, mientras en 2016 se producía, por primera vez en los últimos veintidós años, una tasa negativa de comportamiento del producto interior bruto (PIB) (-0,9%), y para 2017 se espera una tasa de crecimiento del 1%, la mitad de lo inicialmente planeado.

Ilustración 1. Evolución del PIB



Fuentes: Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI) 2016 Cap. 5 y Cabrisas, 2016

Problemas de larga data junto a una coyuntura adversa resultan los factores determinantes de ese comportamiento. Entre los primeros cabe destacar los siguientes:

a. Baja tasa de formación bruta de capital, que no ha rebasado el 12% como promedio anual en los últimos veinte años.
b. Distorsión monetaria, que se expresa en la existencia de dos monedas y de dos tasas de cambio, ambas sobrevaluadas (la tasa de cambio del peso cubano por el dólar y la tasa de cambio del peso cubano convertible por el dólar), pero también por la existencia del llamado *Certificado de liquidez en divisas*, un instrumento cuasi monetario mediante el cual el Gobierno cubano garantiza que determinadas operaciones tienen garantía de respaldo real en divisas, y que es asignada discrecionalmente.
c. Debido a lo anterior, aunque no solamente por ello, bajos niveles de productividad y eficiencia, así como distorsiones significativas en la asignación de recursos y en los incentivos.
d. Deformación estructural del comercio exterior, que se expresa de modo primordial en una alta dependencia de un número significantemente pequeño de productos de exportación, una alta dependencia de un número reducido de productos y servicios de exportación y en una significativamente alta dependencia unilateral de un solo mercado (Venezuela). Es importante señalar, además, que el sector externo de la economía cubana opera en condiciones especiales, entre las cuales cabe señalar: el bloqueo norteamericano cuyo impacto negativo es indiscutible; no tiene acceso a las principales instituciones financieras internacionales, y más de una década en condiciones de tratamiento especial favorable, sobre todo en el caso del mercado venezolano.

La coyuntura, en especial en el año 2016, jugó también un papel importante en los resultados de este período, en especial por la terminación del *boom* de las materias primas, que ha tenido un impacto negativo significativo en los ingresos provenientes de las exportaciones cubanas de níquel,[1] derivados del petróleo y azúcar. Junto a ello, las erogaciones de divisas para la compra de petróleo y compensar así la reducción de los suministros de Venezuela[2] y la necesidad de destinar fondos al pago de los intereses de la deuda renegociada, son factores que hacen más tensa la situación financiera nacional. Al respecto cabe indicar que los datos del servicio de la deuda de que se disponen indican que Cuba planificó para 2016 la cifra de 5 299 millones de dólares (Rodríguez, 2017) como pagos de intereses, cifra que sobrepasa los ingresos por exportaciones de bienes del país y constituye más de la mitad de los ingresos por exportaciones de servicios en 2016.

Tabla 1. Comportamiento de algunas exportaciones

	2011	2012	2013	2014	2015
Exportaciones totales	6.340	5.900	5.283	4.857	3.350
Combustibles y lubricantes (**)	2.463	1.969	2.425	2.277	1.148
Níquel	1.466	1.060	767	795	558
Productos médicos y farmacéuticos	523	554	600	313**	494**

Fuente: ONEI, 2015. Cap. 8.
(*) Estimado en base al *Anuario Estadístico de Cuba 2015*, cap. 8, tabla 8.9.
(**) Estimados por el autor en base al *Anuario Estadístico de Cuba 2015*, cap. 8, tabla 8.11.

1. "En el caso del níquel –primer producto de exportación del país– los precios promedio del año mostraron una recaída a nivel del mercado mundial, que totalizó con un decrecimiento del -14,4% durante este año." (Rodríguez, 2017) en http://www.cubadebate.cu/autor/jose-luis-rodriguez/.
2. Algunos expertos estiman montos de más de 1 000 millones dólares. British Petroleum (BP, 2016) BP Statistical Review of World Energy. London, June 2016.

De otra parte, la reducción de los ingresos provenientes de la exportación de servicios médicos, en lo fundamental dependientes del mercado venezolano y brasileño,[3] no pudo ser compensada por el buen comportamiento del sector turístico –que desde 2014 registra crecimientos anuales de dos dígitos en visitantes y un aumento de sus ingresos en divisas–, ni por la entrada de remesas al país, que algunas estimaciones sitúan entre 3 000 y 3 500 millones de dólares norteamericanos.

Tampoco los flujos de capital provenientes de la inversión extranjera directa (IED) (estimados entre 400 y 500 millones) pudieron disminuir el impacto negativo de aquellos factores adversos, y quedaron a no más del 20% de las necesidades reconocidas oficialmente, 2 500 millones de dólares. Según las propias declaraciones del ministro de Economía y del presidente Raúl Castro, se necesita un cambio radical en la «actitud» hacia la IED

No deben subvalorarse los efectos de estos cambios en la estructura de la sociedad cubana y su sistema de valores. La expansión de un sector no vinculado a empresas e instituciones del Estado, cuyo tamaño y peso en la economía ha crecido de modo sostenido, introduce un elemento cualitativamente nuevo en la dinámica sociopolítica e ideológica en Cuba.

Tabla 2. Situación de la ocupación por sectores

Ocupados en la economía nacional (miles de personas) (a)				
	2013	**2014**	**2015**	**2016**
Total	**4.918,80**	**4.969,80**	**4.860,50**	**4.591,10**
Sector estatal y mixto (b)	3.201,00	3.102,40	2.953,40	2.710,00
No estatal:	1.717,80	1.867,40	1.907,10	1.881,10
Cooperativas agropecuarias	227,00	231,50	214,60	189,80
Cooperativas no agropecuarias	2,30	5,50	7,70	11,30
Privado (c)	1.064,20	1.147,00	1.185,80	1.139,20
de ellos, trabajadores por cuenta propia	424,30	483,40	499,00	540,80

(a) Comprende el total de personas ocupadas en las distintas actividades de la economía nacional, estén o no comprendidas en la edad laboral y que se desempeñan en un empleo estatal o no estatal.
(b) Comprende todas las entidades estatales, sociedades mercantiles, uniones, empresas, organizaciones económicas estatales, unidades presupuestadas, organizaciones políticas y de masas, así como a los trabajadores empleados en las empresas con inversión extranjera directa y en las sucursales de empresas extranjeras radicadas en el país, los cuales son formalmente contratados por agencias estatales.
(c) Los trabajadores privados comprenden a los campesinos privados, los usufructuarios de la tierra, las cooperativas de créditos y servicios y a los trabajadores por cuenta propia.
Fuente: ONEI, 2017

Como indica la tabla 1, el sector estatal ha perdido peso en la estructura del empleo, aun cuando se considere formalmente que los trabajadores empleados en las empresas mixtas y sucursales mercantiles de empresas extranjeras sean «empleados estatales».

De otra parte, debe considerarse también que los incentivos, salariales y extrasalariales, del sector no estatal (y en este caso también de las empresas mixtas y sucursales extranjeras) compiten con ventaja con el sector estatal y crea un sistema de intereses diferente al existente en el sector estatal.

Esa propia diversidad en el mundo del empleo ha creado también fenómenos de estratificación de ingresos y manifestaciones de desigualdades (de ingresos, de raza, de género y territoriales) nunca antes experimen-

3. La reducción estimada es del 11,1%, equivalente a 1 170 millones de dólares (Rodríguez, 2017).

tadas en Cuba, lo cual hace mucho más diverso, pero también más complejo y sensible todo el proceso de transformaciones, haciendo depender su ritmo y profundidad de la capacidad de absorción de estos nuevos fenómenos.

2017: un programa contracíclico

Crecer ha sido parte esencial de la agenda de las transformaciones emprendidas en Cuba desde el año 2007. Las autoridades cubanas han reconocido que el país necesita alcanzar tasas de crecimiento por encima del 5% anual para lograr los propósitos de desarrollo a medio-largo plazo.

El crecimiento deseado para 2017 en parte estará condicionado por factores externos al país, sobre los cuales Cuba apenas puede influir. El entorno parece dar señales mixtas; de una parte, el precio de algunos de los productos de exportación del país, (níquel y derivados del petróleo) dan algún indicio, según pronósticos, de un comportamiento menos negativo que en 2016; de otra, los dos socios más importantes del país, Venezuela y China, siguen sin dar señales de recuperación. En el caso de Venezuela, la situación es particularmente difícil: la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) pronostica un decrecimiento de más del 9% para 2017.

La disminución del dinamismo de la actividad económica de la región en 2016 obedece fundamentalmente al menor crecimiento que presentan la mayoría de las economías de América del Sur y la contracción de algunas de ellas, como Argentina (-2,0%), Brasil (-3,6%), Ecuador (-2,0%) y Venezuela (República Bolivariana de) (-9,7%). La actividad económica en América del Sur como subregión pasó de una contracción del 1,7% en 2015 a una del 2,4% en 2016.

Fuente: CEPAL. Balance preliminar de las economías de A. Latina y el Caribe.

Canadá, por su parte, el mayor emisor de turistas hacia Cuba, tiene un año de grandes incertidumbres debido a la vocación proteccionista del presidente Donald Trump. La evolución de la economía canadiense, por su grado de interdependencia con la norteamericana y una posible devaluación del dólar canadiense, pueden tener efectos negativos en el primer mercado emisor para Cuba. Las buenas noticias para el país provienen de la Unión Europea (UE), en lo fundamental por las posibilidades que el nuevo Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) podría abrir en cuanto a flujos de inversiones y a estimulación de la exportación de productos europeos hacia Cuba con facilidades de financiamiento.

Las relaciones con Estados Unidos (EE. UU.), cuya evolución positiva podría ser un factor de dinamismo económico, se encuentran hoy en la mayor de las incertidumbres debido a la postura de la Administración Trump hacia Cuba. La reversión de lo avanzado por Barack Obama no parece del todo probable, pero el enrarecimiento de la relación sí podría estar en la agenda de la Presidencia de EE. UU. También su posición respecto a la migración resulta en una mayor incertidumbre hacia la comunidad cubana y hacia las aspiraciones de las familias cubanas de emigrar hacia Estados Unidos.

Para 2017 se proyectó un crecimiento del 2% que estará soportado en buena parte en el incremento del déficit fiscal, que alcanzará el 12% del PIB a precios corrientes. Según dio a conocer el ministro de Economía, ese crecimiento se afinca en el incremento de las inversiones y en la utilización de las reservas que constituyen los grandes volúmenes de inventario que, paradójicamente, el país dispone: unos 23 400 millones de pesos, esto es alrededor del 26,8% del PIB, monto que contrasta significativamente con la restricción de recursos materiales que la economía nacional normalmente padece.

La inversión tiene el rol principal en la salida de los números rojos del PIB. Reducidas las inversiones en el plan de 2016 en un 17%, esto es, de 7 841 millones originalmente concebidos, pasó a 6 510. Para el año 2017, el gasto de Gobierno destinado a apoyar las inversiones será de 4 768 millones de pesos, equivalente a cerca del 60% del monto de inversiones finalmente planeado para el año 2016. Son incrementos sustanciales si se tiene en cuenta que en 2015 el gasto de Gobierno en inversiones alcanzó 1 868 millones de pesos (ONEI, 2016). Los aumentos programados, si bien deben contribuir a dinamizar la economía en el 2017, no alcanzan a cambiar la tasa de inversión (inversión/PIB) en la magnitud deseada para garantizar crecimientos sostenibles a medio y largo plazo.

De igual forma, se planea enfrentar la restricción financiera externa en base a tres objetivos:

1. Garantizar las exportaciones, los cobros consignados en el Plan y trabajar de inmediato en crear las condiciones para incrementarlas en los años sucesivos.
2. Identificar en la producción nacional la posibilidad real existente para sustituir importaciones en cualquier magnitud.
3. Reducir al mínimo posible los gastos no imprescindibles; usar racional y eficientemente los recursos que se entregan (Cabrisas, 2016).

En cuanto a las exportaciones, la alta sensibilidad de las mismas respecto de las importaciones y la restricción financiera incrementada obliga a un ejercicio de sintonía fina en todos los eslabones de la cadena exportadora.

La sustitución de importaciones también requiere de aseguramientos a menudo de difícil adquisición y de ordenamientos que incentiven a las empresas nacionales a producir para el mercado interno, ya sea en divisas o en moneda nacional. Sin embargo, la segmentación de mercados, la existencia de varias tasas de cambio y la doble circulación, hacen muy difícil establecer la efectividad real de cualquier proceso de sustitución de importaciones. Por otra parte, factores institucionales, (planificación rígida, regulaciones inadecuadas, etc.) pueden producir cuellos de botella en estos procesos, con efectos negativos mayores que los supuestos beneficios de la sustitución de importaciones.

Por lo pronto, cabría identificar cuales pudieran ser las fuentes de crecimiento a corto plazo y en qué situación se encuentran.

Las fuentes de crecimiento a corto plazo y el desarrollo

El crecimiento y el desarrollo constituyen retos para la economía mundial y, en especial, para los países subdesarrollados. Los desafíos que estos países han de enfrentar hoy son radicalmente diferentes a los que tuvieron que enfrentar los actuales países desarrollados; al respecto se señala:

> Los países que se embarcan hoy en una estrategia de alto crecimiento deben superar algunas tendencias mundiales que sus predecesores no afrontaron, entre ellas: el calentamiento de la Tierra; la disminución del precio relativo de los bienes manufacturados y el aumento del precio relativo de los productos básicos, entre ellos, la energía; el creciente descontento con la globalización en las economías avanzadas y en algunos países en desarrollo; el envejecimiento de la población mundial, aun cuando los países más pobres luchan contra las dificultades que acarrea el aumento de la población joven, y el aumento de la discordancia entre los problemas mundiales –en las esferas de la economía, la salud, el cambio climático y en otros sectores– y las respuestas internacionales coordinadas deficientemente.

Informe sobre el crecimiento. Estrategias para el crecimiento sostenido y el desarrollo incluyente. Comisión para el crecimiento y el desarrollo, Banco Mundial, 2008.

Cuba es parte de ese grupo de países; su aspiración de crecimiento a corto plazo no debe comprometer sus aspiraciones de desarrollo a largo plazo y debe ser, a la vez, compatible con estas nuevas exigencias señaladas más arriba.

Factores claves como la productividad[4] y la eficiencia no parecen estar dentro de aquellos que puedan dar un impulso decisivo al crecimiento en el año 2017. Una combinación de distorsiones macroeconómicas (en especial la cambiaria) y de incremento del manejo discrecional de la economía, se convierten en elementos que impiden cambios positivos significativos en la productividad y la eficiencia a escala de toda la economía. Son también factores que influyen negativamente de forma decisiva en la competitividad de la economía nacional y en el ambiente de negocios de nuestra economía.

Precios relativos distorsionados que impiden una correcta asignación de recursos e incentivos negativos se suman a los factores que dificultan un mayor crecimiento desde los factores internos de la producción y los servicios. De hecho, los tres principales precios de una economía (la tasa de cambio, la tasa de interés y el salario) sufren esas distorsiones.

Así, las fuentes de crecimiento económico del país se concentran en un grupo de factores que, bien manejados podrían permitir una expansión muy moderada del PIB, pero que dependen también de cambios en las políticas económicas.

La expansión fiscal. Las características del modelo económico cubano confieren al manejo fiscal peculiaridades que hacen de la fiscalidad en Cuba un tema *sui generis*. A continuación se señalan algunas de ellas (Hidalgo, 2015):

4. "(...) the productivity of a country determines its ability to sustain a high level of income, it is also one of the central determinants of its return on investment, which is one of the key factors explaining an economy's growth potential." (The Global Competitiveness Report 2014-2015, cap. 1 pág. 4).

a. Participación mayoritaria de la propiedad estatal.
b. Modelo de gestión centralizado y estructura organizacional que no diferencia los diversos roles del Estado.
c. Dualidad monetaria y débil rol del sistema de precios.
d. Magnitud de las operaciones de cuasi fiscalidad.
e. Subsidios implícitos.
f. Dominación fiscal.

De esta suerte, las «políticas fiscales» en Cuba rebasan los marcos tradicionales que la propia teoría y práctica de la fiscalidad en el mundo le reconocen. Es por ello que deben tomarse con extrema cautela los posibles impactos de la política fiscal sobre otras variables macroeconómicas y sobre los objetivos de crecimiento a corto y largo plazo.

Todo indica que el gobierno cifra en la expansión fiscal los resortes principales del crecimiento. Duplicar el déficit de un año a otro como parte de una política fiscal expansiva para, de alguna manera, promover la expansión económica resulta un recurso (keynesiano) válido para cualquier país; sin embargo, en el caso de Cuba el efecto positivo de la expansión fiscal dependerá de factores que hasta el momento no parecen estar adecuadamente alineados, en especial debido a la baja elasticidad de la producción y la oferta al incremento de la demanda agregada.

En otras palabras, los problemas que el país está enfrentando no se deben en realidad a una falta de demanda agregada, sino a insuficiencias de la oferta y la producción. Sin incentivos adecuados a la oferta y a la producción, el incremento del gasto puede producir efectos nocivos que incrementen los desequilibrios que padece la economía nacional, incluso en la situación actual cuando parte de esa expansión (el 70% del déficit) será financiada con deuda pública.

En síntesis, una política fiscal expansiva supone la existencia de una oferta insatisfecha que pueda, casi de forma instantánea, cubrir los incrementos de demanda generados por aquella expansión fiscal; pero ese no es el caso de la economía cubana, que ha padecido durante décadas de una muy baja elasticidad de la producción y la oferta al crecimiento de la demanda.

La inversión extranjera directa. Esta es, quizás, la fuente de expansión económica más inmediata y de mayor impacto a corto plazo. Aun cuando Cuba no resulta un destino preferente para los flujos de inversión, el interés por el mercado cubano sigue atrayendo a posibles inversionistas.

Tabla 3. Desempeño de la IED

Principales indicadores de las asociaciones económicas internacionales (AEI) (MMM pesos*)	2014	2015
Ventas totales	5,1	4,5
Mercado interno	1,9	2,2
Mercado externo	3,2	2,3
Importaciones	2,5	1,9
Saldo comercial	0,7	0,3

Fuente: Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera, MINCEX, 2016.
(*) Pesos cubanos equivalentes a dólares norteamericanos.

En los últimos dos años, el desempeño de los negocios con inversión extranjera sigue siendo positivo tal cual se muestra en la tabla 3.

Lo más relevante de ese desempeño es que a pesar de las restricciones financieras y del sistema regulatorio cubano, que limitan de forma sustancial las potencialidades de estos negocios, las asociaciones con inversión extranjera aportan una parte importante de los ingresos por exportaciones y su desempeño comercial muestra un saldo positivo.

Según el propio ministro de Economía, el peso de la inversión extranjera directa en la inversión total apenas alcanza un poco más del 6% (Cabrisas, 2016), esto es menos de 500 millones de dólares. Existe, pues, un amplio margen que podría ser cubierto con inversiones extranjeras con efecto positivo en el crecimiento del PIB, en las exportaciones y el empleo; sin embargo, las máximas autoridades cubanas han reclamado mayor dinamismo y una actitud más abierta con relación al manejo de la IED. Ello dependerá, sin embargo, de cambios en la regulaciones (desde la ley hasta los decretos leyes y reglamentos que conforman la política para la inversión extranjera) que norman las operaciones con la IED.

En lo fundamental, se trata de adecuar las regulaciones existentes hoy en Cuba, amparadas en la Ley 118 de 2014 (Ley para la Inversión Extranjera Directa) al propósito de incrementar sustancialmente los flujos de inversión. Se ha señalado un grupo de obstáculos cuya eliminación podría facilitar este propósito; entre estos obstáculos se hallan:

Obstáculos al fomento de la inversión extranjera (Hidalgo, 2015, pág. 109):

1. Mecanismos de aprobación.
2. Altos costos de operación e instalación.
3. Problemas de información y conectividad.
4. Inestabilidad del sistema de pagos.

Además habría que agregar:

a. Distorsión cambiaria e incertidumbre sobre la devaluación del peso cubano convertible (CUC) frente al dólar norteamericano.
b. Débil infraestructura, en general, y muy débil logística, en particular.
c. Contratación de personal fuera de los estándares internacionales.
d. Permanencia de prejuicios políticos (Castro, 2016).

La distorsión monetaria y cambiaria puede, a medio plazo, convertirse en un desincentivo de los más importantes para los inversionistas extranjeros en el país, en especial, lo concerniente a una posible devaluación formal del CUC frente al dólar norteamericano, algo que podría comenzar a pesar en las decisiones de inversión de futuro de los posibles socios extranjeros.[5]

No obstante, la IED resulta la fuente de crecimiento más asequible que tiene la economía cubana en estos momentos y quizás la única capaz a corto plazo de tener un impacto de consideración en la meta de crecimiento planteada.

La inversión privada nacional. Aun cuando su peso en el empleo y en el producto es minoritario, el sector no estatal de la economía cubana, según algunas estimaciones, es responsable de entre el 15-20% del PIB[6] y de más del 40% del empleo. Su dinamismo, a pesar de las restricciones existentes es incuestionable, y hoy, en sectores como la hostelería,

5. La existencia del Certificado de Liquidez constituye una devaluación implícita del CUC. De igual forma, las dificultades que encuentran hoy la empresas extranjeras para repatriar sus dividendos (Cabrisas, 2016) se van convirtiendo en un "efecto demostración" nocivo al propósito de atraer más inversionistas extranjeros.

6. Dado que el sistema estadístico cubano aun no está diseñado para captar de forma efectiva todas las operaciones del sector privado, es posible que las estimaciones estén alejadas del aporte real del sector.

la construcción y el transporte, su rol positivo se hace notar. Una mayor apertura hacia este sector podría impactar positivamente en la dinámica del PIB, aunque resulta muy difícil estimar la magnitud del impacto.

No existen, sin embargo, señales claras que indiquen un cambio significativo en la política hacia el sector no estatal, ya sea en el sentido de expandir los empleos autorizados al sector privado, o en hacer más ágil la aprobación de nuevas cooperativas, o en la aprobación de la ley o el marco legal para la pequeña y mediana empresa. La «congelación» de la entrega de nuevas licencias para un grupo de oficios, anunciada en el verano de 2017, podría ser una señal en el sentido contrario. Tampoco parecen cercanos cambios regulatorios que le den mayores accesos a suministros, bienes y equipos necesarios para la mejora cualitativa de esos negocios.

Remesas. No existen cifras oficiales sobre remesas. Diversas agencias (Morales E., 2013) calculan el monto total de las mismas entre los 2 500 y los 3 500 millones de dólares. Constituyen, si no la más importante, una de las primeras dos fuentes decisivas que alimentan la demanda de consumo e inversión privada del país.[7] Su impacto sobre el sector productivo nacional es menos significativo por dos razones: la primera de ellas es la baja elasticidad ingreso de la demanda que padece el sector productivo cubano; la segunda está asociada a restricciones que generan incentivos negativos en la producción y los servicios y a la debilidad del mismo sector productivo; de esta forma, el potencial impacto multiplicador de las remesas sobre la economía resulta sustancialmente reducido, produciéndose así una transferencia constante de recursos frescos hacia el extranjero vía importaciones.

Es posible estimar que el 50% de la remesas constituyen hoy fuente de inversión privada. Cálculos todavía más moderados podrían arrojar resultados que equiparan la «inversión privada vía remesas» a toda la inversión anual recibida por Cuba por proyectos de inversión extranjera directa en el sector estatal.[8]

Debe tenerse en cuenta también que una parte de esas remesas entran al país en forma de bienes importados desde terceros países[9], en lo fundamental debido a esa debilidad del sector productivo mencionada antes que limita la oferta doméstica, pero también debido a los precios locales, sometidos a prácticas monopólicas que los hacen comparativamente más altos que sus similares en el extranjero, y se convierten en incentivos que hacen «viable» la importación privada de bienes de consumo y la expansión de un *mercado negro* cuya magnitud y peso en el PIB es difícil de estimar.

A pesar de que hoy resulta una oportunidad perdida, políticas productivas dirigidas a incrementar la oferta de una parte de esos bienes importados y aprovechar mejor esos flujos de divisas podrían también contribuir al crecimiento de la economía en un plazo no demasiado largo.[10]

Así pues, la posibilidad de aprovechar las fuentes de crecimiento a corto plazo para los propósitos de desarrollo a medio y largo plazo se ve limitada por factores externos (bloqueo, mercado mundial, situación económica y política en Venezuela) sobre los cuales Cuba tiene poca o ninguna posibilidad de influir, y también por un grupo importante de factores internos que limitan y ralentizan el propio proceso de transformaciones iniciado en 2011.

7. En 2015 se pagaron salarios en el país por el monto total de 26 116 millones de pesos (ONEI, 2016, Cap. 6). Si se estima un monto total de remesas a la baja de 2 000 millones, multiplicado por la tasa de cambio de CADECA de 0,87 y se multiplica por 24 pesos cubanos, las remesas alcanzan 47 760 millones de pesos cubanos, esto es el 159% del total de salarios que el país pagó en el año 2015.
8. Si se estima un monto total de remesas de 2 000 millones de dólares y que el 35% es destinado a inversión privada, entonces se alcanzarían unos 700 millones de dólares anuales, esto es un 140% más que la IED del 2015 si estimamos ésta última en 500 millones de dólares.
9. Algunas agencias la han estimado hasta en 3 000 millones de dólares estadounidenses (Morales, 2013), otras estiman cifras más modestas (Orozco y Hansing, 2011).
10. En ese sentido, las restricciones aduanales solo atacan las consecuencias del fenómeno.

De esta suerte, Cuba enfrenta retos que deben ser resueltos para alcanzar sus propósitos de desarrollo a largo plazo, entre los cuales pueden identificarse los siguientes:

- Comportamiento demográfico y migratorio
- Pérdida relativa de ventajas en ciencia, tecnología e innovación
- Distorsiones macroeconómicas
- Dependencia externa
- Bloqueo e incertidumbre generada por la Administración Trump

En materia de política económica, temas tales como la adecuación institucional, la coherencia entre las políticas y su consistencia serán decisivos para avanzar en los propósitos de largo plazo.

Referencias bibliográficas

Banco Mundial, (Comisión para el crecimiento y el desarrollo) *Informe sobre el crecimiento. Estrategias para el crecimiento sostenido y el desarrollo incluyente*, 2008.

Bergara, M. "Las instituciones y los procesos económicos" en *Transformaciones económicas en Cuba: una perspectiva institucional*, Bergara, M. e Hidalgo, V. compiladores, Universidad de La Habana, Universidad de la República (Uruguay), 2015.

British Petroleum. *BP Statistical Review of World Energy*. London, June 2016.

Cabrisas, R. "Crecerá la economía cubana un 2%", http://www.granma.cu/cuba/2016-12-27/crecera-economia-cubana-en-un-2-27-12-2016-12-12-54.

Castro, R. Discurso pronunciado en la clausura del segundo período de sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular, 27/12/2016 en www.cubadebate.cu.

CEPAL. *Balance preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe*, 2016.

CEPAL. *Horizontes 2030. La desigualdad en el centro del desarrollo sostenible*, LC/G.2660(SES.36/3); ISBN impreso: 978-92-1-329028-6; ISBN pdf: 978-92-1-057530-0 ISBN; ePub: 978-92-1-358027-1. Marzo de 2016. Original: español. S.15-01359 2016.

"Cuba Country Report". *The Economist* / Intelligence Unit. February 9th 2017, en www.eiu.com.

Hidalgo, V. "Políticas macroeconómicas en Cuba: un enfoque institucional" en *Transformaciones económicas en Cuba: una perspectiva institucional*, Bergara, M. e Hidalgo, V. compiladores. Universidad de La Habana, Universidad de la República (Uruguay), 2015.

MINCEX, "Cartera de oportunidades de inversión extranjera 2016-2017". http://www.granma.cu/file/sp/cartera-de-oportunidades-de-inversion-extranjera-23/datos/documentos/Cartera%20de%20Oportunidades%20de%20Inversi%C3%B3n%20Extranjera%202015.pdf.

Morales, E. (2013). Explosión de remesas a Cuba: 2 294 millones de dólares en 2011. *The Havana Consulting Group*.

Murillo, M. http://www.cubadebate.cu/noticias/2016/07/08/marino-murillo-vienen-ajustes-en-la-economia-sin-afectar-servicios-fundamentales-a-la-poblacion/.

ONEI, *Anuario Estadístico de Cuba 2015.* Editado en 2016.

Orozco, M y Hansing, K "Remittance Recipients and the Present and Future of Micro-Entrepreneurship Activities in Cuba" en *Cuba in Transition 21*, ASCE, Washington DC, 2011.

Reuters. "Argelia enviará petróleo a Cuba para ayudar a paliar la caída en suministros desde Venezuela", en: www.lta.reuters.com.

Rodríguez, J. L.: "La economía cubana 2016-2017. Valoración preliminar", en:

http://www.cubadebate.cu/opinion/2017/01/01/la-economia-cubana-2016-2017-valoracion-preliminar-i/#.WLyimxLhBE4

http://www.cubadebate.cu/opinion/2017/01/18/la-economia-cubana-2016-2017-valoracion-preliminar-ii/

http://www.cubadebate.cu/opinion/2017/02/22/la-economia-cubana-2016-2017-valoracion-preliminar-iv/

Wall Street Journal, December 13, 2016. "Cuba and Venezuela's Ties of Solidarity Fray" en www.wsj.com.

World Economic Forum. *The Global Competitiveness Report 2014-2015.*

Vilma Hidalgo de los Santos
Vicerrectora, Universidad de La Habana

Introducción

Después de un amplio debate en la sociedad cubana, el Gobierno aprobó en 2012 un programa sintetizado en los Lineamientos de la Política Económica y Social para emprender una de las transformaciones económicas más ambiciosas de los últimos cincuenta años. El nuevo programa, sin renunciar a la esencia del socialismo, introduce conceptos pragmáticos a un modelo hasta entonces caracterizado por la centralización y concentración de la propiedad estatal.

A la propia complejidad de la implementación del programa se suma un desfavorable contexto internacional. El bloqueo económico impuesto por Estados Unidos (EE. UU.) durante casi seis décadas permanece gravitando contra el crecimiento económico. Las señales alentadoras derivadas de los acuerdos regionales de colaboración, el cambio promisorio hacia la normalización de relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos en diciembre de 2015 y, más recientemente, el levantamiento de la llamada Posición Común de la Unión Europea (UE) sobre Cuba, contrastan con el vuelco de la política de la nueva administración de Donald Trump hacia Cuba y el debilitamiento de aliados regionales.

Este trabajo se enfoca en el debate acerca de alternativas y prioridades para superar el actual círculo vicioso de estancamiento, y evitar comprometer objetivos estratégicos ante las emergencias impuestas por la nueva coyuntura. En una primera parte, se examinan las condiciones de partida y los avances y desafíos de la implementación del programa. En una segunda parte, se identifican los principales conflictos para conciliar crecimiento y equilibrios macroeconómicos internalizando las actuales restricciones financieras. Finalmente, se fundamenta la necesidad de lograr más consistencia en el ámbito macroeconómico, estructural e institucional.

El punto de partida: contexto económico e institucional

En la economía cubana conviven rasgos heredados de un sistema económico altamente centralizado, con medidas pragmáticas orientadas a ponderar los roles de la planificación y el mercado, modificar estructuras de propiedad, favorecer la apertura externa, y adaptar paulatinamente el marco institucional a la llamada *actualización del modelo económico*.

La prioridad del tema económico en la agenda del Gobierno y el propio enfoque del debate que, sin desestimar el impacto de factores externos, se orientó a los problemas internos del modelo económico, permitió avanzar hacia la conceptualización de una nueva estrategia de crecimiento y desarrollo sostenible. En contraposición a esta visión estratégica, la interacción de factores internos y externos, los dilemas prácticos de política económica, y las recurrentes revisiones ante la baja eficacia de algunas medidas, impusieron un ritmo diferente a un proceso de implementación que, sin dudas, llevará tiempo.

Aun así, una rápida mirada al programa exhibe señales de progreso en varias dimensiones. En el ámbito macroeconómico, fueron fundamentales las reformas a la Ley Tributaria y la Ley de Inversión Extranjera Directa, y el inicio de la restructuración de ministerios y empresas públicas. Además, como parte de la estrategia de inserción externa, se creó la Zona Especial del Mariel con fuertes incentivos fiscales para atraer inversión extranjera directa (IED), y se renegoció exitosamente la deuda facilitando el acceso a nuevos préstamos. Se fortalecieron las instituciones tributarias, de contraloría, supervisión bancaria, y se formalizaron instrumentos de control monetario, contribuyendo a la disciplina financiera y fiscal. En el sector estatal, se desregularon precios mayoristas y se ampliaron las facultades de las empresas públicas intentando avanzar hacia una gestión descentralizada.

Desde los inicios fueron introducidas varias medidas para propiciar la apertura del sector no estatal: se autorizaron 181 categorías de actividades y las ventas de activos familiares amparados en la ampliación de derechos de propiedad, se transfirieron activos del Estado en forma de arrendamiento, se extendieron créditos, se liberalizaron precios y la contratación laboral, y se modificaron leyes para desarrollar relaciones contractuales entre el sector estatal y no estatal. En pocos años los resultados han sido significativos en términos de productividad, empleo y aprovechamiento de capacidades. El número de ocupados en dicho sector alcanzó la cifra de 1,5 millones de personas (29% de la fuerza de trabajo), de ellos 568 000 ejercen el trabajo por cuenta propia (12%); existen más de 5 500 cooperativas, de las cuales más de 350 son de nueva creación; y el alojamiento turístico en el sector no estatal se incrementó en un 60% en los últimos seis años.

No obstante estos progresos, ha sido complejo instrumentar medidas coherentes en términos de secuencia y articulación entre mecanismos económicos y marcos institucionales. Consecuentemente, los resultados aún distan de las expectativas iniciales y los consensos no han sido suficientes para garantizar la estabilidad de las «reglas del juego» del nuevo modelo de gestión.

Uno de los obstáculos es el conflicto distributivo derivado de las transformaciones, agudizado ante un valor de «igualdad» sumamente

arraigado en la sociedad cubana. La exigua recuperación de los ingresos reales de los trabajadores –dada la dimensión del sector público y el escaso crecimiento en un contexto de liberación de precios– amplió rápidamente la brecha de ingreso de los hogares. Si bien el salario medio en el sector público se incrementó en 72% en 2015 respecto a 2009, cubre apenas un nivel de consumo de subsistencia.

Un segundo obstáculo es la aún difusa frontera entre los diversos roles del Estado, y el alcance entre planificación y mercado en el modelo económico. Es común encontrar solapamientos de funciones entre los distintos ministerios y las autoridades locales. Persiste el verticalismo en la planificación y el exceso de centralización, limitando en la práctica las facultades otorgadas a las empresas. Las garantías, implícitas o explícitas, del Estado hacia el sector empresarial generan problemas de riesgo moral y conductas de irrespeto a los contratos. El ambiente de negocios es insuficiente para desarrollar y modernizar empresas nacionales y extranjeras. Aun siendo visible el crecimiento del sector no estatal, sus actividades contienen baja complejidad tecnológica y se encuentran desconectadas de cadenas mayoristas de suministros locales y mecanismos formales de comercio exterior.

Finalmente, la dualidad monetaria –bajo la cual coexiste la moneda convertible (CUC) y el peso cubano (CUP)– constituye una de las principales barreras a la eficiencia en tanto que ha distorsionado el sistema de precios y, así, las cuentas públicas y empresariales. Durante la crisis de los noventa, el diferencial cambiario capturado por el Estado permitió minimizar los costos sociales a través de un sistema de transferencias. Pero el profundo retraso de la tasa de cambio oficial penalizó las exportaciones y afectó la competitividad del sector doméstico. La tasa de cambio oficial en el sector empresarial y las cuentas públicas es de 1 dólar = 1 CUC = 1 CUP; por consiguiente los ingresos de las empresas exportadoras en moneda doméstica resultan significativamente subvalorados.

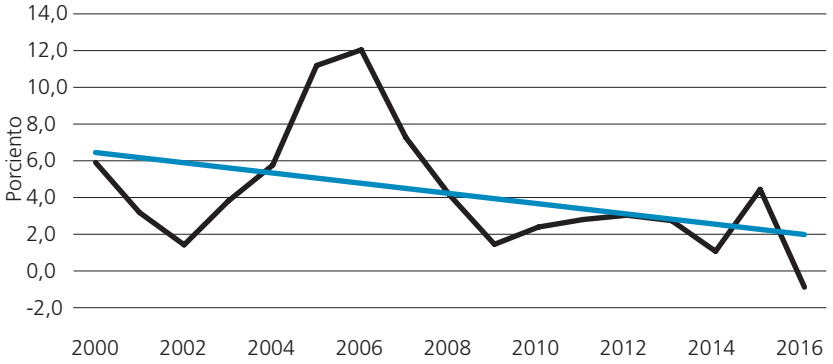
Ante la sistemática pérdida de convertibilidad de las monedas domésticas, se impusieron rígidos controles de cambios que dificultan el acceso a las divisas de las empresas exportadoras y el pago a proveedores extranjeros y empresas radicados en Cuba, generando un clima de incertidumbre con impactos negativos sobre el comercio y la inversión.

A pesar de la prioridad expresa otorgada a la unificación monetaria, los previsibles impactos sociales en ausencia de apoyo financiero externo han postergado su instrumentación. En efecto, la devaluación podría elevar las presiones inflacionarias y afectar los balances empresariales. Si bien algunas empresas (esencialmente exportadoras) serían beneficiadas con la devaluación del actual tipo de cambio oficial, otras empresas con ventas en pesos (CUP) podrían ser perjudicadas considerablemente una vez se elimine el actual subsidio implícito a las importaciones (costos subvalorados a un tipo de cambio de 1 CUP = 1 dólar norteamericano). Esta situación exige un proceso de reconversión productiva en el sector de las empresas públicas, apoyado por un programa gradual para aminorar el *shock* de la devaluación, a fin de evitar las llamadas «terapias de *shock*» observadas en otras experiencias.

El desempeño macroeconómico: el dilema entre ajuste y crecimiento

Históricamente, el patrón de crecimiento económico en Cuba ha estado influido por el tipo de inserción internacional, y el milenio no fue una excepción. Durante los primeros seis años, el crecimiento estuvo favorecido por los acuerdos de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), pero a partir de 2006 la economía se desaceleró y afloraron tensiones financieras insostenibles (gráfico nº1). En el período 2006-2008 la expansión del gasto presupuestal causó el déficit más alto de los diez años precedentes, incrementando la deuda externa en 5 puntos porcentuales en el año 2009 y ocasionando una crisis de pagos con proveedores y firmas radicadas en Cuba.

Gráfico 1. Cuba: tasas de crecimiento PIB (1997=100)



Fuente: *Anuario Estadístico de Cuba* (varios años)

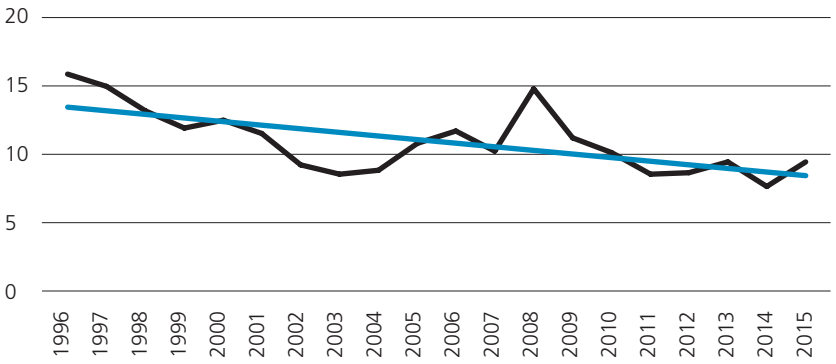
Posteriormente, se aprecian crecimientos de entre el 3% y el 4% ante las primeras transformaciones llevadas a cabo por el Gobierno de Raúl Castro. Sin embargo, a partir del año 2016 se interrumpe nuevamente la tendencia bajo la influencia de los cambios en el mapa político latinoamericano y, especialmente, los problemas económicos en Venezuela. El drástico ajuste de las importaciones –en 2016 fueron un 26% inferiores respecto a 2012– y el deterioro de la exportación de servicios causó por primera vez en veinte años un decrecimiento del producto interior bruto (PIB) en un -1%. En 2017 se proyectó un crecimiento del 2%, mientras que, según un reciente informe del Ministerio de Economía, en el primer semestre la economía creció solo un 1,1%.

En el futuro inmediato, el escenario internacional no parece muy optimista. Por ejemplo, aunque el país produce la tercera parte del consumo para satisfacer la generación eléctrica, la reducción o eventual suspensión de los suministros de petróleo de Venezuela supone un alto costo financiero. Se estima que en 2017 los suministros cayeron en un 27%, caída sólo parcialmente compensada por importaciones desde Argelia y Rusia (Rodríguez, 2017). A ello se añaden posibles afectaciones al turismo derivadas de las recientes medidas anunciadas por el presidente de Estados Unidos. Aunque hasta el momento dichas medidas no representan un cambio drástico respecto a la situación anterior, no hay duda que revierten las expectativas de una normalización de relaciones económicas a corto plazo. Si bien no se esperan impactos negativos sobre las remesas y el comercio de alimentos y medica-

mentos, las restricciones a viajes individuales y la prohibición de negociar con uno de los grupos empresariales relevantes del sector del turismo (GAVIOTA, SA), podría desacelerar el dinámico crecimiento de visitantes de los últimos años fundamentalmente hacia el incipiente sector turístico no estatal.

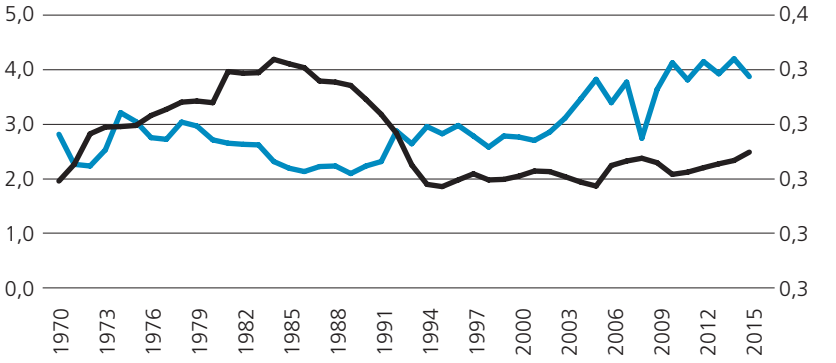
Además de los factores externos, detrás del comportamiento de bajo e inestable desempeño, subyacen, indiscutiblemente, las dificultades antes comentadas para superar barreras estructurales y brechas de ineficiencias. El ahorro doméstico ha sido insuficiente para recuperar la persistentemente baja tasa de inversión por más de veinte años –en el milenio fue de 10% como promedio (gráfico nº2)–, deteriorando la contribución del capital al crecimiento y la productividad en varias ramas de la economía. Dichas tasas incluso contrastan agudamente con las observadas en economías con crecimientos moderados.

Gráfico 2. Cuba: tasa de inversión (porciento PIB a precios corrientes=



Fuente: *Anuario Estadístico de Cuba* (varios años)

Gráfico 3. Cuba: evolución de elasticidades ingresos



Fuente: cálculo en base a estimaciones de Álvarez, O., 2017.

El comportamiento del comercio exterior –caracterizado por un deterioro de la relación de la elasticidad ingreso de exportaciones e importaciones (gráfico nº3)– profundizó un patrón de crecimiento restringido por el sector externo.

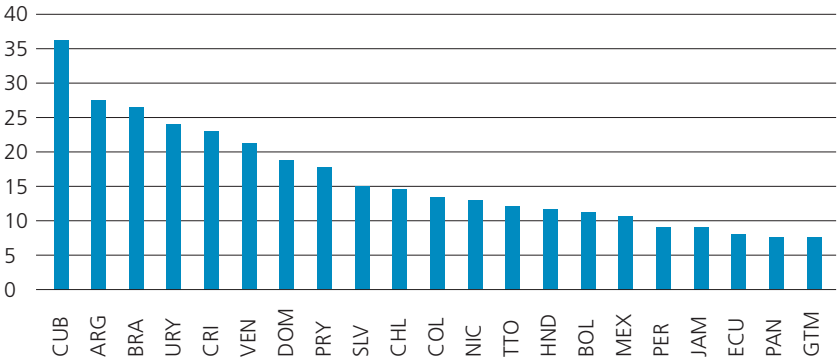
La capacidad de ajustar la absorción doméstica y atraer flujos de inversión extranjera para cerrar la brecha ahorro-inversión ha sido débil,

agravando un círculo vicioso de estancamiento y profundizando el conflicto entre crecimiento y equilibrios macroeconómicos. Como se fundamenta a continuación, continuar ajustando las importaciones y la inversión puede conducir a un estancamiento difícil de superar, y al propio tiempo son estrechos los márgenes fiscales y de sostenibilidad externa para apoyar el crecimiento.

El limitado espacio fiscal

Cuba muestra tasas de consumo del gobierno equivalentes a economías desarrolladas, debido a la dimensión del Estado y la prioridad otorgada al gasto social. La proporción del gasto social respecto al PIB aún en los peores años de la crisis de los noventa, fue la más alta de los países latinoamericanos con impactos indiscutiblemente exitosos en sus indicadores sociales (gráfico nº4). Sin embargo, parte del desbalance observado entre egresos corrientes y de capital es atribuible a la carga de gastos burocráticos y subsidios al sector productivo. Un reciente estudio comparado reconoce a Cuba entre los países de la región con elevada eficacia del gasto público y resultados en educación y salud, pero lo ubica en una posición desventajosa en cuanto a eficiencia (Doimeadiós, 2015).

Gráfico 4. Gasto público social como porcentaje del PIB, alrededor de 2013



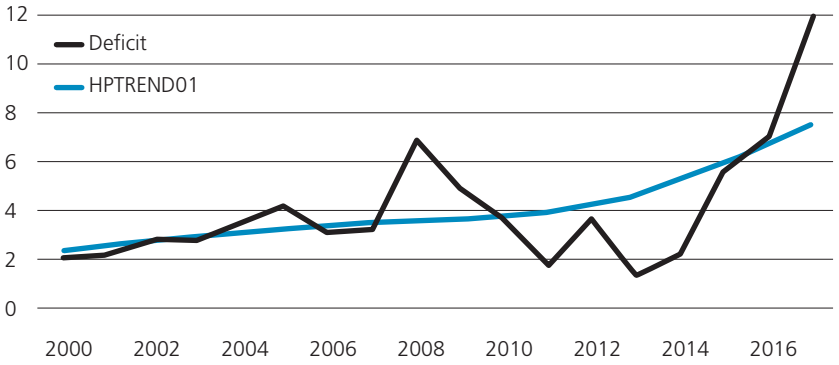
Fuente: CEPAL, 2014

Ciertamente, la nueva ley tributaria mejoró, en noviembre de 2012, la suficiencia fiscal, incorporando nuevas figuras y ampliando base recaudatoria; cuestiones que deben continuar atendiéndose en el futuro. Actualmente, aunque se ha dinamizado la recaudación directa sobre ingresos personales y utilidades, el impuesto de circulación (sobre productos comercializados por red estatal) continúa representando la mayor proporción, acentuando tensiones entre la función distributiva y recaudatoria del Estado. De otro lado, la posibilidad de ampliar la base tributaria proveniente del sector no estatal es todavía limitada. Las debilidades del marco regulatorio, la presencia de mercados incompletos, la escasa descentralización fiscal, la falta de cultura tributaria y el exceso de progresividad de la estructura tributaria han tenido efectos contraproducentes, incentivando la evasión fiscal en el sector no estatal.

En este contexto, los déficits fiscales –que se habían mantenido en rangos aceptables como promedio en el milenio– se fueron alejando de

la trayectoria de sostenibilidad (gráfico nº5). A partir de 2014, estos se ubicaron en rangos de 6 y 7%, y en 2017 se anunció un déficit del 12% que, de confirmarse, elevaría la tasa de endeudamiento en aproximadamente 10 puntos adicionales. Estas cifras contrastan agudamente con estimaciones que aconsejan déficits fiscales primarios cercanos a 1,5% para estabilizar la relación deuda-PIB (57%) bajo supuestos de tasas de crecimiento de entre 2 y 3,5%, evidenciando un panorama muy restrictivo en términos de sostenibilidad fiscal.

Gráfico 5. Cuba: evolución del déficit fiscal



Fuente: elaboración propia a partir del *Anuario Estadístico de Cuba* e informes MFP.

En síntesis, incrementar la eficacia del gasto, descargar al Estado transfiriendo empleo y actividades al sector no estatal, y reactivar la recaudación para sostener el gasto social y al propio tiempo garantizar la sostenibilidad fiscal son temas presentes en la nueva agenda y uno de los desafíos primordiales de los nuevos Lineamientos de la Política Económica y Social.

Inserción externa y restricciones de balanza de pagos

En los años noventa se produjo un drástico cambio del patrón de especialización hacia los servicios, que se afianza en el milenio con el desarrollo de actividades no sólo basadas en ventajas naturales sino también dinámicas.

El turismo ha sido uno de los sectores más exitosos, exhibiendo crecimientos superiores al 10% anual en los últimos años del milenio, con una tendencia a incorporar actividades de alto valor agregado (clusters con sectores de salud, cultura, entre otros). El número de visitantes superó los 4 millones en el año 2016 con ingresos aproximados a 3 068,6 millones de dólares,[1] impactando positivamente en el desarrollo local de algunos municipios del país. En el primer semestre del año 2017, el turismo creció en un 22%, cifra récord en la última década.

Los servicios representan el 75% de las exportaciones totales destacando, además del turismo, las telecomunicaciones y los servicios profesionales calificados. En el período 2011-2015 se estimaron ingresos promedios anuales por servicios profesionales de 11 543 millones de dólares (Rodríguez, 2017) en los marcos de convenios gubernamentales, especialmente con Venezuela y Brasil.

1. Cifras de ONEI. Ver *Anuario Estadístico de Cuba*, 2016, www.one.cu.

En contraposición a este escenario, las exportaciones de bienes mostraron un deficiente desempeño y fuertes caídas en los últimos dos años (31% y 14%, respectivamente).[2] El estancamiento de la industria fue notorio, con excepción de la industria biotecnológica y médico-farmacéutica.[3] En general, las exportaciones de alto valor agregado aportan sólo el 15% del total. La composición de las importaciones –más del 70% alimentos y combustibles– refleja débiles avances en materia de autosuficiencia alimentaria y energética.

Asimismo, el comercio exterior está altamente concentrado en productos y mercados. En 2015, el 60% del intercambio comercial y el 70% de las exportaciones se realizaba solo con cinco países (Venezuela, China, España, Brasil, y Canadá). Venezuela y China, principales socios comerciales, capturan el 43% de las exportaciones y el 20% de las importaciones, respectivamente. Análogamente, cinco productos aportaron el 90% de las exportaciones (combustibles y derivados, productos biofarmacéuticos, níquel, azúcar, tabaco y bebidas), ubicando a Cuba entre los países de la región con menor diversificación.

En términos de cuenta corriente, si bien anteriormente los servicios profesionales contrarrestaron el débil desempeño de bienes –reportándose superávits promedios de 0,23 y 4,17% en los períodos 2002-2007 y 2009-2011, respectivamente–, en los dos últimos años se han producido contracciones significativas en estos ingresos. Fuentes internacionales estimaron caídas del 11,8% y 8,5% en 2016 y 2017, lo que representa una pérdida de 2.920 millones en cuatro años.[4]

Difícilmente sea cuestionable la reacción de la isla ante las oportunidades que ofrecían los acuerdos del ALBA, pero indiscutiblemente los «buenos tiempos» no fueron suficientemente aprovechados para consolidar bases exportables sostenibles que permitieran enfrentar una reversión eventual de *shocks* externos y la excesiva dependencia del mercado de Venezuela. Tampoco el contexto latinoamericano, caracterizado por una notable fragmentación de acuerdos de integración, ofrece muchas ventajas para diversificar el comercio exterior.[5] No obstante, Cuba ha participado en espacios regionales y multilaterales[6] para ampliar sus relaciones comerciales más allá del ALBA, adhiriéndose a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y fortaleciendo los acuerdos con los países de la Comunicad del Caribe (CARICOM). Con ALADI, existe un acuerdo de alcance parcial para fortalecer las relaciones comerciales y, al propio tiempo, avanzar en materia de preferencias arancelarias y restricciones no arancelarias, medidas sanitarias, entre otros temas. Sin embargo, exceptuando Venezuela, el comercio es bajo y se caracteriza por un reducido índice de comercio intraindustrial con los países miembros. Las relaciones con el Caribe, aunque prometedoras y algo más dinámicas en los últimos años –gracias a los esquemas de PETROCARIBE y a la fundación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)– han estado condicionadas a la prioridad históricamente otorgada al comercio con las exmetrópolis y EE. UU. Un paso importante fue la firma en el año 2000 de un acuerdo de cooperación económica y comercial para ampliar las negociaciones y avanzar hacia un acuerdo de libre comercio, incluyendo más recientemente el comercio de servicios. Estos acuerdos han estimulado el comercio entre Cuba y las naciones del CARICOM, el cual se ha más que triplicado en diez años, aunque su peso continúa muy por debajo del potencial (Romero, A., 2015).

2. En 1990, las exportaciones de bienes representaban el 91%. Los dos principales productos tradicionales, azúcar y níquel, han caído significativamente. Sólo se producen 1,5 millones de toneladas de azúcar (año 2016). La producción de níquel, de una única empresa pública en alianza con la minera canadiense Sherritt International, se estima sea en 2017 de 54 500 toneladas, inferior al nivel promedio de los últimos años (Reuters, 15 de julio de 2017).
3. Esta industria nació a mediados de los noventa y en el año 2015 reportó ingresos por exportación superiores a 700 millones de dólares, así como un equivalente de más de 1 700 millones de dólares de producción para el mercado interno (sustitución de importaciones). Ver periódico *Granma*, La Habana, 6 de julio de 2016, en www.granma.cu.
4. *The Economist* / Intelligence Unit, 2017 y Rodríguez, 2017.
5. Como promedio, cada país vende el 35% del total de exportaciones a países en un acuerdo comercial en que otro país no participa. En Asia y la UE es 15 y casi 0, respectivamente.
6. Cuba es miembro de la Organización Mundial del Comercio (OMC) desde 1995, y desde 1999, de ALADI.

Restricciones financieras

En los últimos años del milenio se observó un intenso activismo basado en institucionalidad y capacidad de negociación para revitalizar las relaciones económicas internacionales. Los resultados han sido alentadores. Conjuntamente con la reforma de la Ley de Inversión Extranjera Directa y la creación de la Zona Especial del Mariel, se instrumentó una exitosa estrategia de renegociación de la deuda externa congelada en la década de los noventa. En 2015 se redujo la deuda pasiva (congelada desde fines de los años ochenta) en cerca del 85% sobre todo con los países miembros del Club de París y Rusia (en un inicio, de 11 100 y 35 000 millones de dólares, respectivamente);[7] y se cancelaron más de 3 000 millones de euros de intereses acumulados con Francia y España (Rodríguez, 2016). El Gobierno otorgó prioridad política a los compromisos externos favoreciendo el acceso a nuevos créditos especialmente con la UE.

No obstante, la situación continúa siendo tensa para enfrentar dichos compromisos financieros. El servicio de la deuda captura una significativa proporción de las exportaciones. Así, en 2016, se cancelaron 5 299 millones de dólares (equivalentes al 35% de las exportaciones). La inestabilidad de los ingresos provenientes de Venezuela mermó nuevamente la capacidad de pago a proveedores y dividendos a empresas extranjeras radicadas en Cuba; aunque durante el primer semestre del año 2017 se erogaron 2 306 millones de dólares por concepto de servicio de la deuda renegociada, y 440 millones de dólares de pagos vencidos a empresas mixtas. Finalmente, no es despreciable el impacto de la posición de la nueva Administración de EE. UU. que, nuevamente, lesionó las expectativas en los mercados internacionales.[8]

Definitivamente, la situación de la balanza de pagos del país constituye una de las restricciones cardinales al crecimiento. Las necesidades de recursos externos para financiar la inversión exigida por crecimientos superiores al 3%, conducirían a niveles de endeudamiento prácticamente insostenibles. Recientes estudios sobre sostenibilidad externa (Hidalgo y León, 2017; Hidalgo y Cribeiro, 2015) apuntan a que los déficits en cuenta corriente no deben superar el 1,8% del PIB si se quiere estabilizar la tasa de endeudamiento.[9]

A fin de contrarrestar esta situación, la política de promoción de la IED ha estado, oportunamente, dentro las prioridades de la agenda económica. El Ministerio de Comercio Exterior e Inversión Extranjera presentó por tres años consecutivos una cartera que ya asciende a 395 proyectos con un valor estimado de 9 500 millones de dólares. Hasta el momento se han firmado sólo 83 nuevos acuerdos con un valor acumulado de 1 346 millones de dólares entre 2015 y 2016; cifra que aún está muy por debajo de la requerida para sostener crecimientos superiores al 5%.[10]

En cambio, se observa un relativo dinamismo de las remesas –otro de los flujos fundamentales financieros externos– con la apertura del sector no estatal. Varios estudios han estimado cifras en rangos de entre 2 500 y 3 400 millones de dólares[11], en su mayoría canalizados hacia las inversiones y capital de trabajo de los nuevos negocios.

7. Se logra un acuerdo multilateral de renegociación de la deuda con el Club de París, con términos muy ventajosos para Cuba.
8. En el año 2015, la agencia Moody's mejoró la calificación de la isla, resultado atribuible en gran parte a la importancia del bloqueo en la percepción de riesgo; recientemente, volvió a reducir dicha calificación.
9. Estimaciones propias basadas en el modelo de sostenibilidad presentado en Hidalgo y León, 2017.
10. Ver Rodríguez, 2017
11. Ver EFE, julio 2017.

Reflexiones de política económica

Cuba ha emprendido pasos estratégicos para transformar el modelo económico en un panorama internacional complejo. La nueva coyuntura obliga a definir prioridades e introducir medidas eficaces para administrar los conflictos del crecimiento y evitar comprometer objetivos estratégicos ante las emergencias a corto plazo.

No son pocos ni fáciles los retos en materia de política económica. La clave posiblemente esté en articular secuencialmente un paquete de medidas consistentes y eficaces que ofrezcan estabilidad a las «reglas del juego» y garanticen el avance del programa. Todavía hay mucho por hacer en el contexto macroeconómico a favor de la eficiencia, esfuerzos que deben, a la par, acompañarse de cambios estructurales e institucionales de conjunto para fomentar fuentes de crecimiento y relajar tensiones sobre equilibrios y conflictos distributivos. Desde esta perspectiva se enfatizan algunos mensajes con el propósito de motivar el debate acerca de las diversas alternativas.

Conciliar ajuste fiscal y metas de crecimiento con sostenibilidad económica y social

Considerando el insuficiente ahorro doméstico y la brecha fiscal, causas de permanentes desequilibrios y escaso crecimiento, parece inevitable ajustar y recomponer el gasto público hacia fuentes de crecimiento –infraestructura, capital humano, y ciencia, tecnología e innovación. Continuar posponiendo la corrección fiscal amplificaría los actuales impactos económicos y sociales. Hay al menos tres pilares para apoyar este objetivo. Primero, impulsar un programa de reconversión y modernización de las empresas públicas para descargar subsidios y mejorar la productividad. Segundo, focalizar subsidios y racionalizar gastos burocráticos, aligerando y reconfigurando una institucionalidad más funcional al nuevo entorno económico, elevando la eficiencia y eficacia de la gestión pública. Tercero, desarrollar el sector no estatal –incluyendo las pequeñas y medianas empresas (PYME) recientemente aprobadas– transfiriendo actividades que hoy innecesariamente concentra el Estado. Las PYME no solo aportan beneficios en términos de empleo sino que son también fuentes importantes de ingresos fiscales y, adecuadamente reguladas, pueden contribuir al crecimiento y la equidad. Además, de ampliarse el alcance de las actividades aprobadas, se evitaría asignar el 30% del empleo a un sector de baja complejidad tecnológica, situación especialmente nociva en el caso cubano, caracterizado por una población envejecida y altamente cualificada.

El gradualismo puede mitigar costos sociales siempre y cuando en los marcos de un programa plurianual, se converja a objetivos de mediano plazo en términos de crecimiento y estabilización para asegurar la requerida credibilidad. Las primeras etapas de menor crecimiento posiblemente exijan admitir un discreto aumento del endeudamiento por lo que deben ser intensivas en transformaciones estructurales, de manera que las ganancias de eficiencia y la recuperación de la inversión reviertan paulatinamente la situación.

En el ámbito macroeconómico es imprescindible consolidar los espacios de coordinación de políticas y, especialmente, crear un dispositivo de administración de la deuda interna y externa.

Financiar brecha de ahorro-inversión para apoyar el crecimiento económico

Inevitablemente, financiar la inversión para superar la actual trayectoria de crecimiento y cerrar brechas tecnológicas y de infraestructura requiere de financiamiento externo. La alternativa para evitar un endeudamiento excesivo es promover intensivamente la IED, lo que además, podría impactar positivamente en la modernización y la competitividad. Este debe ser un objetivo vital hacia el sector exportador propiciando la inserción en cadenas internacionales de valor.

La nueva Ley de Inversión Extranjera, aprobada en el año 2014, es un paso trascendental.[12] Sin embargo, el Gobierno ha reconocido la lentitud del proceso debido a conductas burocráticas y factores subjetivos. Será necesario, además, reducir costos de operación y de información, y flexibilizar la contratación laboral y los controles de cambio. Elevar la eficacia de la gestión pública; vigorizar el clima de negocios; introducir prácticas de ventanillas únicas; desarrollar agencias especializadas para evaluar y acompañar los proyectos; y, especialmente, crear esquemas de financiamiento que mitiguen las barreras de convertibilidad, son factores que podrían contribuir de modo significativo a este propósito.

Aprovechar al máximo los espacios multilaterales y bilaterales en el ámbito comercial y financiero también es fundamental para atraer fuentes de financiamiento a largo plazo. Un paso estratégico fue el acercamiento entre CAF-Banco de Desarrollo de América Latina y Cuba en el año 2015. En general, resulta difícil prever el impacto de cualquier iniciativa en condiciones tan desiguales respecto a oportunidades de inserción en el sistema financiero internacional (mercados e instituciones) debido a la permanencia del bloque de EE. UU.[13]

Cerrar brechas de eficiencia para contribuir al crecimiento sostenible

Si bien urge recuperar las tasas de inversión, la economía cubana tiene margen, definitivamente, para crecer cerrando brechas de ineficiencia productiva, fomentando un cambio estructural –aprovechando ventajas de calificación– y mejorando la asignación de recursos, como sugieren varios estudios empíricos.[14] Ciertamente es un camino complejo que involucra transformaciones institucionales y estructurales profundas, pero se impone avanzar coherentemente actuando sobre los principales obstáculos.

La unificación monetaria es imprescindible para la eficiencia productiva y asignativa, y para dinamizar al sector exportador a través de un tipo de cambio real competitivo, que sólo será efectivo si se acompaña de un esquema flexible de acceso a la divisa en el circuito empresarial exportador. Es previsible, dada la emergencia del tema y los anuncios del Gobierno en los últimos tres años respecto al diseño del programa de unificación, que esta medida se implemente a corto plazo.[15]

Paralelamente, una combinación de políticas transversales y específicas, podrían contribuir a cerrar brechas de productividad y competitividad empresarial. Resulta indispensable priorizar la modernización del sistema de pagos y del sistema financiero, así como asegurar amplio acceso al crédito a los proyectos de calidad para apoyar la reconversión productiva y

12. En ese año se reformó el marco legal para propiciar la IED: Ley n.º 118, Decreto Ley n.º 325/2014, Resoluciones n.º 128 y 129 del Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX), Resoluciones n.º 46 y 47 del Banco Central de Cuba (BCC), Resolución n.º 16 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; además del Decreto Ley n.º 313 del Consejo de Estado, asociado a la creación de la Zona Especial del Mariel.

13. Al margen de las diferencias de enfoques respecto a las condiciones de financiamiento, el bloqueo impone barreras prácticas para una potencial incorporación de Cuba a los organismos financieros internacionales.

14. Estudios revelan significativos crecimientos sustentados en incrementos de la productividad total de los factores (PTF). Ver Doimeadiós y Sánchez, 2015.

15. En el año 2014 el Gobierno comenzó a dar pasos hacia un programa de unificación tomando medidas tales como: instrumentación de pagos en CUP en transacciones minoristas anteriormente denominadas exclusivamente en CUC; ajustes implícitos de tasas de cambio en precios de productores y salarios en empresas mixtas y Zona Especial, capacitación a directivos empresariales, entre otras. Ver *Gaceta Oficial* n.º 12, de marzo de 2014. ISSN 1682-7511.

promover las PYME. En el mismo orden de importancia, hay que continuar otorgando grados de autonomía a las empresas eliminando el exceso de centralización.

Emprender estos pasos exige perfeccionar los marcos legales y regulatorios, crear mecanismos eficientes de solución de conflictos, y desarrollar sistemas de información transparentes. La calidad de los diseños regulatorios es esencial para fomentar mercados funcionales al desarrollo evitando la especulación y el exceso de concentración de ingresos. En el ámbito de las empresas públicas urge una ley con nuevas reglas del juego para operar y relacionarse con el Estado. El modelo de organización de la industria del turismo es un adecuado punto de referencia y podría ser trasladable a otras industrias. En este sector, son más nítidas las fronteras entre propietario, gestor (contratos de administración) y regulador (Ministerio de Turismo-MINTUR); además, está expuesto a la competencia doméstica e internacional donde participan formas estatales y no estatales, empresas mixtas y extranjeras, y existen asociaciones con empresas líderes en mercados internacionales.

Las políticas específicas deberán orientarse prioritariamente a intensificar incentivos a la exportación e inversión de calidad, particularmente en sectores con potencialidades (contenido tecnológico, empleo de calidad, encadenamientos, diversificación e inserción internacional), sometiéndose a evaluaciones de impacto periódicas. Una segunda prioridad es preservar el capital humano del país, objetivo difícil de alcanzar si no se rediseña el actual sistema de incentivos, y se promueve la innovación y el emprendimiento en todas las formas de propiedad. En el contexto de una mejor inserción internacional, ello permitiría, con seguridad, aprovechar mejor las ventajas dinámicas de la economía cubana.

En síntesis, el énfasis debe colocarse en la secuencia e integralidad del programa, para impulsar las requeridas transformaciones que permitan garantizar un crecimiento coherente con la visión de construir una sociedad más próspera y sostenible para los cubanos.

Referencias bibliográficas

Álvarez, O. "Crecimiento restringido por balanza de pagos". Seminario Universidad de La Habana - London School of Economics, La Habana, 2017.

Cribeiro, Y. "Sistema tributario y marco institucional" en Bergara, M. e Hidalgo, V. *Transformaciones económicas en Cuba: una perspectiva institucional*. Montevideo, Departamento de Economía. Universidad de la República (Uruguay). 2016. ISBN 978-9974-01324-7.

Doimeadiós, Y. y Sánchez, A. "Productividad y eficiencia en la economía cubana: una aproximación empírica". *Revista Economía y Desarrollo*, 2015. ISSN 0252-8584.

Doimeadiós, Y. "Análisis comparado de eficiencia y eficacia en el sector público en Cuba. *Revista Economía y Desarrollo*, 2015. ISSN 0252-8584.

"Cuba Country Report". *The Economist* / Intelligence Unit, 2017. https://store.eiu.com/product/country-report/cuba

Fundora, A. y Vidal, P. "Relación comercio-crecimiento en Cuba: estimación con el filtro de Kalman". *Revista de la CEPAL*, n.º 94/2008.

Hidalgo, V. y Cribeiro, Y. "Estrategia de crecimiento y equilibrio macroeconómico en Cuba. *Revista Economía y Desarrollo*. 2015. ISSN 0252-8584.

Hidalgo, V., Doimeadiós, Y. y Licandro, J. A. *Políticas macroeconómicas en economías parcialmente dolarizadas. La experiencia internacional y de Cuba*. Montevideo: 2011, Departamento de Economía. Universidad de la República (Uruguay) www.cienciassociales.edu.uy.

Hidalgo, V. y León, J. "Crecimiento, equilibrio y sostenibilidad" Seminario Anual CEEC, Universidad de La Habana, 2017.

ONEI, *Anuario Estadístico de Cuba*. La Habana, varios años.

Quiñones, N. y Torres, R. "Crecimiento y déficit comercial sostenible en Cuba: el papel de las exportaciones de bienes". *Economía y Desarrollo,* 2015. ISSN 0252-8584.

Rodríguez, J. L. "La economía cubana: actualizando el 2016 y una primera mirada al 2017 (I y II)". www.cubadebate.cu. Fecha de consulta, agosto de 2017.

Romero, A. "Cuba y la comunidad del Caribe", Cátedra de Estudios sobre el Caribe. Universidad de La Habana, 2015 (Manuscrito).

Romero, A. "Hacia una mayor vinculación de Cuba a la ALADI". Cátedra de Estudios sobre el Caribe. Universidad de La Habana, 2015 (Manuscrito).

José Antonio Alonso
Catedrático de Economía Aplicada, Universidad Complutense de Madrid

La Agenda 2030: oportunidad y desafío

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible supone, para buena parte de los países del mundo, al tiempo, una oportunidad y un desafío: oportunidad para enfrentar colegiadamente desafíos relacionados con el progreso colectivo, en un mundo en que las demandas de equidad, sostenibilidad ambiental y buen gobierno se hacen cada vez más apremiantes; y desafío por la impresionante movilización de recursos y capacidades que la Agenda habrá de comportar y por las transformaciones que reclama en los modos de vida y en los patrones de producción y consumo hoy vigentes.

Quizá convenga detenerse en los dos aspectos señalados en el párrafo previo. El primero –el sentido de oportunidad– insiste en la idea de que los países no deben entender la Agenda 2030 como algo ajeno, como un compromiso que se impone desde el exterior, sino como una oportunidad para afrontar, con perspectiva comprehensiva y a largo plazo, problemas que les son propios, ya sea en el ámbito de su desarrollo nacional –para hacerlo social y ambientalmente más sostenible–, ya sea para afrontar aquellos desafíos globales que el país comparte con el resto de la comunidad internacional. En el fondo, lo que se sugiere es que de no existir la Agenda 2030, los países tendrían que afrontar, de igual modo –en este caso en solitario–, buena parte de lo que la Agenda sugiere.

Por supuesto, no faltan los escépticos que niegan este supuesto y catalogan la Agenda 2030 como un ejercicio de retórica e hipocresía al uso en el ámbito internacional; falsas promesas publicitadas para mejorar la imagen de los organismos multilaterales (particularmente, Naciones Unidas) y calmar la conciencia de los más crédulos. Se plantea, en este caso, que si los gobiernos deseasen construir estrategias de desarrollo incluyentes y sostenibles no necesitarían de un acuerdo internacional para hacerlas efectivas en el seno de sus países; y, al contrario, si no lo desean, de nada vale un acuerdo internacional que lo proclame, si, como es el caso, ese acuerdo carece de medios para exigir el cumplimiento de lo comprometido.

Pese a su aparente consistencia, el problema de la anterior argumentación es que no deja espacio para las áreas grises, aquellas donde los estímulos y las penalizaciones sustituyen a las órdenes, y donde la disposición compartida desplaza a la estricta autoridad jerárquica. Y, justamente, ese espacio omitido es en el que puede desplegarse buena parte de la acción colectiva internacional. A ese nivel son pocos los mecanismos o las instituciones con capacidad para imponer acuerdos y desplegar una política de sanciones frente a los incumplimientos. Entre ellos figuran el Consejo de Seguridad, para ámbitos relacionados con la paz y la seguridad, o la Organización Mundial de Comercio, a través de su órgano de resolución de disputas. A nivel regional, los procesos de integración han establecido, en ocasiones, mecanismos supranacionales con capacidad ejecutiva, siendo la Unión Europea la que ha ido más lejos en ese proceso. Pero, se trata de excepciones, que se han construido muy laboriosamente y en situaciones y ante temas muy específicos. En el resto de los casos, las cesiones formales de soberanía de los países son mínimas, de modo que el sistema internacional actúa necesariamente a través de mecanismos de acuerdo y acción concertada de carácter dominantemente voluntario.

Como es obvio, esta forma de proceder ha abierto espacio a una recurrente acumulación de incumplimientos, minando la credibilidad y eficacia de la acción colectiva internacional. Ahora bien, que se carezca de procedimientos ejecutivos para hacer cumplir lo acordado no es equivalente a carecer de ese tipo de acuerdos. Hay, cuando menos, tres virtualidades que un acuerdo internacional –incluso uno que se mueva en el terreno de las aspiraciones– puede desplegar: en primer lugar, ayuda a construir agenda, permitiendo que se focalice la atención pública sobre temas que, de otro modo, podrían quedar diluidos o relegados; en segundo lugar, proporciona una palanca para respaldar la movilización y demanda de aquellos sectores sociales partidarios de lo acordado (rendición de cuentas de abajo hacia arriba); y, en tercer lugar, puede dar lugar a mecanismos de estímulo a través de la emulación (o, alternativamente, del coste reputacional) que se deriva de los procesos de seguimiento y rendición de cuentas acordados internacionalmente (rendición de cuentas horizontal).

Es en este ámbito en el que cabe interpretar la oportunidad que supone la Agenda 2030: proporciona un marco para que los países definan de forma compartida aquellas prioridades que les afectan y propicia un sistema colegiado de seguimiento –de múltiples niveles– desde el que estimular los procesos de implementación y de rendición de cuentas. Es posible que en ámbitos determinados, relacionados con problemas sistémicos de carácter global –como es el caso del cambio climático–, estos procedimientos sean a todas luces insuficientes: para ese tipo de problemas es requerida una respuesta de naturaleza vinculante, que comprometa y obligue. Pero, en el resto de los casos, es necesario buscar un equilibrio entre la acción coordinada internacional y el respeto a los márgenes con que los países cuentan para definir sus políticas, de acuerdo a las capacidades y condiciones de cada cual y a la voluntad de sus respectivas sociedades. Solo de este modo se estará en condiciones de eludir el *trilema* del que nos advierte Dani Rodrik (2012) asociado al proceso de globalización en curso.

El anterior planteamiento pareciera chocar con uno de los rasgos más característicos de la nueva Agenda, que es su carácter universal: es decir, su voluntad de interpelar y comprometer a todos los países, cualquiera que sea su nivel de desarrollo o sus circunstancias específicas. La con-

tradicción es solo aparente, porque no se trata de una agenda cerrada y uniforme para todos, sino abierta a su adaptación a las condiciones de cada país. La Agenda no será efectiva si los países no la asumen como propia y la adaptan a su realidad específica. La primera tarea para echar a andar el proceso es, pues, la *adopción* de la Agenda y la *adaptación* de sus contenidos a la realidad de cada país. Una doble tarea que requiere dosis similares de voluntad política y de creatividad: *voluntad política* para movilizar y poner en acción capacidades nacionales al servicio de unos objetivos que son, sin duda, ambiciosos; y *creatividad* para traducir la Agenda a los términos propios que imponen las prioridades socialmente configuradas en el país, identificando la métrica adecuada para cada caso y las respuestas de política que se demandan. Se trata, en definitiva, de entender la Agenda más como una oportunidad para promover un cambio estimado como deseable que como una tarea impuesta desde el exterior; y más como una guía inspiradora para el diseño de una respuesta política autóctona que como un rígido recetario.

Este planteamiento aleja la respuesta que se demanda de los países de dos formulaciones extremas igualmente inconvenientes. La primera es suponer que la universalidad de la Agenda convierte sus compromisos en una suerte de plantilla que debe ser replicada en cualquier contexto: es claro que este no es el propósito que anima la Agenda 2030. La propia Naciones Unidas advierte en el documento de la Agenda 2030 que «cada gobierno fijará sus propias metas nacionales, guiándose por la ambiciosa aspiración general, pero tomando en consideración las circunstancias del país». Es preciso, pues, que en cada caso se haga un ejercicio de adaptación de la Agenda a las circunstancias propias. Ahora bien, ese ejercicio no debiera llevar a pensar –y es la segunda interpretación inconveniente– que la Agenda debe considerarse como un menú abierto a la elección de cada uno de los países implicados. Frente a esta interpretación, conviene insistir en la integralidad de la Agenda y en el compromiso que los países han asumido con respecto a los objetivos que en ella se proponen. Los países pueden precisar sus prioridades, pero a partir del conjunto de los propósitos y objetivos que la Agenda contiene.

En principio, cabe concebir la existencia de dos caminos posibles para afrontar esa tarea: ambos han sido recorridos por diferentes países de América Latina, por utilizar esta región como marco de referencia (Alonso et al, 2017). La primera vía ha supuesto acudir a los planes nacionales de desarrollo (o a las políticas estratégicas del país, cualquiera que sea su formato), que habían sido elaborados y acordados con anticipación a la propia Agenda 2030, para someter su contenido a un detenido escrutinio, al objeto de identificar las áreas que son consistentes con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y las que requieren de una más exigente formulación o de un nuevo desarrollo para dar cumplimiento a lo acordado en Naciones Unidas. En este caso se parte de las políticas acordadas en el país para, sobre ellas, introducir las modulaciones necesarias para que integren del mejor modo los compromisos a que emplaza la Agenda 2030. Venezuela, Guatemala, Colombia, Perú, México o Argentina son algunos de los países de la región que mejor se adaptan a este modelo de implementación de la Agenda 2030. Este modelo se muestra compatible con la creación, en algunos casos, de consejos o comisiones para el proceso de implementación de la Agenda, pero lo relevante es que la tarea se inicia a partir de las políticas ya definidas previamente por el gobierno.

Otros países han seguido una senda alternativa y han preferido partir de la Agenda 2030 para, tomando en cuenta las especificidades nacionales, identificar las metas a las que se puede comprometer el país, tratando de identificar los ámbitos de acción política y las medidas concretas que debían ser puestas en juego para ello. En este caso, el esfuerzo de adopción de la Agenda se ha solido materializar en un documento nuevo –un plan o una estrategia nacional–, que se ha presentado como la respuesta nacional al compromiso colectivo al que emplaza la Agenda 2030. Guatemala es un ejemplo, entre otros países, de esta forma de proceder en el seno de la región.

En principio, no parece que exista razón alguna que otorgue preferencia o ventaja a una de las dos vías: ambas son sendas razonables para avanzar en el proceso de adopción y de adaptación de la Agenda. Depende de las circunstancias de los países y, de forma más precisa, de la solidez alcanzada por los procesos de definición de políticas previos y del respaldo social que aquellos procesos suscitaron, lo que justifique la opción por una u otra vía. Lo importante, en todo caso, es evitar que se entiendan los compromisos derivados de la Agenda 2030 como un plano de acción política «distinto y paralelo» al definido por las políticas públicas. Muy al contrario, el propósito a perseguir debiera ser que la Agenda 2030 *permee y se integre* en el marco de acción y en el cuerpo de los compromisos que definen las políticas nacionales.

Cualquiera que sea la vía adoptada, ambas requieren para ser efectivas de una clara visión estratégica por parte de los países, de la capacidad para articular respuestas integrales, que superen la mera yuxtaposición de políticas sectoriales al uso, y de una voluntad por construir acuerdos políticos y sociales de largo aliento, que trasciendan el ciclo legislativo y se proyecten hacia un escenario a medio plazo como el que define la Agenda 2030.

Semejantes requerimientos no son siempre fáciles de cumplimentar, incluso en países desarrollados, con sistemas institucionales altamente consolidados. Conspiran contra esa posibilidad al menos tres tipos de problemas:

- En primer lugar, el acortamiento de horizonte que provoca el peso del ciclo legislativo sobre las preocupaciones de los dirigentes políticos. Con frecuencia, las iniciativas sometidas a debate público vienen presididas por la búsqueda de rentabilidad electoral por parte de los actores que las proponen, lo que relega a un puesto subordinado el tratamiento de aquellos temas estratégicos que requieren horizontes más dilatados. Este es el caso de la Agenda 2030, que está diseñada para ser desarrollada a lo largo de tres lustros, preservando la consistencia temporal de las decisiones. Puede ser que los gobiernos la asuman formalmente, pero la releguen en la práctica a un puesto subordinado de las prioridades públicas al observar su limitada rentabilidad en el marco temporal en el que se deciden las opciones electorales.
- El segundo problema alude a la cultura compartimentada de la administración, que hace que la acción del gobierno se presente como un agregado de políticas sectoriales, cada una de ellas decidida, con elevada autonomía, por el ministerio responsable. La

Agenda 2030 solo será una realidad si rompe con esa visión y se preserva el sentido integral de la acción pública, en la que se consideren las interacciones entre los distintos objetivos y ámbitos de actuación. En este sentido, cabría decir que la Agenda 2030 es, en sí misma, una agenda de coherencia de políticas.

- Por último, también atenta contra la aplicación de la Agenda 2030 la incapacidad de construir consensos y de articular alianzas entre actores diversos para movilizar recursos y capacidades al servicio de los objetivos propuestos. Esta dificultad puede ser especialmente acentuada en los casos de sociedades altamente fragmentadas, con conflictos sociales abiertos, en las que existe un clima de hostilidad franco entre las fuerzas políticas o con un marco institucional degradado o poco creíble.

Cuba: fortalezas y debilidades

Las anteriores consideraciones son útiles para analizar el caso de Cuba. Son pocos los avances formales que hasta el momento se han producido en torno a adopción y adaptación de la Agenda 2030 al caso cubano; y no existe una estrategia pública de definición de prioridades y de implementación de esa Agenda que sea públicamente reconocida. No es el único de los países que está en esa situación; la propia España carece hasta el momento de una estrategia oficial para adaptar y aplicar la Agenda 2030; y otros países, aunque han avanzado en las tareas preparatorias de elaboración de los documentos de estrategia, han dado limitados pasos efectivos para hacerla realidad.

Pese al retraso en poner en marcha el proceso, es claro que Cuba parte de algunas fortalezas que no cabe desconocer.

Fortalezas

Tres son de especial relevancia:

En primer lugar, sumida como está en un proceso de reforma y cambio económico e institucional, Cuba ha realizado en este período más cercano reiterados esfuerzos por definir líneas de acción estratégica a medio plazo para el país. Se inició este proceso con el documento, de 2011, de Lineamientos de Política Económica y Social del Partido y la Revolución, aprobado en el VI Congreso del Partido Comunista. En este documento se plantearon las orientaciones básicas a las que se iba a someter el proceso de «renovación» del modelo económico y social cubano, coincidiendo con el cambio en la jefatura del Estado, con motivo de la enfermedad de Fidel Castro. Ese primer documento fue objeto de desarrollos y revisiones posteriores, como la actualización que se hizo en el VII Congreso del Partido Comunista, para el período 2016-2021. Y, más recientemente y en ese mismo marco, se produjo la aprobación de la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano, y, especialmente, del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, que, si bien no se inspira directamente en la Agenda de Desarrollo, adopta su mismo escenario temporal de 2030. En algunos casos, estos documentos se pueden juzgar como excesivamente generales y faltos de precisión o, en otros, como

demasiado prescriptivos, pero lo cierto es que revelan un esfuerzo por ordenar estratégicamente las prioridades para Cuba en el período para el que está vigente la Agenda 2030. No sería demasiado difícil para las autoridades cubanas realizar un análisis para identificar qué parte del Plan aprobado es coherente con la Agenda 2030 y dónde se pueden producir modificaciones o desarrollos ulteriores para garantizar esa coherencia. No necesita Cuba dotarse de nuevas capacidades de definición estratégica, porque es claro que las tiene. De hecho, cabría decir que Cuba está especialmente preparada para adoptar la primera de las vías sugeridas para la adopción y adaptación de la Agenda 2030: partir de las políticas públicas ya acordadas para adaptarlas, si se requiere, a lo propuesto en los ODS.

En segundo lugar, la Agenda 2030 reclama, como se ha señalado, una visión integral de la acción de gobierno, capaz de superar los compartimentos de los diversos departamentos ministeriales y someter la acción pública a un marco coherente e integral. De nuevo, por su experiencia planificadora y por las respuestas que el país tuvo que adoptar durante el período de crisis más reciente (el «período especial»), Cuba se encuentra especialmente preparada para este tipo de respuestas integrales. El grado de centralización y dirección unitaria de la política del Estado ha sido siempre elevado. Si eso genera costes y rigideces en ciertos ámbitos, favorece, sin embargo, el diseño de respuestas integrales que representen una acción conjunta del Gobierno (*the whole government approach*). Ese mismo enfoque favorece que se superen problemas de coordinación en la acción de gobierno y se aprovechen de manera más plena los impactos de unas actividades sobre otras en el despliegue de la Agenda 2030.

Por último, es un rasgo característico de Cuba disponer de una población formada, de una burocracia aceptablemente competente (en relación con otras de su región) y de un ecosistema de ciencia e investigación relativamente desarrollado. Son todos aspectos muy positivos para una Agenda que reclama un esfuerzo notable de innovación, de búsqueda y de exploración de nuevas respuestas a problemas que tenemos bien diagnosticados, pero para los que carecemos de soluciones probadas. La Agenda 2030 no solo reclama coherencia a los gobiernos, sino también creatividad en la construcción de escenarios sociales alternativos en los que se mejoren las dosis de inclusión y sostenibilidad de nuestros modelos de progreso.

Debilidades

Las fortalezas son detectables, aunque no todas ellas son nítidas; pero igualmente visibles son las debilidades. Tres destacan de forma muy especial.

El primer problema deriva de la propia situación económica de la isla, que hace que buena parte de la atención y de las energías de los dirigentes y responsables públicos esté orientada a definir el ritmo y la secuencia de la reforma. Se han avanzado pasos en ese proceso, pero las medidas más decisivas y traumáticas –entre ellas la disolución de la dualidad monetaria o la reforma del mercado de trabajo– están todavía por tomar. Se puede opinar acerca de cuál sea el enfoque y el ritmo

más adecuado para abordar esos procesos, pero pocos dudan de que su impacto social, al menos a corto plazo, puede ser elevado. Es razonable, por tanto, que los dirigentes estén mucho más preocupados por el diseño y la aplicación de la reforma al más inmediato corto plazo que en estrategias de largo alcance para cuya implementación esa misma reforma se convierte en requisito. Esta preocupación se acentúa si, como es el caso, se agranda la brecha entre expectativas y realidad en lo que hace al efecto de las reformas sobre las condiciones de vida de la población, una población ya muy castigada por las dificultades del tránsito del modelo económico y de la larga crisis que lo acompaña. En suma, la situación económica y social de la isla hace que se acorte el horizonte de las preocupaciones más centrales de la población y de las autoridades, provoca una reversión de la mirada hacia los problemas internos (respecto a los compartidos a escala internacional) y resta capacidad de maniobra a las instituciones para construir respuestas estratégicas que sean efectivas. Todo ello puede afectar negativamente al diseño y desarrollo de la Agenda 2030.

El segundo problema tiene que ver con la situación política del país: el comienzo de la Agenda 2030 coincide con un cambio en el liderazgo del Estado. Como es sabido, existe el compromiso público de Raúl Castro de abandonar la presidencia del país y la jefatura de Gobierno en el próximo año 2018. Con ese acto se pondrá fin a la dominante presencia en los máximos cargos públicos de la generación de los que hicieron la Revolución y se abre paso a una nueva cohorte de dirigentes de perfil muy distinto a los anteriores, cuya capacidad para el liderazgo es virtualmente desconocida. La autoridad de estos nuevos dirigentes no se basa en una legitimidad «ganada» –fruto de su protagonismo en la Revolución–, sino en una legitimidad «transferida»– consecuencia de la designación. La capacidad de ese acto para suscitar el consenso y el respaldo social en torno a los nuevos líderes está por ver. Serán dirigentes, además, que habrán de gobernar el país en condiciones difíciles, habida cuenta de que buena parte de las medidas de reforma de más intenso calado están todavía por realizar. Todo ello proyecta una sombra de incertidumbre sobre el futuro más inmediato de la isla, que no contribuye a generar las condiciones de gobernanza (estabilidad y legitimidad) más acordes para poner en marcha una agenda ambiciosa como la de los ODS.

Un último problema tiene que ver con el limitado peso que los actores no gubernamentales tienen en la vida económica y política de Cuba. Como se ha señalado, la Agenda 2030 reclama una movilización del conjunto de los recursos y las capacidades de la sociedad, y no solo de sus actores gubernamentales. Es necesario que se movilicen las instituciones provinciales y locales, que se activen sindicatos y asociaciones empresariales, que se sumen asociaciones profesionales, universidades y organizaciones no gubernamentales (ONG). La Agenda 2030 define un marco de política pública, pero entendiendo lo público no como lo meramente gubernamental, sino como el espacio de la acción pública, donde se expresan los intereses colectivos. Ha caracterizado a Cuba, sin embargo, una hipertrofia del Estado, a costa del resto de los actores sociales, que carecen de los medios –y de la libertad– para expresarse y movilizarse, presionando a los poderes públicos y construyendo sus propias respuestas. Este hecho constituye, sin duda, una limitación para el desarrollo de la Agenda 2030.

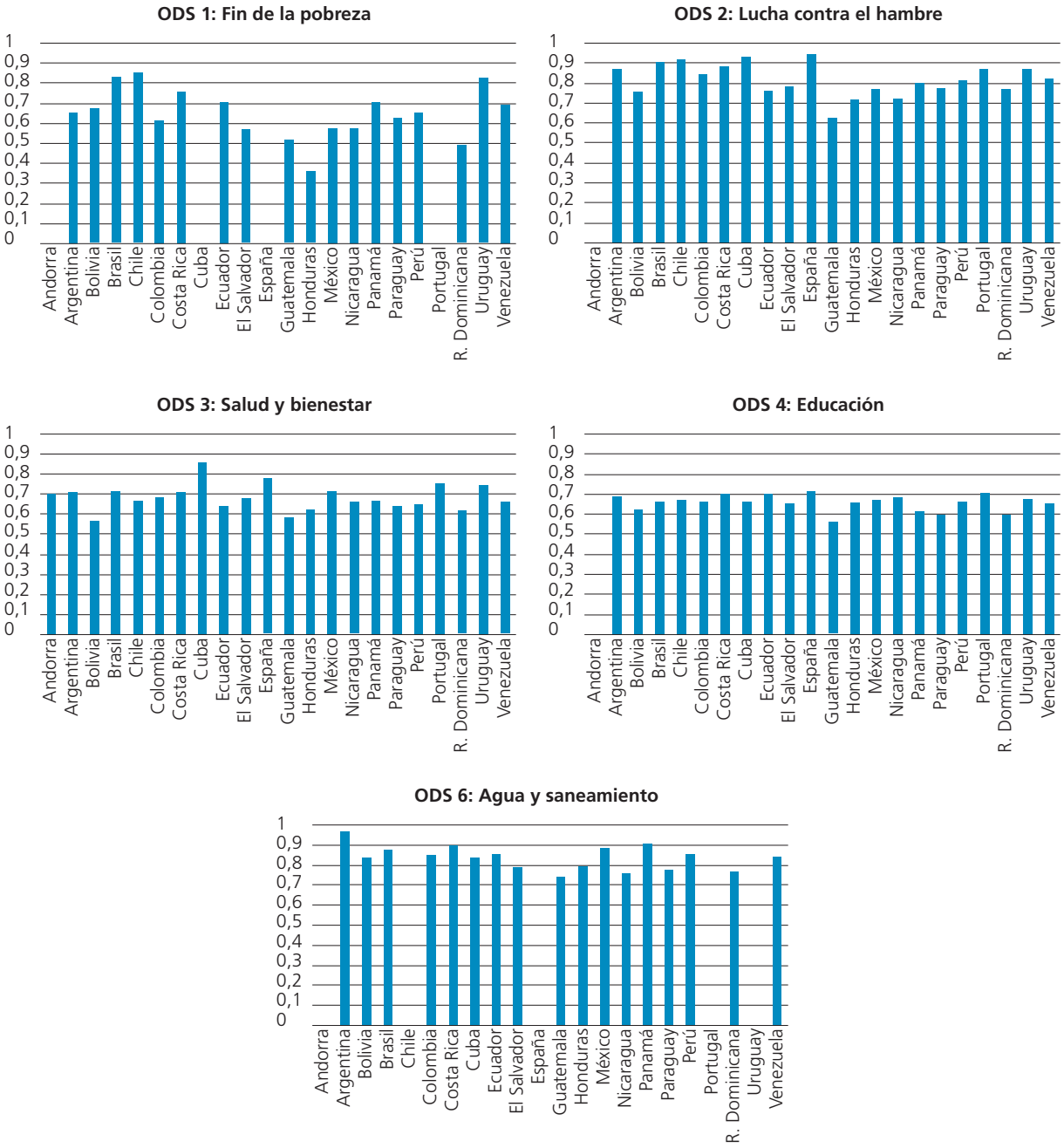
Cuba en el contexto de América Latina

Ahora bien, ¿de qué nivel parte Cuba para avanzar en la Agenda 2030? Para responder a esta pregunta, se ha echado mano de un estudio previo realizado por el autor, junto con otros colegas, para la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), titulado *La cooperación iberoamericana y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. En ese estudio se identifican para cada uno de los ODS, los indicadores que conforman el primer nivel de los definidos por el Grupo Interagencial y de Expertos en Indicadores de Desarrollo Sostenible, de Naciones Unidas (IAEG-SDG): es decir, aquellos que gozan de una metodología aceptablemente definida y con datos regulares para una amplia relación de países. A través de esos indicadores se da cuenta de dónde está la Comunidad Iberoamericana en cada uno de los ámbitos a los que remiten los ODS. De forma puntual, en ciertos ámbitos en los que se carece de indicadores convenidos, de acuerdo a los criterios del IAEG-SDG, se recurrió a fuentes alternativas, cuando estas eran de amplio uso y reconocimiento. El recurso a estas fuentes complementarias perseguía completar la imagen que ofrecen los indicadores acordados, cuando estos dejan excesivos espacios opacos al análisis. Por último, para representar la posición relativa de cada uno de los países de la región, se construyeron unas medias estandarizadas para cada uno de los ODS. Para ello, en un primer paso, se estandarizaron los valores de los indicadores correspondientes a cada uno de los países iberoamericanos, poniéndolos en relación con los valores máximos y mínimos internacionales. Y, posteriormente, se estimaron las medias, a partir de los indicadores disponibles para cada ODS. Ello dio lugar a un diagnóstico en el que se consideraron cerca de noventa indicadores, referidos a los distintos países de la región incluidos España y Portugal.

Aquí se ofrecerá, sin embargo, la imagen sintética que resulta de calcular la media de los indicadores estandarizados que se han utilizado en cada uno de los ODS, descontando el nº17 por referirse más a los medios de implementación y a los aspectos sistémicos relacionados con la Agenda 2030 que a los aspectos de diagnóstico nacional. Los indicadores están, pues, estandarizados en relación con los valores máximos (valor 1) y mínimos (valor 0) –que se registran a escala internacional– para después calcular la media de estos indicadores por cada objetivo y para cada país iberoamericano. De este modo, se dispone de una imagen para cada uno de los ODS en el que se sitúa a Cuba (cuando dispone de datos oficiales en los indicadores considerados) en relación con el resto de los países objeto de estudio. Aunque este ejercicio ofrece una primera imagen útil para los procesos de decisión, debe ser interpretado con las cautelas oportunas que se derivan de las limitaciones metodológicas y estadísticas existentes: ni todos los países reportan sobre todos los indicadores analizados ni todos los objetivos presentan la misma cobertura respecto al número de indicadores con información disponible.

Para la realización de este balance general, y sin perjuicio de la más amplia transversalidad que debe inspirar a la agenda, los dieciséis objetivos se agrupan a continuación en seis áreas diferenciadas, en función de sus respectivas naturalezas y de la temática a la que centralmente atiende cada uno: logros sociales; reducción de las desigualdades; crecimiento y prosperidad; sostenibilidad medioambiental; gobernanza, y construcción de sociedades pacíficas.

Recuadro 1. Situación de los objetivos relativos a logros sociales (promedio normalizado de los indicadores utilizados)



Fuente: Alonso et al. (2017)

Objetivos relativos a logros sociales

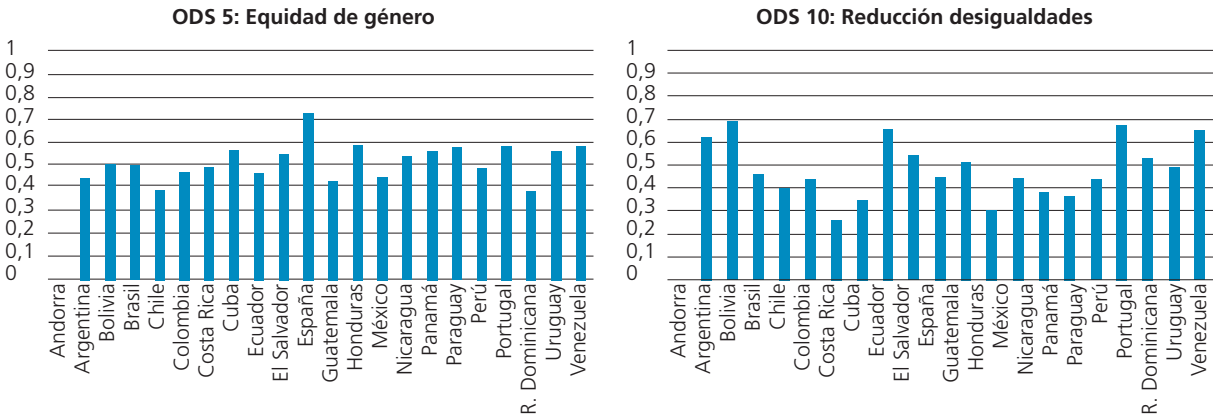
Atendiendo a los objetivos más centrados en logros sociales (recuadro 1), se observan elevadas disparidades entre los países iberoamericanos. Mientras un grupo de países –entre los que, además de España y Portugal, suelen encontrarse estados como Uruguay, Chile, Brasil o Costa Rica– parecen disfrutar de una mejor situación, existe un conjunto de países en los que persiste una realidad más acuciante. Este es el caso fundamentalmente de países como Guatemala, Honduras, Nicaragua

y República Dominicana, donde los aspectos más directamente relacionados con la satisfacción de las necesidades sociales básicas resultan notablemente más severos. En este contexto, Cuba se encuentra entre los países que presentan mejores parámetros en estos ámbitos, particularmente en lo que se refiere a lucha contra el hambre, salud y, aunque en menor medida, educación y agua y saneamiento. No existe información, sin embargo, respecto a los indicadores de pobreza absoluta, que sean comparables con los ofrecidos por el resto de países.

Objetivos relativos a la reducción de las desigualdades

También los resultados son marcadamente dispares entre los países iberoamericanos si se analizan los logros alcanzados en materia de reducción de las desigualdades (recuadro 2). Por una parte, en lo que se refiere específicamente a la lucha contra la desigualdad de género, los mayores esfuerzos parecen registrarse en países como España, Uruguay, Cuba, El Salvador y Honduras, aunque todos ellos todavía considerablemente alejados de los valores máximos existentes a nivel mundial. Sin embargo, es en Chile, Guatemala, República Dominicana, Argentina y México donde resultan más marcadas las diferencias entre hombres y mujeres.

Recuadro 2. Situación de los objetivos relativos a la reducción de las desigualdades (promedio normalizado de los indicadores utilizados)



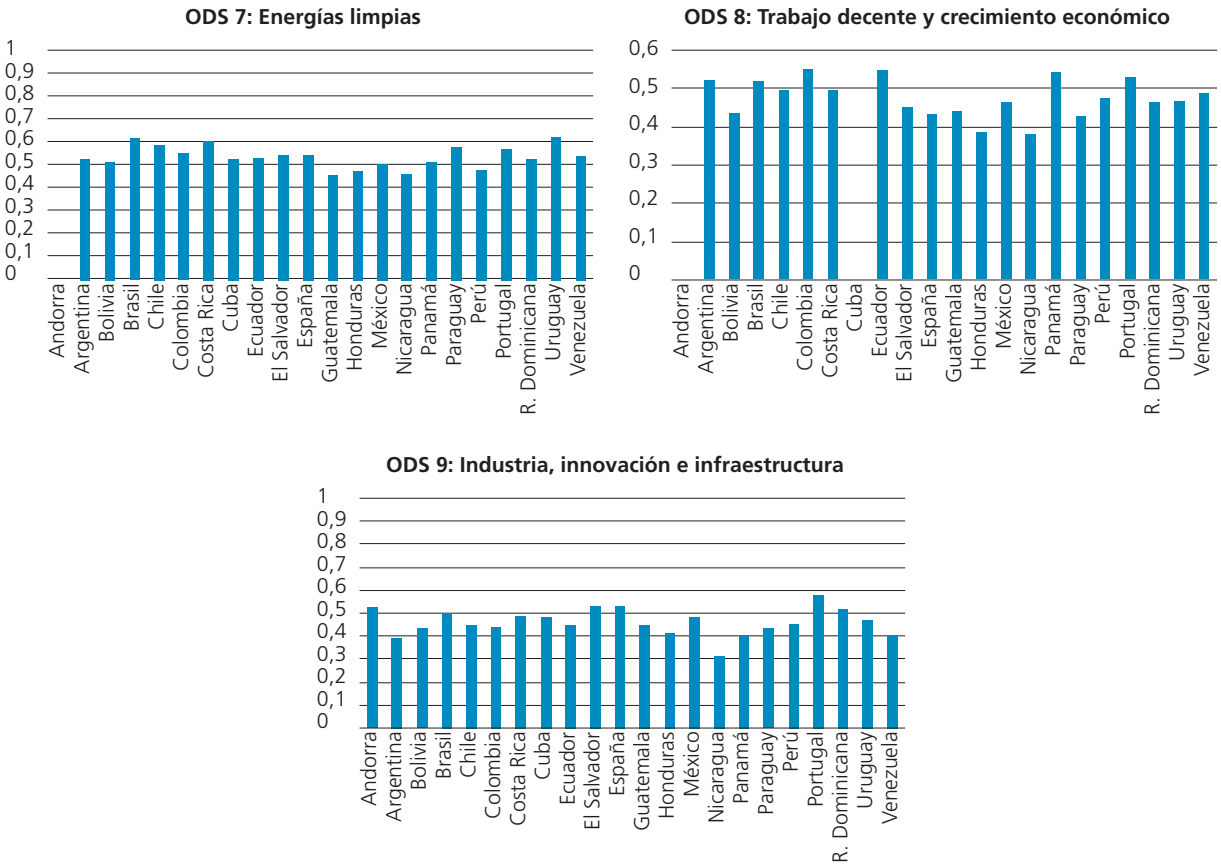
Fuente: Alonso et al. (2017)

Por otra parte, en lo que se refiere a la desigualdad de renta, Bolivia, Perú, Ecuador y Uruguay aparecen como los países que mejores resultados arrojan. Aquí es preciso advertir que lo que se está considerando es no sólo el punto de partida en materia de equidad, sino también los avances registrados en los últimos años. Ello explica que, pese a que su nivel de desigualdad sea inferior, países como España o Portugal, donde ha crecido la desigualdad, tengan peor desempeño que países más desiguales pero con mejoras redistributivas en los últimos años. Una situación similar es la que presenta Cuba, que aunque parte de menores niveles de desigualdad que otros países del entorno, ha visto empeorada la distribución de la renta en los últimos años. Teniendo esto en cuenta, sería en países como Costa Rica, Honduras, Cuba y Panamá donde menos visibles resultan los esfuerzos en términos de redistribución de la riqueza y reducción de la desigualdad.

Objetivos relativos al crecimiento y la prosperidad

Las diferencias entre los países iberoamericanos parecen menos marcadas en aquellos objetivos más ligados al crecimiento y la prosperidad, aunque también se observan algunas relevantes disparidades (recuadro 3).

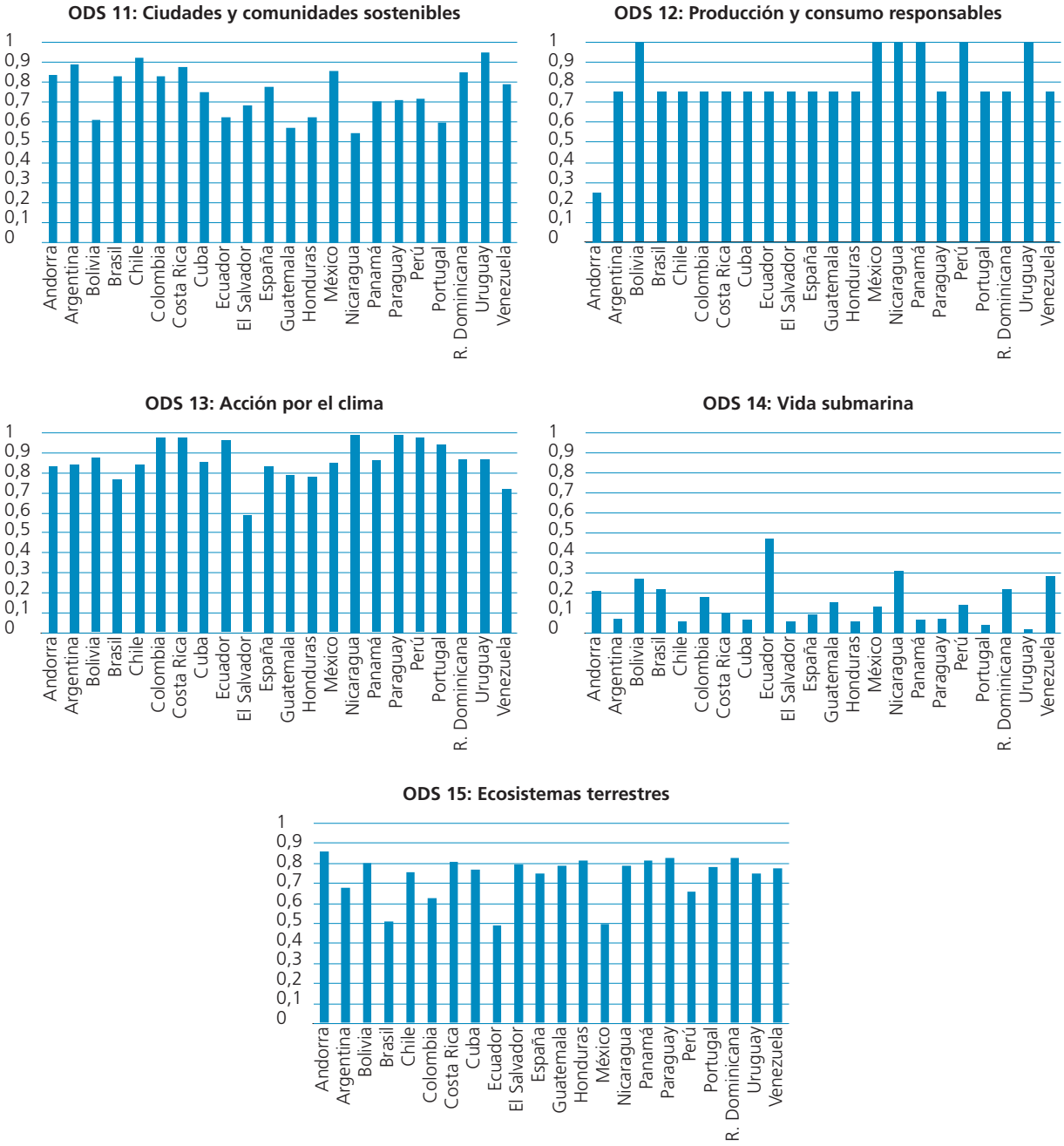
Recuadro 3. Situación de los objetivos relativos al crecimiento y la prosperidad (promedio normalizado de los indicadores utilizados)



Fuente: Alonso et al. (2017)

Es en el ODS 7, dedicado al uso de energía asequible y no contaminante, donde se observa una mayor homogeneidad, situándose el grueso de los países en valores próximos al 0,5. Brasil, Costa Rica y Uruguay aparecen destacados con ratios algo más elevadas (todos por encima del 0,6), mientras que Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú son los países que registran valores inferiores. La heterogeneidad es algo más marcada en el objetivo dedicado al trabajo decente y el crecimiento económico, donde los valores oscilan desde el 0,38 de Honduras y Nicaragua, hasta el 0,55 de Colombia, pero en el que Cuba carece de datos. Por último, en lo que se refiere al ODS 9, centrado en industria, innovación e infraestructura, la práctica totalidad de los países iberoamericanos se sitúan en valores entre el 0,4 y el 0,5, incluida Cuba. Por encima de este valor tan solo se sitúan, además de los tres países europeos, El Salvador y República Dominicana, aunque en ambos casos existen carencias de información en lo relativo a investigación. Mientras que solo Argentina y, de manera más acusada, Nicaragua quedan por debajo del rango señalado.

Recuadro 4. Situación de los objetivos relativos a la sostenibilidad medioambiental (promedio normalizado de los indicadores utilizados)



Fuente: Elaboración propia

Objetivos relativos a la sostenibilidad medioambiental

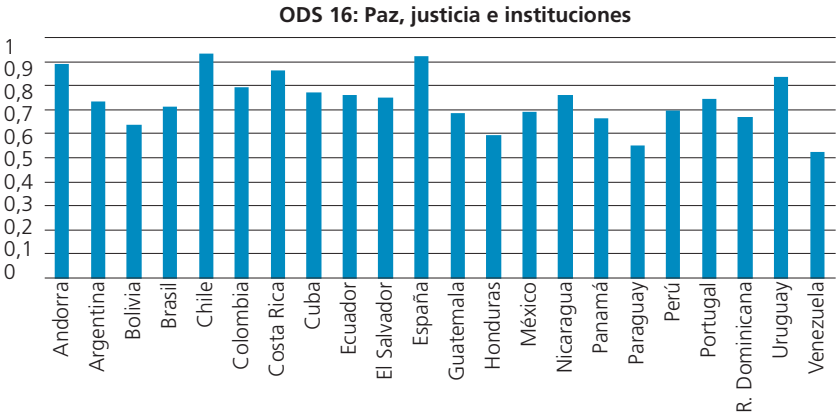
Los resultados en relación con los objetivos más directamente ligados a la sostenibilidad medioambiental son muy variables y heterogéneos, no solo entre unos países y otros, sino también dentro de los propios países en función de los aspectos concretos a los que se atienda, por lo que resulta difícil hacer un balance general unívoco en este sentido (recuadro 4). No obstante, pueden destacarse algunas consideraciones

de interés. Por el lado positivo, pueden reseñarse los resultados de Chile, Uruguay, Argentina y Costa Rica en materia de ciudades y comunidades sostenibles; de Bolivia, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay, en el ámbito de la producción y el consumo responsables; de Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Perú, en lo referido a la acción por el clima; de Ecuador, en materia de vida submarina; o, en fin, de Andorra, Paraguay, El Salvador y Bolivia, en materia de ecosistemas terrestres.

Por otra parte, los mayores márgenes de mejora en lo que respecta a sostenibilidad medioambiental parecen encontrarse en Nicaragua, Guatemala, Portugal y Bolivia en lo que se refiere específicamente a ciudades y comunidades sostenibles; en Venezuela, Brasil y, muy marcadamente, El Salvador, en materia de acción por el clima; en la práctica totalidad de los países, salvo el caso ya mencionado de Ecuador, en el ámbito de la vida submarina, donde los valores arrojados por los países iberoamericanos se encuentran notablemente lejos de los valores máximos internacionales; o, por último, en Brasil, Ecuador y México, en lo relativo a la protección de los ecosistemas terrestres.

La posición de Cuba en todo este tipo de aspectos es relativamente rezagada: en todos los casos, con la excepción de la protección de los ecosistemas terrestres, presenta valores de los indicadores inferiores a la media de la región.

Recuadro 6. Situación de los objetivos relativos a la gobernanza y la construcción de sociedades pacíficas (promedio normalizado de los indicadores utilizados)



Fuente: Elaboración propia

Objetivos relativos a la gobernanza y la construcción de sociedades pacíficas

El análisis agregado de los indicadores recogidos para el ODS 16 permite observar las elevadas disparidades que existen en materia de paz, justicia y disposición de instituciones sólidas entre los países iberoamericanos. Existe un nutrido grupo de países que aparecen en una posición relativa superior a la media mundial (correspondiente al valor 0,7), entre los que destacan especialmente Chile y España (ambos con valores cercanos al máximo mundial), así como Andorra, Costa Rica y Uruguay, ya con

valores algo inferiores (recuadro 6). Sin embargo, otros países como Venezuela, Paraguay y Honduras parecen encontrarse en una situación de especial debilidad en lo que afecta al disfrute de la paz, la justicia y las instituciones sólidas, registrando los valores más reducidos en este ámbito. Cuba se encuentra en este respecto en una posición ligeramente por encima de la media regional.

Consideraciones finales

Cuba parte de unas condiciones aceptables para enfrentarse a la tarea de adoptar y aplicar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En buena parte de los indicadores, especialmente en los de naturaleza social, está situada en un adecuado punto de partida, si se compara con la región a la que pertenece o con el conjunto internacional. Por supuesto, hay carencias visibles –especialmente en el campo ambiental–, así como algunos retrocesos en materia social y de equidad, que se han hecho más agudos en los últimos años como consecuencia de la larga crisis que ha padecido el país, pero los logros son manifiestos y facilitan el que se afronte la Agenda 2030 con cierto optimismo. Un optimismo que se acentúa cuando se consideran las condiciones que el país tiene para orientar un esfuerzo integral de carácter estratégico, poniendo en pie las capacidades formativas y de capital humano de su sociedad. Las debilidades más notables resultan del momento económico y político que vive el país. En el medio de un proceso de reformas de resultado en sí mismo incierto, se acumulan los efectos de un previsto relevo en la dirigencia política que tiene un alcance superior al mero cambio de nombres: es el final de una generación depositaria de la legitimidad que arrastraba la Revolución (con sus luces y sus sombras), que cede el relevo a una nueva generación de trayectoria y de capacidad de liderazgo desconocidas. Son estos factores los que pueden hacer que las energías sociales se centren en los problemas inmediatos, acortando el horizonte de los problemas a abordar, o que la sociedad se ensimisme preocupada por su devenir, abandonando o posponiendo tareas y responsabilidades internacionales compartidas que son obligadas en un mundo crecientemente globalizado. Y es ese mismo proceso de cambio en la dirigencia del país el que puede sembrar la inestabilidad que dificulte poner en marcha una Agenda como la de los ODS, que exige un consenso social de largo alcance y un marco previsible de actuaciones consistentes en el tiempo.

Referencias bibliográficas

Alonso, J. A., Huitron, A. y Santander, G.: *La Cooperación Iberoamericana y los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, SEGIB, Madrid

Rodrik, D. (2012): *Globalization paradox: Democracy and the Future of the World Economy*

EL DERECHO Y LA CONSTITUCIÓN DE CUBA ANTE LOS DESAFÍOS SOCIALES Y ECONÓMICOS DEL SIGLO XXI

José Chofre Sirvent
Profesor, Universidad de Alicante

Este trabajo pretende analizar de manera descriptiva y sucinta la evolución del derecho y de la Constitución en Cuba, y la consideración que de uno y de otra se ha tenido desde el comienzo de la Revolución y durante el Gobierno de Fidel y Raúl Castro. Para satisfacer tal objetivo se han definido cuatro etapas caracterizadas cada una de ellas por acontecimientos históricos de indudable impacto, aunque de carácter menor, en la Constitución y en la propia concepción del derecho.

El proceso de transformaciones económicas por el que atraviesa Cuba demanda cambios en la Constitución que coadyuven a establecer modificaciones sustanciales de las bases jurídicas del Estado y, en consecuencia, profundos cambios normativos que permitirán comenzar una reforma dirigida al perfeccionamiento y la actualización de diversas instituciones jurídicas, permitiéndose, a su vez, progresivamente, fomentar una «cultura jurídica» hasta ahora inexistente que contribuya a una diferente percepción del derecho por parte de la ciudadanía y de los órganos del Estado.

El rol protagonizado por el derecho dentro de la sociedad e institucionalidad cubana es un tema crucial para afrontar cualquier reforma del Estado que se pretenda realizar.[1]

El futuro de Cuba ha de afrontarse, pues, de la mano del derecho, y esto demanda un importante cambio cultural acerca del respeto y la consideración que el derecho exige. En definitiva, se trataría de abordar, parafraseando a Rudolf von Ihering, la «lucha por el Derecho»[2].

La evolución del derecho y la Constitución en Cuba desde el inicio de la Revolución hasta el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) de 2011.

Los cambios que ya se están operando en la realidad económica y social cubana exigen asimismo atender a elementos formales que permitan lograr una sistematización, armonización e integración del ordenamiento

1. Alzugaray, Carlos y Chaguaceda, Armand. "Cuba: los retos de una reforma heterodoxa de la institucionalidad", *Frónesis*, vol. 17, n.º 2. Caracas: agosto 2010, pág. 5.
2. Von Ihering, Rudolf. *La lucha por el Derecho*. Granada: 2008. Editorial Comares.

jurídico, con el fin de alcanzar un mejor derecho que suponga ofrecer niveles de garantías adecuados para la protección de los intereses de los ciudadanos y del Estado.

El derecho que se desarrolla en Cuba desde el inicio de la Revolución y hasta casi el fin del gobierno de los hermanos Castro (que está previsto sea en febrero de 2018 con la retirada de Raúl Castro) transcurre por diversas etapas aunque estructuralmente apenas sufre cambios. La concepción del derecho en Cuba[3] permanece prácticamente inalterada, a pesar de los avances que se han producido en el mundo jurídico acompasando a la evolución de las sociedades contemporáneas, donde los desafíos al derecho son constantes.

Aun considerando que el derecho en Cuba permanece invariable desde sus propios fundamentos, es posible, no obstante, trazar un breve recorrido histórico estructurado en distintas etapas.

Desde el comienzo de la Revolución hasta la aprobación de la Constitución de 1976: el período de «provisionalidad» (1959-1976)

La primera transformación de la legislación cubana es la Ley Fundamental de 7 de febrero de 1959. Esta norma constituyó el establecimiento de las primeras bases del proceso revolucionario y dio comienzo a la aprobación de documentos legales de manera inorgánica e inarticulada, respondiendo a la ferviente situación revolucionaria, conllevando asimismo una incesante participación popular que supuso un respaldo legitimador esencial a dicho proceso. Como afirma Yan Guzmán, el proceso constituyente cubano (el titular del poder constituyente fue el gobierno revolucionario[4]) de 1959 a 1963 no fue resultado de un único acto constituyente (la promulgación de la Ley Fundamental de 1959 aprobada por acuerdo del Consejo de Ministros), sino de una pluralidad de actos constituyentes (leyes y decisiones político-constitucionales), que complementaron el orden constitucional que se pretendía instituir para ese período.[5]

Los referidos documentos legales, respondiendo a la situación radicalmente novedosa, despreciaron cualquier atisbo que expresase principios inherentes al capitalismo y a la burguesía, contra la que se levantaron en armas, y el derecho, que se vinculaba esencialmente a dichos principios, también fue ignorado y vapuleado en todas sus formas. Aunque siguiendo a Hugo Azcuy, «no solo se criticaron las leyes de la sociedad burguesa, sino que el propio Derecho fue considerado como un instrumento inapropiado para la necesaria agilidad y eficacia de las medidas administrativas».[6]

Dos vectores de influencia jurídica pugnaban en estos primeros años del proceso revolucionario, el procedente del derecho soviético y la propia tradición cubana anclada en el Derecho romano. Detrás de estas dos líneas del pensamiento jurídico se escondían dos visiones acerca del derecho: por una parte, la concepción nihilista encontraba su fundamento en interpretaciones idealistas del marxismo acerca del desarrollo de la sociedad y del fenómeno jurídico que consideraban que las transformaciones sociales conducirían de manera natural y espontánea a la eliminación de las conductas antisociales y a la des-

3. "El sistema jurídico cubano ha sido construido como parte de la institucionalidad del proceso revolucionario con influencias neorrománicas, de los sistemas jurídico-políticos del socialismo real pero con un sustrato ético propio, producto de las tradiciones históricas de la isla, con un espíritu nacionalista, antiimperialista y solidario, propio de la cultura revolucionaria en el que se ha venido construyendo", Burgos Matamoros, Mylai, "El Derecho en Cuba socialista. Reflexiones desde perspectivas crítico-dialécticas", en *Biblioteca Virtual Jurídica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM* https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2960/5.pdf
4. Se produjo una transferencia de las atribuciones del poder legislativo al poder ejecutivo, específicamente al Consejo de Ministros, convirtiéndose este en un "órgano legislativo" y, por tanto, subordinando el poder legislativo al ejecutivo.
5. Guzmán Hernández, Yan, "El procedimiento de reforma, la participación popular y las reformas de la Constitución en Cuba (1959-2002)", *Estudios constitucionales*, vol. 13, n.º 2, Santiago: 2015, pág. 7.
6. Citado en Fernández Estrada, Julio y Fernández, Michel, "La práctica renovada de los derechos humanos como pilar del desarrollo en Cuba", en *Los derechos humanos como pilar de la República de Cuba*, https://cubaposible.com/wp-content/uploads/2017/07/FormatoFinal48W.pdf.

aparición de los delitos; la configuración de un «hombre nuevo» se estaba definiendo; el derecho no era en sí importante para el desarrollo de la sociedad; y, en plena coherencia con esta visión minusvalorada del derecho, en los años setenta se produce un descenso muy significativo de las matriculaciones en las facultades de Derecho de Cuba.[7]

El punto de inflexión de esta situación coincide con dos circunstancias: por una parte, la creación del Ministerio de Educación Superior (MES), que volvió a reconocer la importancia que para una sociedad debían ostentar los juristas, y no solo los ingenieros, médicos, etc., y por eso empezó a redactar nuevos planes de estudio en el ámbito del derecho; y, por otra, la aprobación de la primera Constitución cubana revolucionaria en 1976.

La segunda línea del pensamiento jurídico responde a una concepción formalista del derecho, donde el Derecho romano se manifiesta de manera difusa, produciendo un ordenamiento jurídico inarticulado e inorgánico, y que no desaparecerá por completo del Derecho cubano.

Estas contradicciones derivadas de la concurrencia de las dos líneas de pensamiento jurídico, la romana y la soviética, afectaron de manera profunda y trascendente a la técnica jurídica y, en consecuencia, al desarrollo del Derecho cubano.

El derecho vigente en ese momento se identificaba de esta manera: «Son válidos y deben obedecerse los mandatos jurídicos y políticos de las autoridades que defiendan el interés de la Revolución.» Este era el parámetro para juzgar «la constitucionalidad de las normas».

Desde la aprobación de la primera Constitución revolucionaria en 1976 y hasta su primera reforma: el período de «institucionalidad» (1976-1991)

El Derecho cubano que estaba emergiendo, después de una etapa definida como «período de la provisionalidad» que se desarrolló durante diecisiete años, establecía las bases de un derecho alternativo al vigente hasta el momento del comienzo de la Revolución, inspirado en los valores y principios del capitalismo liberal. Los nuevos principios y valores revolucionarios encuentran por primera vez su reconocimiento en la Constitución de 1976, la cual instauró una forma de Estado republicana, democrática y unitaria organizada como un sistema de Poder Popular, que no es ni un modelo presidencialista ni parlamentario; los principios de la unidad de poder y del centralismo democrático se configuran como los ejes fundamentales del Estado.

Esta primera Constitución revolucionaria no contribuyó a introducir un cierto orden en la producción normativa, sino que la incoherencia y la falta de articulación de la misma continuaron siendo una divisa que distinguía (y que todavía distingue) al Derecho cubano. Las técnicas jurídicas tan depuradas y decantadas durante tantos siglos desde el Derecho romano fueron difuminándose hasta casi quedar en estado vegetativo, siendo sustituidas por técnicas jurídicas procedentes del modelo soviético, mucho menos desarrolladas y de inferior calidad.

7. Durante este período, el Derecho dejó de interesar en cualquier ámbito de la sociedad. Solo se invocaba el Derecho al objeto de criticar sus bases ideológicas. No se publicaron obras especializadas, ni se importaban. Los conocimientos jurídicos fueron declinando. Las facultades de Derecho sufrieron el impacto de este modo de proceder. Desaparecieron asignaturas de la licenciatura como Derecho romano, Derecho mercantil, Filosofía del Derecho, entre otras. En 1965 no se graduó nadie en todo el país; en 1972 se graduaron veintidós; en 1972, diecisiete, y en 1973, seis. Vid. Fernández Bulté, Julio, *Filosofía del Derecho*, pág. 118, nota 3; y Azcuy, Hugo, "Revolución y derechos", en *Cuadernos de Nuestra América* Vol. XII, n.º 23, enero-junio, 1995, págs. 152 y 153.

Pero para el Derecho cubano, un «derecho revolucionario», lo preeminente no era detenerse en cuestiones meramente técnicas, sino convertirse en un instrumento de dominación de la clase dominante, ubicado en la superestructura política y determinado por las relaciones económicas.

Este derecho así configurado exigía un tratamiento, tanto en la enseñanza como en la investigación, basado en una concepción normativa-formalista, lo que suponía realizar interpretaciones exegéticas, puramente basadas en el derecho positivo, sin aportar un ápice de creatividad en los análisis jurídicos. El Derecho cubano no fue concebido como un instrumento de emancipación, es decir, como una palanca de transformación social, sino como un instrumento de dominación. Gran paradoja tratándose de un «derecho revolucionario» de enfocar el análisis del fenómeno jurídico desde una perspectiva exclusivamente formalista.[8]

A partir de la Constitución de 1976 se empieza a observar y a tomar conciencia en diversas instancias estatales de las necesidades acuciantes relativas a la configuración de un ordenamiento jurídico cubano alejado de las deficiencias casi estructurales que del mismo derivan.[9] Otra percepción acerca del derecho parece que se va asumiendo como necesaria. Sin embargo, la realidad imperante ha demostrado sobradamente que dichas demandas por parte de los juristas no encontraron respuesta alguna, y que el Derecho cubano sigue alejado de los cambios necesarios que permitan superar las carencias en la labor jurídica.

Una constatación de lo afirmado la expresó el mismo Fidel Castro, cuando en el período ordinario de sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular (en adelante ANPP), de 1984, ocho años después de la «institucionalización», afirmó: «nosotros no tenemos todavía una cultura de respeto a la ley y de acatamiento a las leyes, esa es la verdad, ese problema lo tenemos; cómo lo vamos a resolver, no lo sabemos, pero tenemos que pensar en qué forma nos enfrentamos a este problema».

A pesar de todo, en el Derecho cubano no solo no se ha consolidado el principio de supremacía constitucional, sino que el principio de jerarquía normativa se encuentra en un profundo declive. Téngase en cuenta que el número de leyes aprobadas por la ANPP ha ido descendiendo,[10] permitiendo que esos espacios de la realidad sean regulados por normas de jerarquía inferior, aprobadas por órganos cuyo poder delegado y cuyos miembros no son directamente elegidos por el voto popular. De tal manera que las regulaciones jurídicas de mayor peso aparezcan en normas de jerarquía inferior a la ley y a la Constitución, con la agravante de que no existen mecanismos eficaces para salvaguardar aquellas o, en caso de existir, son poco o nada utilizados.[11]

Llegados a este punto, podemos considerar que los criterios usados por los operadores jurídicos y el resto de la población para identificar cuáles son las normas de derecho válidas no parten de su conformidad o falta de conformidad con la Constitución, sino de su pragmatismo y prevista eficacia en la defensa de la Revolución, contraponiendo, consciente o inconscientemente, defensa de la Revolución y conformidad con la Constitución.

8. Burgos Matamoros, Mylai, "El Derecho en Cuba socialista. Reflexiones desde perspectivas crítico-dialécticas", en *Biblioteca Virtual Jurídica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM* https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2960/5.pdf, pág. 49.

9. En este sentido, merecen subrayarse las Ponencias del primer Simposio Científico acerca de la Política y la Ideología y sus Relaciones con el Derecho, los Informes Centrales del II y III Congreso del PCC, de 1980 y 1986; el Informe Central del III Congreso del la Unión Nacional de Juristas de Cuba, 1987; el "Estudio sobre los factores que más afectan al desarrollo de una cultura de respeto a la ley", de la ANPP, de 1987. En referencia al programa de trabajo del Buró Político del PCC de 1982, cuyo cumplimiento permitiría satisfacer en el quinquenio 1986-1990 la demanda de juristas y acelerar el proceso de eliminación de deficiencias en la labor jurídica. Ver nota 4 y 5, Pérez Marín, Amalia, "República y Ley en Cuba: reflexiones en tiempo de reforma", en https://cubaposible.com/republica-ley-cuba-reflexiones-tiempo-reforma/.

10. En la I Legislatura (1976-1981) se aprobaron 34 leyes; en la II (1981-1986), 25; en la III (1986-1993), 15; en la IV (1993-1998); 12, en la V (1998-2003), 14; en la VI (2003-2008), 6; en la VII (2008-2013), 11, y en la VIII (2013-), 9. Vid. Pérez Marín, Amalia, "República y Ley en Cuba: reflexiones en tiempo de reforma", en https://cubaposible.com/republica-ley-cuba-reflexiones-tiempo-reforma/.

11. Mondelo, Walter, "Constitución y regla de reconocimiento y valores jurídicos en el Derecho cubano", en *Revista Cubana de Pensamiento Socioteológico*, https://revista.ecaminos.org/article/constitucion-regla-de-reconocimiento-y-valores-jur/. Mondelo cita como ejemplo que "es posible citar la facultad de la Asamblea Nacional de revocar en todo o en parte los decretos leyes que haya dictado el Consejo de Estado y de revocar los decretos o disposiciones del Consejo de Ministros que contradigan la Constitución o las leyes, que no ha sido ejercida por su titular".

Que tales criterios hayan sobrevivido a más de treinta años de Constitución, no es sólo paradójico sino peligroso a largo plazo para la propia estabilidad y continuidad del proyecto social. [12]

Esta forma de ver y entender la Constitución como declaración de principios e intenciones y no como verdadera norma jurídica es compartida por teóricos del Derecho constitucional y la Teoría del Derecho. En esta misma línea, el diario *Granma*[13] publicó, en su edición de 6 de mayo de 2000, la Sentencia 47 de la Sala Primera de lo Civil y de lo Administrativo del Tribunal Provincial de la Ciudad de La Habana, dictada en el proceso seguido contra el Gobierno de los Estados Unidos (EE. UU.) por daños económicos, en la que se dice en el penúltimo de los Considerandos, que esta se dicta «con amparo en la fuente formal, creadora e integradora del derecho denominada *Revolución*»[14].

En la práctica jurídica habitual, los operadores jurídicos asumen simplemente que las normas jurídicas han sido dictadas por las autoridades facultadas para ello y todo lo que provenga de ellas es, *per se*, válido y, para algunos, incluso, justo. Ello podría parecer obvio, pero solo desde un punto de vista jurídico-formal, ni siquiera kelseniano, pues no mira a la Constitución. Esto es simplemente «positivismo ideológico» (Mondelo).[15] Que esta es una peligrosa manera de entender el derecho está muy claro, ya que podría colisionar con los principios y valores sobre los que se asienta el derecho socialista, que aparecen refrendados en la Constitución. En otros términos, que los jueces y funcionarios en pocas ocasiones emplean criterios de identificación basados en la Constitución, y a veces ni siquiera en las leyes aprobadas por la ANPP, sino incluso en normas de jerarquía inferior, manifestándose ese constante menosprecio a la función del derecho en una sociedad.

La Constitución y las demás leyes deben ser respetadas tanto por los ciudadanos como por todos los órganos del Estado, porque constituyen la expresión más excelsa de los valores y principios revolucionarios. La defensa y el respeto a la Constitución son la defensa y el respeto a la Revolución. No caben falsas disyuntivas. Lograr esta identificación entre fuente material y fuente formal ha de ser resultado de un proceso de asimilación cultural de la importancia del derecho como elemento estructural de la sociedad.

La caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) desencadenó en Cuba un proceso imparable de deterioro en todos los ámbitos de la política estatal. Las resoluciones adoptadas en el IV Congreso del PCC, celebrado en 1991, desencadenó por parte de la ANPP cambios legislativos que generaron grandes impactos en el sistema jurídico cubano, todo resultado de las necesidades urgentes de adaptación a la nueva realidad socioeconómica.

La reforma de la Constitución de 1976 y el Período Especial (1992-2001)

La respuesta de mayor calado ante la envergadura de los cambios que empezaron a acontecer fue la reforma de la Constitución, en 1992. En este texto constitucional se introdujeron algunas reformas positivas: el Partido ya no es sólo el de la clase obrera, sino el de la nación cubana;

12. Mondelo, Walter, "Constitución y regla de reconocimiento y valores jurídicos en el Derecho cubano", en *Revista Cubana de Pensamiento Socioteológico*, https://revista.ecaminos.org/article/constitucion-regla-de-reconocimiento-y-valores-jur/.
13. Diario *Granma*, 6 de mayo de 2000, págs. 2-12, citado por Mondelo, Walter, "Constitución y regla de reconocimiento y valores jurídicos en el Derecho cubano", en *Revista Cubana de Pensamiento Socioteológico*, https://revista.ecaminos.org/article/constitucion-regla-de-reconocimiento-y-valores-jur/, nota 33.
14. Mondelo, Walter, "Constitución y regla de reconocimiento y valores jurídicos en el Derecho cubano", en *Revista Cubana de Pensamiento Socioteológico*, https://revista.ecaminos.org/article/constitucion-regla-de-reconocimiento-y-valores-jur/.
15. Mondelo, Walter. "Constitución y regla de reconocimiento y valores jurídicos en el Derecho cubano", en *Revista Cubana de Pensamiento Socioteológico*, https://revista.ecaminos.org/article/constitucion-regla-de-reconocimiento-y-valores-jur/.

se introduce el carácter no confesional del Estado y se garantiza la no discriminación por motivos religiosos; se amplía la representatividad democrática en los órganos del Poder Popular mediante la elección directa de delegados y diputados; y se suprimen las referencias a una ideología del Estado cubano.

No obstante dichos cambios, la Constitución continuó careciendo de carácter normativo y su desarrollo estaba sujeto a la aprobación de ulteriores leyes, sin las cuales la Constitución no era más que una norma de principios.[16]

La envergadura de la crisis derivada de la implosión de la URSS, sostén económico fundamental de Cuba, trajo consigo muy importantes reformas con un objetivo claro: intentar sobrevivir al «tsunami» que acechaba inexorablemente a Cuba. Lo que pudiera denominarse «ordenamiento jurídico» cubano, ya de por sí cuestionado, se encontró ante una situación desconocida a la que había que hacer frente para intentar superar la crisis; con tal fin se empezaron a aprobar todo tipo de normas para adaptarse a esa nueva realidad, provocando que muchas de las anteriores normas quedaran inaplicadas, derivando asimismo en múltiples lagunas y contradicciones entre las mismas normas. El ordenamiento jurídico quedó afectado profundamente ante una realidad económica, social, política e ideológica desconocida hasta ese momento.

El cambio de percepción acerca del derecho, que se empezó a manifestar a mediados de los ochenta (con documentos incluso emanados del Buró Político), y la necesidad de superar las deficiencias en la labor jurídica, no llegó a concretarse en la realidad, porque los problemas continuaban existiendo diez años después. Ese cambio de percepción no encontró eco en el mundo de los hechos. Las carencias jurídicas estructurales permanecían como antaño. Muchas generaciones de juristas cubanos se formaron estudiando la doctrina española.[17]

En este clima de profunda crisis de valores que devino a partir del Período Especial, y que podía poner en peligro el proyecto revolucionario, la Constitución no se invocaba para recuperar dichos valores y poder ser defendidos jurídicamente. Una de las razones que pudieran explicar la carencia de normatividad del texto constitucional es el escaso conocimiento y consenso social acerca del mismo. De esta forma, de poder ser la Constitución la clave del ordenamiento jurídico se convierte en un texto carente de valor jurídico.

No hay expresión más alta del interés de la Revolución que la propia Constitución socialista. Por tanto, aceptar que existan leyes, decretos leyes u otros tipos de normas de inferior jerarquía que contravengan lo dispuesto en la Carta Magna es, no solo inconstitucional, sino contrario al más alto interés del pueblo cubano y de su Revolución.[18] Configurar la Constitución como la verdadera clave de bóveda del sistema jurídico cubano es indispensable frente a los retos que deberá enfrentar la sociedad cubana en los tiempos por venir. Es una necesidad urgente que ello se materialice, porque es un problema práctico que afecta gravemente la unidad del ordenamiento jurídico cubano y la eficacia de sus leyes, con todo lo que ello entraña para la sustentabilidad del proyecto social.

16. Prieto Valdés, Martha. "La reforma a la Constitución cubana de 1976", en Prieto Valdés, Martha y Pérez Hernández, Lissette (comps.), en *Temas de Derecho Constitucional cubano*, Félix Varela, La Habana: 2000, pág. 46.

17. Se crearon nuevas ramas del derecho eliminadas anteriormente incidiendo en la configuración de nuevas materias en los programas de estudios de derecho en las universidades cubanas; asimismo, varias generaciones de juristas se formaron estudiando la doctrina española, ajena, por supuesto, de la realidad cubana, pero sin ignorar dos factores importantes: por una parte, ciertamente alejada de la realidad cubana, pero próxima por cuanto el Derecho cubano hasta antes de la Revolución encontraba sus fundamentos esenciales en el Derecho español; y, por otra parte, el estudio de las instituciones en sí podía contribuir perfectamente a su formación por la tradición jurídica cubana, y porque el Derecho romano, aunque marginado por el predominio del Derecho soviético, no desapareció del todo en la formación del jurista cubano.

18. Mondelo, Walter. "Constitución y regla de reconocimiento y valores jurídicos en el Derecho cubano", en *Revista Cubana de Pensamiento Socioteológico*, https://revista.ecaminos.org/article/constitucion-regla-de-reconocimiento-y-valores-jur/.

Desde la reforma de la Constitución en 2002 hasta el VI Congreso del PCC, en el que se aprobaron los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución (2002-2011).

El modo de operar el derecho en Cuba continua respondiendo a los mismos parámetros que se instauraron poco tiempo después del triunfo de la Revolución. No ha habido cambios significativos. La concepción del derecho y de las instituciones continuaba anclada en 1959. Por parte de ciertos sectores de la izquierda, se consideraba que «la existencia de normas, reglamentos y organizaciones constituyen marcos innecesarios y restrictivos para la conducción de una política revolucionaria, de corte decisionista».[19] Esta sería la concepción históricamente prevalente en el Derecho cubano, donde la norma no es más que un instrumento al servicio de los intereses políticos. Pero a partir del anuncio por parte de Raúl Castro de una necesaria y próxima reforma de la Constitución de 1976, parece vislumbrarse un futuro reforzamiento de la normatividad de la Constitución y, por tanto, una orientación hacia una concepción normativa del derecho, como más adelante analizaremos.

No obstante, la instrumentalización del derecho por parte de las autoridades todavía se hace patente en todos los ámbitos y a todos los niveles: para hacer frente a situaciones políticas internas del propio país, para atender los desafíos externos, y para abordar los nuevos escenarios socioeconómicos que se planteaban.

El ejemplo más palmario de esa instrumentalización del derecho que se hizo durante esta etapa es la propia reforma de la Constitución de 2002, y más en concreto el artículo 3, al que se le añadió un tercer párrafo,[20] que merece dos breves comentarios: primero, que no era necesario acometer dicha reforma para afrontar los desafíos que pudieran acechar contra el Estado cubano porque la propia Constitución ya disponía de resortes para tal fin; y, segundo, que el tenor del referido texto no es apropiado para incluirlo en el articulado, sino más bien en el Preámbulo de la Constitución.

A pesar de que la Constitución ya disponía de suficiente capacidad de respuesta sin necesidad de reforzar su inmutabilidad, se hizo frente a la reforma. Lo debatible en este caso es la imprecisión de los términos de la misma, ya que una cuestión es la formalización de la irrevocabilidad del sistema socialista y otra la petrificación del sistema social y económico. Como afirma Villabella, «lo más lamentable ha sido la opacidad del órgano legislativo y constituyente al no actualizar oportunamente la Constitución y propiciar con ello su formalización y el desarrollo de un ordenamiento jurídico incoherente y contradictorio en ocasiones con la Carta Magna»[21].

En 2006 se produce un punto de inflexión de importancia estructural para el presente y futuro de Cuba que es el cambio en la Jefatura del Estado. Fidel abre el paso a su hermano Raúl, y este comienza a realizar «sin prisas, pero sin pausas»[22] acciones tendentes al fortalecimiento de la institucionalidad cubana, con el fin de hacerla más eficaz, más eficiente y más organizada que anteriormente y en función de las necesidades del país. Como no podía ser de otra forma, la serie de medidas adoptadas implicaron modificaciones de normas jurídicas ya vigentes o la aprobación de nuevas normas que configuran al derecho como un instrumento básico de los cambios socioeconómicos.

19. Alzugaray, Carlos y Chaguaceda, Armando. "Cuba: los retos de una reforma heterodoxa de la institucionalidad", *Frónesis*, vol. 17, n.º 2, Caracas: agosto, 2010, pág. 2.

20. El tercer párrafo del artículo 3, en cursiva, es el incluido en la reforma de la Constitución de Cuba de 2002:
"ARTÍCULO 3. En la República de Cuba la soberanía reside en el pueblo, del cual dimana todo el poder del Estado. Ese poder es ejercido directamente o por medio de las Asambleas del Poder Popular y demás órganos del Estado que de ellas se derivan, en la forma y según las normas fijadas por la Constitución y las leyes.
Todos los ciudadanos tienen el derecho de combatir por todos los medios, incluyendo la lucha armada, cuando no fuera posible otro recurso, contra cualquiera que intente derribar el orden político, social y económico establecido por esta Constitución.
El socialismo y el sistema político y social revolucionario establecido en esta Constitución, probado por años de heroica resistencia frente a las agresiones de todo tipo y la guerra económica de los gobiernos de la potencia imperialista más poderosa que ha existido y habiendo demostrado su capacidad de transformar el país y crear una sociedad enteramente nueva y justa, es irrevocable, y Cuba no volverá jamás al capitalismo."

21. Villabella Armengol, Carlos. "Una nueva mirada al constitucionalismo cubano desde los modelos constitucionales y la periodización de la República", *Revista Cubana de Derecho* / Unión Nacional de Juristas de Cuba / n.º 2014, Cuarta época 44 Jul./Dic., pág. 41.

22. "Considero conveniente recordar que el proceso de actualización del modelo económico que iniciamos desde el 6.º Congreso no es una tarea de uno o dos quinquenios. El rumbo ya está trazado. Proseguiremos a paso firme, *sin prisas, pero sin pausas*, teniendo muy presente que el ritmo dependerá del consenso que seamos capaces de forjar al interior de nuestra sociedad y de la capacidad organizativa que alcancemos para introducir los cambios necesarios sin precipitaciones ni mucho menos improvisaciones que solo nos conducirían al fracaso." Discurso del General de Ejército Raúl Castro Ruz, Primer Secretario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba y Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros en la clausura del 7mo. Congreso del Partido, en el Palacio de Convenciones, 19 de abril de 2016, "Año 58 de la Revolución". (La cursiva es mía.)

En estos importantes tiempos de cambio se ponen de manifiesto las notas negativas que conlleva la inexistencia de una cultura jurídica en Cuba, no solo entre los ciudadanos, sino entre los propios funcionarios encargados de su aplicación, lo cual es mucho más grave. Este fenómeno no se manifiesta ahora como hecho novedoso, sino que trae su arraigo desde los comienzos mismos de la Revolución (recuérdense las palabras pronunciadas por Fidel Castro ante la ANPP en 1984, comentado anteriormente), pero conforme transcurre el tiempo y surgen nuevos escenarios su ausencia es más elocuente y preocupante. La cultura jurídica y la interiorización de la misma por todos los sujetos es clave para el desarrollo positivo del país.

Armando Hart,[23] refiriéndose a la relación entre cultura y derecho, ha afirmado que no puede hablarse de cultura integral sin cultura jurídica. La importancia de esta afirmación no debe ser subestimada, pues la cultura jurídica es una de las asignaturas pendientes de la sociedad cubana. Este ambiente no dejó de influir en la concepción instrumental del derecho que ha prevalecido en los últimos treinta años, expresada tanto en el ámbito de la enseñanza como de la práctica jurídica, en la cual hay poco espacio tanto para el análisis axiológico como para el funcional (el hecho de que la filosofía y la sociología jurídicas hasta hoy sean dos grandes desconocidas entre nuestros juristas no pasa de ser un dato, aunque esclarecedor).

La legalidad ha quedado supeditada a una supuesta prioridad política que pierde de vista que la decisión, surgida bajo este postulado y desnuda de Derecho, crea, según Fernández Estrada, la ilusión fatal de que se puede ejercer el poder estatal en el socialismo al margen del Derecho.[24]

«Sólo con una expansión de la participación popular, con instituciones democráticas eficaces y controladas por la ciudadanía organizada y con el establecimiento del derecho como principio rector del funcionamiento estatal y la convención social se podrá perfeccionar *socialistamente* el proceso cubano, deteniendo la deriva autoritaria y la restauración neoliberal, que amenazan desde el trasfondo de una grave crisis económica, social e ideológica.»[25]

La Constitución de Cuba ante una nueva reforma en un escenario insólito: Un desafío al derecho desde la política

Para abordar todas las transformaciones sociales, económicas e institucionales a las que se enfrenta Cuba es necesaria una Constitución a la altura del siglo XXI. En el VI Congreso del PCC, de 2011, del que resultaron los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, se anunció que la Constitución deberá ser reformada cuando sea «pertinente» hacerlo. En tal sentido se ha constituido una comisión encargada del estudio de dicha reforma.

La nueva reforma de la Constitución cubana se enfrentará probablemente a importantes desafíos. Tras los concretos y explícitos cambios a realizar subyace una cuestión clave, que se expresará de forma sutil, y que dependerá su manifestación de la interpretación conjun-

23. Hart, Armando. Acto de investidura como Doctor Honoris Causa por la Universidad de Oriente, noviembre de 2000, cit. por Mondelo, Walter, "Constitución y regla de reconocimiento y valores jurídicos en el Derecho cubano", en *Revista Cubana de Pensamiento Socioteológico*, https://revista.ecaminos.org/article/constitucion-regla-de-reconocimiento-y-valores-jur/.

24. Fernández Estrada, Julio. En *Dossier sobre los desafíos constitucionales de la República de Cuba,* pág. 62, http://espaciolaical.org/contens/publicacion/libro2/4970_dossier_desafio.pdf 4-2009.

25. Alzugaray, Carlos y Chaguaceda, Armando. "Cuba: los retos de una reforma heterodoxa de la institucionalidad", *Frónesis*, vol. 17, n.º 2, Caracas: agosto 2010, pág. 5.

ta de algunos preceptos constitucionales y de la interacción de estos con la realidad social y económica, es decir, de su real vigencia en la práctica ciudadana y por parte de los órganos del Estado; esa cuestión clave sería la determinación de la concepción del derecho que pueda prevalecer en la Constitución resultado de dicha reforma: si una concepción *decisionista*, donde el Derecho es un mero instrumento de poder, manifestándose en la sumisión del Derecho a la política, o si, por el contrario, impera una concepción *normativista*, en la que el poder se encuentra sujeto a la norma, siendo la primera de ellas la Constitución, la cual se configuraría como la norma jurídica fundamental del Estado, convirtiéndose en el parámetro para juzgar la validez de las leyes. Desde la Constitución de 1976 y hasta hoy no existen eficaces mecanismos para su defensa, esto es, la imposibilidad de asegurar desde el lugar del ciudadano no solo el cumplimiento de la Constitución sino también el cumplimiento de la ley.[26]

En el marco definido por las dos concepciones del derecho ya señaladas anteriormente, el derecho en Cuba desempeña un papel desvalorizado en una estructura fundamentada en una inexistente, o muy débil, cultura jurídica. En este contexto general la Constitución cubana no es sino reflejo del nihilismo hacia lo jurídico (H. Azcuy). El «nihilismo jurídico», propio de las revoluciones profundas y radicales como lo fue la cubana, hace referencia a una cierta subestimación de los criterios de legalidad. Como afirma H. Azcuy, se trataría de una «subestimación del Derecho». El constitucionalismo socialista expresa la reducción del Derecho a la política, o dicho en otras palabras, la primacía de la política sobre el Derecho, quebrándose todos los principios del ordenamiento. El derecho revolucionario no atendió a cuestiones técnicas y formales.

La reivindicación de la normatividad del Derecho no deja de ser pura retórica. Precisamente para superar esta situación se debería reforzar, expresamente, la normatividad de la Constitución y el carácter vinculante, una de las cuestiones más acuciantes de la realidad cubana actual.[27] La reforma constitucional es, además, imprescindible para dar unidad y coherencia al resto del ordenamiento jurídico.[28]

En esta misma línea de reforzamiento de la normatividad de la Constitución, Homero Acosta se plantea como un reto, en relación con la reforma constitucional pendiente, que «en un futuro habrá que pensar cómo fortalecemos los mecanismos jurídicos e institucionales que aseguren el cumplimiento de la Ley Fundamental y su supremacía; cómo convertirla en una herramienta permanente en el quehacer cotidiano de los órganos estatales y el pueblo en general».[29]

Pero para transformar la Constitución en una auténtica «herramienta permanente en el quehacer cotidiano» es incuestionable desarrollar una labor pedagógica de divulgación de una cultura jurídica, hasta ahora muy precaria, de cara a la ciudadanía y a los órganos de la Administración. Las transformaciones económicas y sociales que se están experimentando ponen de manifiesto de manera evidente, elocuente y preocupante dicha ausencia de cultura jurídica.

La cultura jurídica y la interiorización de la misma por parte de la ciudadanía y de la Administración es clave para el desarrollo positivo del

26. En un discurso ante la Asamblea Nacional del Poder Popular, el 1 de agosto de 2011, Raúl Castro afirmó lo siguiente: "ante las violaciones a la Constitución y de la legalidad establecida no queda otra alternativa que recurrir a la Fiscalía y los tribunales, *como ya empezamos a hacer*, para exigir responsabilidad a los infractores, sean quienes sean, porque todos los cubanos, sin excepción, somos iguales ante la ley". (La cursiva es mía.)

27. Guzmán Hernández, Yan. "Lineamientos, constitución y líneas para una reforma constitucional anunciada en Cuba", en *Iberoamericana*, XV, 57 (2015), pág. 176.

28. Durante la clausura del Congreso Internacional de la Abogacía 2014, Homero Acosta, secretario del Consejo de Estado, declaró, en referencia a la reforma de la Constitución de la República, lo siguiente: "Como eje superior y jerárquico le corresponde (a la Constitución) garantizar la coherencia y unidad del ordenamiento jurídico y estar a tono con la realidad social que en parte regula. Nuestra Carta Magna, sin embargo, debe estar dotada de mayor permanencia y estabilidad y no a merced de los vaivenes y cambios dinámicos que se suceden, algunos de los cuales tienen carácter experimental." *Granma*, 17 de marzo de 2017.

29. Intervención de Homero Acosta, secretario del Consejo de Estado, con motivo de la entrega de premios Carlos Manuel de Céspedes y la Conmemoración de la Constitución Socialista Cubana, el 25 de febrero de 2015.

país. En la actualidad todavía se considera que la Revolución es fuente del Derecho, así como también se consideran fuentes del Derecho un discurso de un gran líder o una directriz supuestamente interna de un funcionario.

No ha de resultar extraño que se produzca la inclusión, en el articulado de la futura reforma de la Constitución, de cambios económicos, sociales o institucionales ya materializados en la vida diaria, afectando dicho modo de proceder de manera negativa al reconocimiento y prestigio de la propia Constitución, a su fuerza vinculante y a la importancia de la supremacía constitucional. Dicho con otras palabras, ¿qué plus, pues, aporta la Constitución si lo que incorpora como novedad ya se gestiona y es materializado en la vida diaria por los ciudadanos y la Administración? Ese razonamiento puede poner en peligro la posición suprema de la Constitución como la norma jurídica fundamental del Estado.

Proceder a una nueva reforma de la Constitución que responda a las transformaciones económicas, sociales e institucionales que el país demanda es una necesidad inexcusable e imperativa impuesta por la propia realidad, la cual ha de encontrar el marco jurídico constitucional adecuado para su propio desarrollo.

Las tensiones existentes entre el ordenamiento constitucional y el desarrollo de la reforma económica en Cuba muestran un espacio de ilegitimidad originado en una comprensión que reduce el Derecho a ser mero instrumento de la política. Las leyes no representan una limitación precisa para el Estado, son un mero instrumento para asegurar el orden político y económico.

El distanciamiento producido entre norma y realidad, entre la Constitución y el conjunto de reformas económicas que se han producido, llevan a Homero Acosta a reconocer que «las constituciones no son estatuas pétreas, inamovibles y de eterna reverencia», y «que llegado el momento histórico en que realidad social y texto constitucional estén divorciados, corresponde encarar un proceso de reforma», señalando más adelante que «por la naturaleza de la Ley de Leyes, su origen, contenidos, y ámbito sobre el que actúa es imprescindible que sus normas no queden como simples palabras desvinculadas de la sociedad en la que han de regir».[30] Merece resaltarse con especial énfasis estas acertadas y ajustadas palabras de Homero Acosta en las que se diagnostica de manera concisa y precisa una realidad insoslayable.

Como muestra de ese distanciamiento, la Constitución de 1976 parecía prohibir la inversión extranjera directa, sin embargo a partir de la reforma de 2002 se configura esta como un motor de la nueva economía cubana; dentro de este marco de análisis, ¿podría considerarse contrario a la Constitución cubana el establecimiento de la nueva zona del Mariel? A partir de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, resulta constitucionalmente legítimo en Cuba el establecimiento de empresas no estatales pequeñas, si sus dueños son cubanos, y transnacionales, en el caso de empresas mixtas. Esto supone que la ANPP ha considerado ajustadas a la Constitución tales medidas, a pesar de las salvedades insertadas en la Constitución de 2002. La propiedad exclusivamente estatal de

30. Intervención de Homero Acosta, secretario del Consejo de Estado, con motivo de la entrega de premios Carlos Manuel de Céspedes y la Conmemoración de la Constitución Socialista Cubana, el 25 de febrero de 2015.

las empresas ya no define al socialismo en Cuba. A pesar de que la Constitución atribuye a la ANPP el control de la constitucionalidad de las leyes –aunque nunca se haya ejercido–, se considera inadecuado que la propia ANPP sea juez y parte en cualquier declaración de inconstitucionalidad.

Estas y otras cuestiones permiten definir la posición real de debilidad de la Constitución en el ordenamiento jurídico cubano. Esta muestra de debilidad, no solo de la Constitución, sino del Derecho mismo, puede desembocar, ante las penetraciones del capitalismo, en una posición de la ley del más fuerte, un acomodo de las fuerzas explotadoras del capital, que siempre han preferido un ambiente sin Derecho ni derechos.

Es cierto que la Constitución no ha de ser considerada como la panacea que resolverá todos los problemas que la sociedad le plantee, pero es cierto también que cualquier proyecto de transformación social exige tanto el derecho como las políticas materiales que, con la Constitución como promotor y garante institucional, profundicen el ejercicio del Poder Popular.

Una de las cuestiones importantes y claves que supuestamente (ya que existe un mutismo absoluto sobre las cuestiones que serán objeto de reforma constitucional) deberán abordarse con carácter previo es el modo en que operarían los límites de la reforma previstos en el art. 137 de la Constitución de Cuba, ya que esta podrá ser reformada en todos los ámbitos que se determinen «excepto en lo que se refiere al sistema político, social y económico, cuyo carácter irrevocable lo establece el artículo 3 del Capítulo I» de la Constitución. La irrevocabilidad del socialismo está vinculada a los principios que definen la Constitución económica, es decir, la propiedad social predominante (arts. 14 y 15) (sobre esta cuestión, véase lo dicho anteriormente); la organización, la dirección y el control estatal de la economía nacional y del comercio exterior, así como la planificación estatal (arts. 16 y 18).

Las nuevas formas de gestión no estatal, definidas en los Lineamientos 2 y 3,[31] podrían plantear un claro desafío a la letra del párrafo primero del art. 14 de la Constitución, que dice así: «En la República de Cuba rige el sistema de economía basado en la propiedad socialista de todo el pueblo sobre los medios fundamentales de producción y en la supresión de la explotación del hombre por el hombre.» Las transformaciones económicas, propiciadas en alguna forma por los Lineamientos, se encuentran con claras dificultades de encaje en la propia Constitución.

En la actualidad se experimenta una nueva forma de estructuración del Poder Popular en dos provincias nuevas. «El Experimento de Mayabeque y Artemisa»[32] es una experiencia político-administrativa que podría catalogarse como de «paraconstitucional»[33] y que, en caso de dar resultados positivos, podría extenderse a todo el país. Detrás de esta experiencia se encuentra un proceso de descentralización gradual hacia los gobiernos provinciales y municipales, y que tienen como objetivos: la diferenciación y separación de los titulares de las asambleas municipales y provinciales del Poder Popular y sus respectivos consejos de administración, que recaen en la misma persona; la

31. 02. El modelo de gestión reconoce y promueve, además de la empresa estatal socialista, que es la forma principal en la economía nacional, las modalidades de inversión extranjera previstas en la ley (empresas mixtas, contratos de asociación económica internacional, entre otras), las cooperativas, los agricultores pequeños, los usufructuarios, los arrendatarios, los trabajadores por cuenta propia y otras formas, todas las que, en conjunto, deben contribuir a elevar la eficiencia. 03. En las formas de gestión no estatales no se permitirá la concentración de la propiedad en personas jurídicas o naturales.

32. La antigua provincia Habana fue dividida a partir del 1 de enero de 2011 en dos provincias: Mayabeque y Artemisa, y sobre las mismas se está realizando una experiencia piloto de descentralización gradual hacia los gobiernos provinciales y municipales.

33. Guzmán Hernández, Yan. "Lineamientos, constitución y líneas para una reforma constitucional anunciada en Cuba", en Iberoamericana, XV, 57 (2015), pág. 175.

descentralización, que al parecer será más hacia la provincia que hacia el municipio; y la delimitación de competencias a cada nivel.

Otros posibles cambios que pudieran introducirse en una hipotética reforma de la Constitución serían: la elección directa de los miembros del Consejo de Estado; límite de mandatos para determinados cargos políticos; valoración de la importancia de la autonomía municipal por su repercusión en el Poder Popular; reforzamiento de los mecanismos de la defensa de la Constitución; regulación de los mecanismos de democracia directa; inclusión de la reserva de ley que exija que determinados contenidos se aprueben mediante ley aprobada por el Parlamento; ampliación de los derechos fundamentales reforzando las garantías en la línea seguida por otras constituciones progresistas del área geográfica próxima; introducción de un capítulo dedicado a la Hacienda y sus impuestos; y, por supuesto, reforzamiento de la normatividad de la Constitución y su carácter vinculante, como ya se ha señalado.

Atender a la oportunidad del momento para elaborar una nueva Constitución o reformar parcialmente la existente es otro de los retos a los que se enfrentan los analistas. Existen dos posibles escenarios; en primer lugar, que se aborde la reforma de la Constitución con anterioridad a que el presidente Raúl Castro abandone el cargo, tal y como él mismo anunció públicamente, lo cual permitiría defender dicha reforma desde su plena legitimidad histórica y, a su vez, permitiría encauzar su sucesión dentro del nuevo marco constitucional; y, en segundo lugar, que el nuevo dirigente que sustituya a Raúl Castro, apoyado en una Asamblea Legislativa recién constituida, afronte el reto de reformar total o parcialmente la Constitución. El primer escenario sería el más propicio desde el punto de vista político y jurídico constitucional en cuanto que, por un lado, permitiría a Raúl Castro dar por finalizado un proceso histórico iniciado en 1959, liderando él mismo el cambio, y abriría una etapa cuyo desarrollo ya correspondería a su sucesor, y por otro lado, porque se prestigiaría la Constitución al ser la norma fundamental, vinculante, la cual habría de regir todo el proceso de cambio. Pero este escenario se encuentra con un obstáculo prácticamente insalvable: la escasez de tiempo de que se dispone para tamaña tarea. De tal manera que Cuba va a enfrentarse a un escenario muy complejo y rodeado de múltiples incertidumbres, donde por primera vez después de casi sesenta años no habrá ningún Castro al frente del Estado. En apenas unos meses, febrero de 2018, el presidente Raúl Castro entregará el poder a su sucesor, y a este le corresponderá la ingente tarea de abordar las reformas con una legitimidad «indefinida». Será, pues, el momento para reconfigurar esa nueva legitimidad propiciando la participación popular en la creación del Derecho y que este consiga protagonizar el rol que le corresponde, superándose para tal fin las insuficiencias puestas de manifiesto, sucintamente, a lo largo de este trabajo.

Lo que parece que resultará insoslayable es que sea cual sea el tipo de reforma o nueva Constitución que finalmente se defina, ésta recogerá los cambios ya realizados a niveles infraconstitucionales, atentándose ya desde el inicio contra el principio de supremacía constitucional, repercutiendo negativamente en el imaginario social acerca del valor normativo de la Constitución.

Referencias bibliográficas

Azcuy, Hugo. "Revolución y derechos", en *Cuadernos de Nuestra América*, vol. XII, n.º 23, enero-junio, 1995.

Alzugaray, Carlos y Chaguaceda, Armando. "Cuba: los retos de una reforma heterodoxa de la institucionalidad", *Frónesis*, vol. 17, n.º 2. Caracas: agosto 2010.

Burgos Matamoros, Mylai, "El Derecho en Cuba socialista. Reflexiones desde perspectivas crítico-dialécticas", en *Biblioteca Virtual Jurídica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,* https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2960/5.pdf.

Fernández Estrada, Julio, en *Dossier sobre los desafíos constitucionales de la República de Cuba,* http://espaciolaical.org/contens/publicacion/libro2/4970_dossier_desafio.pdf.

Fernández Estrada, Julio y Fernández, Michel. "La práctica renovada de los derechos humanos como pilar del desarrollo en Cuba", en *Los derechos humanos como pilar de la Republica de Cuba*, https://cubaposible.com/wpcontent/uploads/2017/07/FormatoFinal48W.pdf.

Fernández Estrada, Julio. "¿Por qué Cuba necesita un nueva Constitución", en SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política), 2016, https://law.yale.edu/system/files/area/center/kamel/sela16_fernandez_cv_sp.docx.pdf.

Guzmán Hernández, Yan. "El procedimiento de reforma, la participación popular y las reformas de la Constitución en Cuba (1959-2002)", *Estudios constitucionales*, vol. 13, n.º 2, Santiago: 2015.

Guzmán Hernández, Yan. "Lineamientos, constitución y líneas para una reforma constitucional anunciada en Cuba", en *Iberoamericana*, XV, 57 (2015).

Mondelo, Walter. "Constitución y regla de reconocimiento y valores jurídicos en el Derecho cubano", en *Revista Cubana de Pensamiento Socioteológico*, https://revista.ecaminos.org/article/constitucion-regla-de-reconocimiento-y-valores-jur/.

Pérez Marín, Amalia. "República y Ley en Cuba: reflexiones en tiempo de reforma", en https://cubaposible.com/republica-ley-cuba-reflexiones-tiempo-reforma/.

Prieto Valdés, Martha. "La reforma a la Constitución cubana de 1976", en Prieto Valdés, Martha y Pérez Hernández, Lissette (comps.), en *Temas de Derecho Constitucional cubano*, Félix Varela, La Habana: 2000.

Villabella Armengol, Carlos. "Una nueva mirada al constitucionalismo cubano desde los modelos constitucionales y la periodización de la República", *Revista Cubana de Derecho* / Unión Nacional de Juristas de Cuba, n.º 2014, cuarta época 44, Jul./Dic.

OPORTUNIDADES Y LÍMITES DEL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL Y LA AGENDA DE DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA

Germán Ríos
Director corporativo de Asuntos Estratégicos,
CAF - Banco de Desarrollo de América Latina

El escenario global ha cambiado radicalmente en los últimos años y ha tenido un importante impacto sobre América Latina. Además de los riesgos geopolíticos actuales, tales como las tensiones causadas por Corea del Norte, el terrorismo y la crisis de refugiados en Europa, nos enfrentamos a una serie de fenómenos que están teniendo importantes efectos sobre la economía mundial. Entre ellos, destacan los cambios en las políticas públicas en Estados Unidos como resultado de la elección del presidente Donald Trump, los efectos crecientes del cambio climático, las incógnitas sobre las consecuencias de la transición de la economía china, el Brexit y la reconfiguración de la Unión Europea, y las tendencias populistas y proteccionistas en crecimiento en algunos países del mundo.

En este contexto, la economía mundial se ha recuperado con lentitud después de la crisis de 2008-2009, y el crecimiento global continúa débil, impulsado principalmente por las economías emergentes. De forma adicional, el comercio internacional se ha ralentizado, y crece por debajo del producto global. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), en 2014 y 2015 el producto interno bruto (PIB) global creció 3,4% y 3,1%, respectivamente, mientras que el volumen del comercio mundial de mercancías aumentó 2,7% y 2,2%[1] durante los mismos años. Para América Latina es especialmente importante la incertidumbre causada por los cambios en la política monetaria y comercial de Estados Unidos y la transición en el modelo de desarrollo de China. Menos importante ha sido el Brexit, aunque su impacto sobre el resto de la Unión Europea podría eventualmente tener efectos sobre la región, en especial si afectan de modo negativo al crecimiento mundial.

La nueva Administración norteamericana, con un discurso proteccionista y populista, ha causado incertidumbre en la región. De hecho, solo el anuncio de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ha producido volatilidad en los mercados financieros y cambiarios, y ha postergado importantes inversiones privadas, especialmente en México. La pregunta principal es si Estados Unidos puede conseguir un mejor tratado para sus intereses que el vigente. Teniendo en cuenta que un número importante de empresas

1. Fondo Monetario Internacional, julio 2017.

norteamericanas vinculadas al sector automotriz (General Motors y Ford), cadenas de supermercados (Walmart), y empresas vinculadas al sector financiero (Citibank y JP Morgan), se han beneficiado de la expansión hacia el mercado mexicano y de la posibilidad de operar a menores costos, muy probablemente dichas compañías harán un importante cabildeo para mantener algunas de las condiciones actuales del TLCAN. La indefinición de esta negociación y la posibilidad de revisión de otros tratados comerciales por parte de los Estados Unidos continuarán afectando negativamente a América Latina y, especialmente, a México.

Desde el punto de vista mexicano, dada la gran dependencia de sus exportaciones del mercado de los Estados Unidos, esta decisión implicará la búsqueda de nuevos socios comerciales, principalmente dentro de América Latina. Esto podría conducir a un círculo virtuoso de mayor integración entre la Alianza del Pacífico y el Mercosur, y se potenciaría si este último logra avanzar en la negociación de un tratado de libre comercio con la Unión Europea. En este contexto, es crucial dinamizar la agenda de cooperación entre Europa y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), centrada en temas de productividad, competitividad y transformación productiva de la región.

En relación con Cuba, la nueva Administración de los Estados Unidos ha frenado los avances realizados hacia la normalización de las relaciones iniciados por el Gobierno del presidente Obama. Los recientes cambios establecidos afectan negativamente a los viajes turísticos y a las transacciones financieras con empresas estatales. En este nuevo contexto político, la economía cubana se resentirá debido a la ralentización del proceso de acercamiento a los Estados Unidos, y el embargo no será levantado a corto plazo, lo que restringirá las posibilidades de inversión de empresas norteamericanas en Cuba.

Por su parte, China se ha convertido en un importante socio comercial para muchos países latinoamericanos y, de hecho, hoy en día es equiparable, en términos de intercambio de bienes y servicios, a Estados Unidos y Europa, aliados tradicionales de América Latina. No obstante, este dinamismo del comercio exterior no se ha visto acompañado por mayores inversiones chinas en la región, y en el caso de los flujos de capitales chinos hacia América Latina, los mismos se han concentrado en pocos países y han estado asociados principalmente a la producción y exportación de materias primas.

El futuro de la relación China-América Latina dependerá principalmente de la profundización de los lazos de inversiones y financiamiento, puesto que la dimensión comercial seguirá dominando la agenda a corto plazo. Uno de los principales riesgos para Latinoamérica sería un aterrizaje forzoso en China, producto de la transición de modelo de desarrollo económico desde un enfoque de crecimiento hacia el exterior a uno basado más en el consumo y la inversión doméstica.

En el caso de Cuba, al ser una relación estratégica de gobierno a gobierno, es posible observar, además de la relación comercial tradicional, un mayor dinamismo de las inversiones chinas en la isla (por ejemplo, la fabricación de autobuses, por Yutong, y la transferencia de tecnología para la fabricación de ordenadores, por Haier), así como mayores relacio-

nes financieras, especialmente teniendo en cuenta las restricciones que afronta Cuba debido al embargo.

De estas consideraciones queda claro que América Latina está excesivamente expuesta a factores externos que escapan de su control, por lo que sus esfuerzos deben centrarse en fortalecer las fuentes de crecimiento interno a través de políticas económicas que mejoren la productividad y la competitividad de la región. Esto es lo que se conoce como la *transformación productiva* y engloba una serie de reformas de carácter microeconómico con la finalidad de fortalecer los aparatos productivos de las economías latinoamericanas.

Una nueva agenda de desarrollo para América Latina

No hay duda de que se han producido grandes avances económicos y sociales en América Latina en los últimos veinticinco años, no obstante, la región aún continúa dependiendo excesivamente de la producción y exportación de recursos naturales. Esto ha ocasionado una excesiva volatilidad en el crecimiento económico de Latinoamérica, y la ha hecho vulnerable a las fluctuaciones de la economía mundial. A pesar de que la coyuntura internacional favorable del período 2004-2014 contribuyó a una reducción significativa de la pobreza y a la consolidación de una nueva clase media, algunas reformas pendientes, como aquellas dirigidas a aumentar la productividad, no avanzaron al ritmo esperado.

La expansión económica china durante el mencionado período causó un aumento en la demanda de bienes básicos, lo que a su vez aumentó sus precios, produciendo ingresos extraordinarios en la mayoría de los países de América Latina, especialmente en los de Sudamérica. Paralelamente, las bajas tasas de interés en Estados Unidos, producto de la crisis de Lehman Brothers, causaron un exceso de liquidez que fue canalizado hacia la región. La combinación de la creciente demanda china de materias primas y el crédito abundante y barato, se tradujeron en tasas históricas de crecimiento para América Latina.

Hay que reconocer que la mayoría de los países de la región administraron relativamente bien la subida de precios de los recursos naturales como el petróleo, el cobre, la soja, el hierro, y el oro durante el *boom* de los *commodities* que se vivió entre 2010 y 2014, a través del diseño y la implementación de políticas macroeconómicas sensatas, aprendiendo de errores y de crisis previas. Esto ha causado que hoy en día la discusión sobre América Latina no se centre en temas macroeconómicos como en el pasado, puesto que en la mayoría de las naciones latinoamericanas se observa baja inflación, una situación fiscal relativamente bajo control, una deuda externa manejable, tipos de cambios flexibles y sistemas financieros sólidos, bien supervisados y regulados.

Cuba todavía enfrenta importantes desafíos macroeconómicos, como la eliminación del tipo de cambio dual, que genera importantes distorsiones de precios en los mercados y afecta a la operatividad de las empresas públicas, la consolidación fiscal, la normalización de su deuda externa y la profundización de sus mercados financieros, que permita que el crédito fluya hacia el nuevo sector de cuentapropistas.

Dados los cambios en la economía global, en particular una política monetaria menos expansiva en los Estados Unidos y la desaceleración de China, se ha reducido significativamente el crecimiento de América Latina, que pasó de una tasa media anual del 4,1% entre 2004-2013 a una del 0,7% de promedio anual entre 2014-2018,[2] y se ha ralentizado el ritmo de disminución de la pobreza y de la desigualdad.[3] Por ello, existe el riesgo de perder parte de las ganancias obtenidas en términos de aumento de calidad de vida de los latinoamericanos y de la consolidación de la clase media. Ante esta situación, es necesario plantear una revisión de la estrategia de desarrollo económico de la región, procurando un crecimiento de calidad sostenible, sustentable, y que vaya acompañado por un aumento de la productividad.

América Latina tiene muchas ventajas para acometer reformas que la conduzcan a un mayor y más estable crecimiento económico y, eventualmente, a crecientes niveles de desarrollo. Además de la estabilidad macroeconómica, la región cuenta con abundantes recursos naturales: 12% de las tierras cultivables del mundo, 40% de la biodiversidad, 20% de los bosques naturales, 33% de las reservas de agua dulce, y un considerable potencial en la producción de minerales, alimentos y energía. Además, con algunas excepciones como Cuba o Uruguay, una parte importante de la población de la región es joven y se encuentra en edad de trabajar, lo que se traduce en un bono demográfico. Con buenas políticas educativas y de formación profesional, estos jóvenes tendrían la oportunidad de convertirse en capital humano cualificado y productivo, mejorando al mismo tiempo sus oportunidades y calidad de vida. En el caso cubano, este último punto es muy relevante, puesto que su población ya cuenta con buena formación educativa, y lo que precisa es desarrollar habilidades laborales para aprovechar su potencial en agroindustria, turismo y biotecnología.

Es importante destacar la evolución de las llamadas empresas *multilatinas*, que se han expandido originalmente en América Latina y que, desde hace poco tiempo, han comenzado un proceso de globalización, convirtiéndose en líderes mundiales en sectores tales como agricultura, minería, aeronáutica y automoción, entre otros. Empresas latinoamericanas dinámicas como CEMEX, Embraer, Tenaris, Bimbo, JBS y ARCOR, son referentes mundiales en sus respectivos sectores y han expandido sus operaciones más allá de las fronteras nacionales y regionales.

La estrategia de desarrollo de América Latina debe sacar provecho de las mencionadas ventajas y mantener las ganancias obtenidas en los últimos años (mejores políticas macroeconómicas, reducción de la pobreza y consolidación de una nueva clase media). La prioridad debe colocarse en políticas microeconómicas que permitan aumentar la productividad y contribuir a la diversificación de las economías de la región. No menos importante es continuar con políticas sociales activas que reduzcan la pobreza y que combatan la desigualdad y la exclusión. Otro elemento clave de la estrategia es una inserción internacional inteligente, que permita a América Latina ampliar mercados y socios, tanto comerciales como inversionistas. A nivel transversal, es fundamental seguir fortaleciendo las instituciones en todas las áreas, y proveer un ambiente propicio para la inversión productiva.

2. Fondo Monetario Internacional.
3. Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

El ritmo de cambio tecnológico global es tan acelerado y la economía mundial tan compleja y poco predecible, que la estrategia debe ser flexible e ir adaptándose a nuevas condiciones que no siempre son posibles de anticipar. Por ejemplo, según un estudio del Foro Económico Mundial, más del 65% de los niños que hoy están comenzando la educación primaria, trabajarán en oficios que aún no existen.[4] Esto da una idea de la importancia de la adaptabilidad ante cambios en el entorno económico y tecnológico.

La transformación productiva de América Latina

La transformación productiva en América Latina consiste en la actualización continua de las estructuras productivas de la región y en el aumento de la productividad. Cuba no es una excepción. Este proceso busca agregar valor a la amplia base de materias primas con la que cuenta la región y, al mismo tiempo, descubrir nuevas actividades productivas en las que sus países tengan ventajas competitivas.

Para avanzar en este proceso se requiere un conjunto de políticas públicas que contribuyan a generar empleo formal, y que al mismo tiempo ayuden a reducir la pobreza y la desigualdad. Si bien hay varias medidas y acciones que forman parte de la estrategia de transformación productiva, no es posible detallarlas todas en este capítulo. No obstante, es relevante profundizar en tres de los aspectos microeconómicos más importantes y prioritarios: cerrar la brecha en infraestructuras, mejorar la calidad de la educación, y fomentar un ecosistema de emprendimiento e innovación.

América Latina exporta menos del 20% del total de sus productos dentro de la misma región, cifra inferior al 60% de Asia, o el casi 70% de Europa.[5] La poca conectividad física entre países debido a unas infraestructuras insuficientes e ineficientes se convierte en un obstáculo para incrementar el comercio intrarregional. Por ello, uno de los retos prioritarios en la transformación productiva de América Latina es cerrar la brecha en infraestructuras.

Contar con infraestructuras de calidad tiene impactos clave sobre el desarrollo. En primer lugar, permite la conexión física, contribuyendo a la movilidad de las personas y al comercio nacional e internacional. En segundo lugar, incide positivamente en la productividad al mejorar las capacidades logísticas y reducir los costos de transporte. En tercer lugar, tiene un importante impacto social, porque permite el acceso a servicios públicos como electricidad, agua, saneamiento y transporte público a las poblaciones más desasistidas.

Varios indicadores muestran que América Latina se encuentra rezagada con respecto a otras regiones del mundo en desarrollo en lo relativo a infraestructuras y logística. Aunque en los últimos años se han hecho importantes esfuerzos, principalmente en electricidad y telecomunicaciones, es necesario intensificar el trabajo en puertos y aeropuertos, fundamentales para mejorar la logística, el aumento del comercio internacional y la integración regional. Las áreas que requieren mayor atención son agua y saneamiento, autovías y carreteras, transporte urbano y ferrocarriles.

4. World Economic Forum (WEF), (2016). *The Future of Jobs "Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution.*
5. Centro de Comercio Internacional.

En Cuba es notorio el déficit en infraestructuras causado tanto por la falta de inversión, como de mantenimiento. Por ejemplo, en el caso de viviendas, se estima que se necesitan construir cuatro millones de nuevas unidades para satisfacer la demanda. En transporte, se requiere invertir cerca de 25.000 millones de dólares para cerrar la brecha y realizar el mantenimiento de autopistas, ferrocarriles, transporte público y puertos y aeropuertos. Con respecto a agua y saneamiento y electricidad, también son necesarias cuantiosas inversiones para actualizar las instalaciones existentes. Para potenciar las oportunidades en sectores tales como la agroindustria, el turismo y la biotecnología es crucial resolver los cuellos de botella que generan la insuficiente infraestructura y una logística poco eficiente.

Latinoamérica invierte anualmente cerca del 3% del PIB en infraestructuras, y para cerrar la brecha es necesario duplicar esta inversión. Esto requiere un importante esfuerzo fiscal y de diversificación de las fuentes de financiamiento. Por ello, es fundamental que los sectores público y privado trabajen de manera conjunta, en esquemas de asociaciones público-privadas (APP), y que se utilicen mecanismos novedosos de financiamiento, tales como fondos de infraestructura en moneda local. Para que muchas de estas iniciativas se hagan viables, es imperativo contar con un marco regulatorio e institucional que incentive este tipo de inversiones y permita la confiabilidad en contratos a largo plazo. Estas condiciones no están presentes en Cuba actualmente, por lo que es difícil plantear mecanismos de APP como solución a la oferta de infraestructura.

Diversos indicadores y estudios muestran que América Latina es la región del mundo que presenta la mayor desigualdad en cuanto a ingresos, con un índice de Gini de 48,1.[6] Gran parte de los problemas de la desigualdad tienen que ver con las pocas oportunidades que generan tanto el sistema educativo, como el mercado laboral formal. En América Latina las desigualdades son perpetuadas por el sistema educativo, puesto que existen marcadas diferencias de calidad entre colegios públicos y privados, por un lado, y entre urbanos y rurales, por el otro. También existen problemas de exclusión por género y etnicidad. Es muy difícil conseguir movilidad social con un sistema educativo que no provee igualdad de oportunidades. Según diversas estadísticas, aunque se ha hecho un buen trabajo en términos de cobertura, la calidad de la educación aún deja mucho que desear en la región.

La agenda de reformas educativas debería incluir los siguientes elementos: mejorar las condiciones de vida de niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad con el objetivo de reducir la deserción escolar, incrementar la calidad en la educación en la primera infancia (0-5 años), dar mayor énfasis a la educación técnica y para el trabajo, actualizar los programas educativos e introducir el uso de tecnologías de la información y la comunicación, así como mejorar las condiciones profesionales y de vida de los maestros y profesores. Además, el modelo de educación superior debe ser revisado integralmente, y puesto a tono con los cambios en el mercado laboral, los retos que suponen la revolución tecnológica y las demandas del sector público y privado.

Aunque el tipo de políticas públicas a aplicar depende de las condiciones específicas de cada país, las prioridades deberían centrarse en

6. Cálculos a partir de World Development Indicators del Banco Mundial, como promedio simple del índice de Gini de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

la educación en los primeros años y en la formación técnica y para el trabajo. Estudios recientes muestran la importancia que tiene la estimulación en niños de entre cero y cinco años, puesto que en esta etapa de la vida se gestan gran parte de las habilidades de aprendizaje futuro, y se prepara a los infantes para aprovechar mejor las subsiguientes etapas educativas. Invertir en los primeros años de formación de las personas contribuye a romper con la perpetuación de la pobreza y la desigualdad en la región, que se transmite de padres a hijos, primero a través del sistema educativo y posteriormente a través del mercado laboral.

La región se caracteriza por su alta informalidad laboral y por los problemas que reportan las empresas para contratar personal cualificado. En América Latina los trabajadores no cuentan con suficientes capacidades y adaptabilidad para las exigencias de un entorno empresarial dinámico y complejo, y las instituciones públicas responsables de la formación técnica y para el trabajo se han quedado obsoletas. En esta área, las políticas públicas deben apoyar los programas de educación profesional y técnica, y deben fomentar las competencias laborales generales que permitan el acceso de los estudiantes de educación media (que no necesariamente irán a la educación superior) al mercado de trabajo formal. Este tipo de formación debe ser continua y permitir la portabilidad de las habilidades, facilitando el tránsito de trabajadores entre diferentes sectores.

En el caso cubano, a pesar de que en general la población cuenta con buena formación educativa, esto no necesariamente se traduce en habilidades de trabajo para satisfacer las necesidades del sector privado, tanto de los incipientes negocios cuentapropistas, como de las inversiones extranjeras que entran en el país. En este sentido, para la isla es fundamental contar con programas de formación técnica y para el trabajo que transformen una mano de obra con muy buena base educativa en trabajadores de alta productividad.

Con respecto a la innovación, América Latina no se encuentra bien posicionada cuando se compara con otras regiones del mundo. Diversos indicadores muestran que se invierte poco en investigación y desarrollo (I+D), se generan pocas patentes y se publican pocos artículos científicos. Además, la coordinación entre los entes públicos, privados y académicos responsables de las actividades científicas y tecnológicas es insuficiente. Esto se ve agravado por la carencia de mecanismos de financiamiento adecuados para este tipo de actividades, tales como fondos de capital semilla y de riesgo, y poco apoyo a los emprendedores.

A este respecto, las políticas públicas deben orientarse a fomentar el emprendimiento y la innovación, encontrar espacios fiscales para aumentar la inversión en I+D, principalmente a nivel de pequeñas y medianas empresas (PYME) que generan empleo, contribuir a desarrollar mecanismos de financiamiento para el sector, y apoyar la coordinación público-privada-académica. Un elemento clave de la transformación productiva es impulsar un ecosistema de emprendimiento en el que se fomente la innovación, se diseñen e implementen políticas públicas de apoyo al emprendedor, y se generen mecanismos de financiamiento para los diferentes ciclos de negocios de las actividades productivas.

La inversión extranjera directa (IED) puede ser un factor importante en las actividades de adaptación y transferencia de tecnología, así como en la preparación de capital humano cualificado. Por ello, políticas de atracción de IED, que ofrezcan oportunidades e incentivos fiscales, deberían tener como contrapartida una mayor interacción de las empresas con los sistemas públicos de ciencia y tecnología y con las universidades. Es clara la interacción entre una educación de calidad y mayor innovación. En términos de políticas públicas, esto exige mejor coordinación entre los entes responsables de dichas políticas (educativas y de ciencia y tecnología) y el diseño y la implementación de medidas integrales y complementarias.

A pesar de que Cuba tiene una base científica importante y de haber realizado descubrimientos e innovaciones en las áreas de medicina y biotecnología, éstos no se han traducido en sectores productivos dinámicos. Por una parte, el embargo norteamericano, que impide el uso de tecnología y partes americanas, y por otro lado, la falta de comercialización de los productos patentados por las empresas del Estado, se convierten en importantes obstáculos para capitalizar el conocimiento científico de la isla. Adicionalmente, no existen mecanismos para incentivar a nuevos emprendedores, tales como capital semilla, inversionistas ángeles o incubadoras de negocio fuera de las universidades.

En la actualidad, la mayoría de los países de la región han emprendido importantes reformas para aumentar su productividad, y hay una clara preocupación entre los responsables de las políticas públicas por mejorar la competitividad y el ambiente de negocios. Esto permite ser relativamente optimista con respecto a la transformación productiva de América Latina como parte fundamental de un nuevo modelo de desarrollo económico. Actualmente, se hacen importantes esfuerzos por mejorar la calidad de la educación a todos los niveles, se ha logrado aumentar la inversión en infraestructuras e incorporar al sector privado en su gestión, y existen varias iniciativas interesantes en algunos países para incrementar la inversión en I+D y mejorar la coordinación entre los sectores público, privado y académico en materias científicas y tecnológicas.

Un entorno internacional menos favorable y complejo hace necesario que en América Latina se dé prioridad a una agenda de reformas integral para aumentar la productividad y generar un crecimiento económico que no esté sometido a las fluctuaciones de la economía mundial y permita mitigar las incertidumbres que producen las tendencias geopolíticas actuales. Cuba no es una excepción a la realidad latinoamericana.

Referencias bibliográficas

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), (2015). *Los Primeros Años "El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas"*.

CAF, (2016). *RED 2016. Más habilidades para el trabajo y la vida: los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral.*

Cereijo, M., & Solo-Gabriele, H. (2011). *Infrastructure Assesment for a Transition in Cuba.*

Comisión Económica para América Latina (CEPAL), (2016). *Panorama Social de América Latina.*

International Monetary Fund (IMF), (July 2017). *World Economic Outlook.*

OCDE, CAF y CEPAL, (2016). *Perspectivas económicas de América Latina 2017 "Juventud, competencias y emprendimiento".*

World Economic Forum (WEF), (2016). *The Future of Jobs "Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution.*

EL PAPEL DE LOS ACTORES EXTRARREGIONALES: ESTADOS UNIDOS, LA UE Y CHINA

Laurence Whitehead
Investigador senior, Nuffield College, Universidad de Oxford

Es difícil de explicar que Cuba, un país de tamaño moderado y con una población de once millones de habitantes, haya logrado durante más de medio siglo desempeñar un papel sobresaliente en un continente tan lejano como África, proyectar su influencia y propagar su «modelo» revolucionario por todo el mundo, y de forma especial entre sectores de opinión radicales de Europa y las Américas. Ante el inminente futuro postcastrista, cabe también preguntarse como el pueblo cubano podría asimilar un mundo mucho más indiferente a su nueva realidad en el supuesto de ser un país más «normal» y con una proyección no tan «sobredimensionada» como antes.

En los párrafos siguientes se intentará contestar estas dos preguntas mediante cuatro cuestiones analíticas: A) una primera reflexión a largo plazo acerca del «destino manifiesto» norteamericano y sus repercusiones «excepcionales» en Cuba; B) una segunda observación a medio plazo acerca de las relaciones euro-cubanas después de la caída del muro de Berlín; C) un tercer comentario de carácter provisional y cortoplacista acerca de la creciente presencia de China en el Caribe y particularmente en Cuba; y D) finalmente, unas especulaciones muy provisionales acerca de la delicada situación internacional en otoño de 2017, provocada tanto por crecientes tensiones en Venezuela como por la imprevisibilidad de la política exterior de la Administración Trump.

La presión estructural y geopolítica del «destino manifiesto» norteamericano

Para entender el esfuerzo grande y persistente de las autoridades cubanas para proyectar su modelo, sus ideas y su influencia al mundo hay que estudiar tanto la presión geopolítica excepcional que ha acorralado la nación desde su época colonial, como las reacciones sociopolíticas de los gobiernos de la isla, sobre todo las reacciones de la élite (o contraélite) revolucionaria que asumió el poder después de 1959.

No se pueden explicar las prioridades externas del régimen castrista sin entender la realidad histórica del siglo anterior a la Revolución o consid-

erar las ambiciones e ilusiones de los guerrilleros revolucionarios una vez que habían tomado el poder, cuando querían, no solo protegerse de la amenaza exterior que se desencadenó en Estados Unidos (EE. UU.), sino que además pretendían difundir su ejemplo y los valores de la revolución por el mundo. En su conjunto, estos dos factores de larga duración han generado lo que se puede denominar la «excepcionalidad estructural cubana».

Después de la venta de Florida a Estados Unidos en 1819, Cuba, y sobre todo La Habana, representó el eje central de la presencia extraeuropea del imperio español. Pero el crecimiento territorial, demográfico, y político-estratégico de Estados Unidos pesó constantemente sobre la identidad de la isla «siempre fiel». Con la anexión de Tejas y California y el desarrollo de un gran poder naval, esta situación se convirtió en insostenible y, finalmente, en la Guerra de 1898, el predominio militar estadounidense prevaleció. Ello conllevó una completa reorientación de los vínculos internacionales de la isla que pasó abruptamente de una intensa integración tanto político-estratégica como económico-cultural con España a una relación bilateral casi igualmente excluyente con los Estados Unidos como consecuencia de la enmienda Platt.

La situación de dependencia de Cuba contrastó con las experiencias de otras muchas repúblicas latinoamericanas. En aquel entonces, por ejemplo, Brasil tenía una política exterior mucho más diversificada en cuanto a los socios y vínculos económicos, sin una orientación estratégica tan bilateral, y con preferencias culturales francesas que no necesariamente coincidían con las económicas. En la región, el excepcionalismo cubano ha consistido en la intensidad y bilateralidad de sus relaciones exteriores, primero con Madrid, después con Washington, más tarde con Moscú y, finalmente, con Caracas. Cada uno de estos cambios de relación estratégica con un solo socio ha sido abrupto y total. Sin duda, esta manera de conectarse con el mundo exterior solo es posible en un país como Cuba: centralizado y controlado desde arriba, con una ciudad capital muy dominante y con fronteras naturales definidas por el mar.

No cabe duda de que la reorientación de la política exterior cubana hacia el bloque soviético era más drástico y artificial que los anteriores «romances» con Madrid y Washington. Como consecuencia del embargo y hostigamiento norteamericano, por un lado, y de sus ambiciones ideológicas e internacionales, por el otro, los guerrilleros en el poder necesitaron un alto grado de control interno. La salida medio forzada de aproximadamente una décima parte de la población antes de la Revolución reflejaba esta situación. De todas maneras, las presiones externas del expansionismo estadounidense ya existían antes, continuaban e iban a persistir independientemente de cómo evolucionaría la situación interna de la isla.

Con la desaparición del bloque soviético, el régimen cubano enfrentó un «periodo especial» de ajuste y cuasi aislamiento económico muy duro, reforzado por la intensificación de las sanciones extraterritoriales articuladas por las leyes Torricelli (1992) y Helms-Burton (1996). A pesar de los grandes esfuerzos de las autoridades cubanas para fomentar movimientos y gobiernos afines en África y otras partes, a cambio de esta inversión, La Habana no pudo esperar ninguna reciprocidad. Sin embargo, para defenderse ante EE. UU., Cuba logró consolidar un apoyo

casi unánime en las Naciones Unidas en defensa de su soberanía e independencia y en contra del embargo estadounidense. Aún así, necesitaba nuevos aliados más comprometidos.

Fue a mitad de los años noventa que Cuba exploró, entre otras opciones, las posibilidades de establecer nuevos vínculos con la Unión Europea (UE), el Vaticano y Pekín. Finalmente encontró, a partir de 2000, nuevamente, un socio muy especial: la República Bolivariana de Venezuela. Con esta alianza estratégica se reprodujo el patrón habitual de la política exterior cubana de crear un vínculo bilateral muy intenso, basado en la solidaridad ideológica y la colaboración, no sólo comercial sino estratégica, cultural y militar. Casi veinte años después, de nuevo, también esta estrategia parece en peligro de romperse de forma abrupta. Entonces, ¿qué alternativas se presentan para la política exterior cubana?

La Unión Europea

La desintegración del bloque soviético, que tanto había golpeado a la Cuba comunista, abrió, al mismo tiempo, perspectivas muy halagadoras para la UE. Con la reunificación de Alemania en 1990, el peso de Europa se volcó hacia el Este, facilitando una ambiciosa política de expansión hacia los países excomunistas, en transición hacia el modelo liberal occidental de democracias de mercado. Asimismo, con el liderazgo de Felipe González, España realizó un bastante modesto esfuerzo de promover una «socialdemocratización» de Cuba, si se compara con Alemania. Probablemente, desde el inicio era solo una ilusión que no llegó a realizarse por falta de empuje y recursos europeos, pero sobre todo por la escasa flexibilidad del lado cubano. De todas las maneras, en 1996, la aprobación de la Ley Helms-Burton en EE. UU., y la elección de José María Aznar, del Partido Popular, como jefe de Gobierno de España como sucesor de Felipe González, garantizaron el fracaso de esta estrategia. A instancias del Gobierno español, el Consejo Europeo aprobó la Posición Común supeditando las relaciones con Cuba a su democratización.

Solo dos décadas después, tras diversos intentos frustrados, fue posible reanudar las negociaciones que fructificaron en diciembre de 2016 con un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) entre la UE y Cuba. El distanciamiento se prolongó por causas, entre otros factores, como el ingreso a la UE de países como la República Checa (que guardaba la memoria de su invasión por el Pacto de Varsovia con el apoyo de los hermanos Castro) que intensificó las discrepancias con el régimen cubano dentro de la UE. Por otra parte, el régimen cubano se esforzó más en reconciliarse con el Vaticano, que con la UE. El gradual acercamiento de los meses más recientes y el éxito de la firma del acuerdo parecen motivados, al menos en parte, por la «normalización» de relaciones entre Cuba y EE. UU. al final de la segunda Administración del presidente Obama. Para los europeos eso significaba, por una parte, que no había más riesgo de ofender a Washington al acercarse a La Habana y, por otra, que había un riesgo de quedar excluido del corazón del Caribe en caso de no abrir la puerta al régimen comunista.

Queda por ver cómo va a evolucionar esa relación entre Cuba y la UE teniendo en cuenta la elección de Donald Trump como presidente de EE.

UU. y el grave deterioro de la situación en Venezuela, que es el principal aliado de Cuba en la región. En principio, una intensificación de lazos con Europa a partir del ADPC, recuperando parte de la oferta de la UE en 1995, cuando inició por primera vez negociaciones con Cuba, podría ser beneficioso para las dos partes, pero hay incertidumbre respecto a que eso llegue a ocurrir. En este momento, la principal alternativa de Cuba parece ser explorar otros aliados como China que ha ido ganando presencia global.

La República Popular China

Durante la última década, el dinamismo de la expansión económica y política de China ha impactado en toda América Latina, y Cuba no ha sido una excepción. Los motivos comerciales y estratégicos de Pekín son evidentes pero, además, en el caso cubano existe un factor adicional: una cierta hermandad política. Desde luego que la evolución de la Revolución china ha sido muy distinta a la de Cuba, y, además, durante la época soviética, el castrismo se alió con Moscú y en contra de Pekín. Sin embargo, siempre hubo una cierta convergencia ideológica, y en los años noventa, el partido cubano estudió con detenimiento la posibilidad de aprender algo de los éxitos chinos. Sin embargo, en la práctica, la convergencia reciente se basa mayormente en cálculos comerciales y estratégicos y mucho menos en doctrinas compartidas. En los últimos años, Pekín ha estado exportando casi 2 000 millones de bienes anuales a la isla y ha apoyado algunas inversiones en sectores estratégicos como, por ejemplo, telefonía móvil y computadoras.

Si La Habana lograra modernizar su economía e infraestructura portuaria, Cuba podría convertirse en un gran centro distribuidor de productos chinos. Pero después de su experiencia con Caracas, Pekín probablemente no quiere arriesgar demasiado dando préstamos a otro gobierno con capacidad crediticia muy limitada. Especulando con que el Gobierno de Trump decida hostigar a China en el Mar del Sur de China, algunos en Pekín pueden pensar en desafiar a EE. UU. en el Caribe trabajando muy de cerca tanto con La Habana como con Nicaragua. Eso implicaría repetir, una vez más, la práctica cubana de entablar un vínculo muy intenso con un aliado internacional capaz de resistir el expansionismo del «Imperio del Norte». Es un escenario posible, pero remoto. En el pasado, la alianza La Habana - Pekín no ha funcionado demasiado bien, y cabe preguntarse hasta qué punto Pekín estaría dispuesto a apoyar a la isla en caso de un conflicto en el estrecho de Florida. Además, sería una relación con poca posibilidad de generar apoyo popular dentro de Cuba.

Ante estas dudas, lo probable y racional es que, más que una apuesta estratégica a la UE o a China, Cuba despliegue una política de diversificación comercial y despolitización de las relaciones externas, aunque ello requeriría grandes y penosos ajustes internos. El escenario se complica por dos factores adicionales. Primero, por el endurecimiento de la política norteamericana (de momento retórico al menos), atendiendo a las declaraciones de la posición de Donald Trump en junio de 2017, cuando anunció en Miami la restricción de varias medidas de la política de «normalización» de Obama. Segundo, y aún más importante, por el deterioro de la situación socioeconómica y política en Venezuela que puede poner en riesgo, tanto la seguridad energética de la isla como la

seguridad física de los casi 40 000 cubanos que trabajan en los sectores de educación y salud en la República Bolivariana.

Una coyuntura inmediata muy complicada

Ante el riesgo que plantean estos acontecimientos recientes, es necesario reflexionar sobre su significado y consecuencias. Pero, por otra parte, cabe destacar que son temas muy volátiles y cualquier comentario tiene que ser tanto provisional como precoz y especulativo. De todos modos, el propósito de esta contribución es esbozar un cuadro de las relaciones extrahemisféricas de la isla y no evaluar las relaciones interamericanas que son tratadas en más detalle por otros autores del libro.

Aún así, no se puede pasar por alto el hecho que estos «trastornos caribeños» y la consecuente percepción de una creciente vulnerabilidad de las autoridades habaneras frente a sus vecinos más inmediatos produce también efectos extrarregionales. Por un lado, todo el mundo mira con preocupación e incertidumbre las nuevas posiciones de Washington desde la Presidencia de Donald Trump. Nadie sabe a ciencia cierta si la burocracia administrativa y los intereses a largo plazo de la primera potencia mundial van a prevalecer o si puede surgir una política realmente arbitraria e incluso irresponsable.

Desde esta perspectiva, el manejo de la relación cubano-estadounidense tiene un interés general, incluso para observadores lejanos a quienes no les importa nada la relación bilateral. No es necesario ser afín al régimen cubano para sentir una cierta solidaridad con una nación tan expuesta a las provocaciones y los golpes bajos que caracterizan el nuevo Gobierno en Washington. Después de todo, lo que Trump le hace a Cuba mañana puede anticipar medidas igualmente desestabilizadoras en otros países, tanto aliados como rivales, en otros continentes. Es por ello que lo que puede pasar en el estrecho de Florida tenga una repercusión internacional más allá de la relación Cuba - EE. UU. En general, hay que reconocer que las autoridades de La Habana manejan una situación muy delicada con paciencia y responsabilidad.

Tratan de no ofrecer argumentos para provocar actos agresivos; colaboran con mucha más eficacia que sus vecinos en temas como la migración, el narcotráfico, el crimen organizado y los huracanes. Y, a pesar del coste político, siguen defendiendo la dignidad nacional, ayudan en procesos de paz como el del Gobierno colombiano; etc. Si, a pesar de todos estos esfuerzos, Cuba no puede mantener una relación mínima con Washington, otros países como China, Irán o Rusia tienden a sacar conclusiones negativas en relación a su propio comportamiento con Estados Unidos.

Incluso existe siempre la posibilidad de que algún rival extrahemisférico pueda pensar en términos de «pescar en aguas revueltas», es decir, en el Caribe. Como se ha explicado antes, en este sentido hay una tradición histórica enfocada en Cuba que es una de las banderas más clásicas del expansionismo yanqui. Indudablemente, la marina mercante de China está interesada en el potencial comercial del renovado Puerto de Mariel y muchas empresas petroleras extrahemisféricas tienen proyectos de exploración en aguas territoriales de Cuba. Más grave sería

que se produjera una reactivación de una tradición rusa de espionaje militar con base en la isla. Pero podría acontecer, y la retórica de Trump estimula tales pensamientos. Sin embargo, hay razones de peso para desestimar estas proyecciones, al menos a corto plazo. Por un lado, no es lo mismo preparar planes hipotéticos para un futuro incierto que dar prioridad a una intromisión demasiado abierta y arriesgada en un ámbito donde la correlación de fuerzas no parece muy favorable y donde una iniciativa burda puede provocar reacciones contraproducentes. Los que quieran probar los límites de la hegemonía norteamericana tienen a su disposición muchos otros campos de acción. Y por el otro lado, sin el aval de La Habana nada de eso sería posible. Al menos a mi juicio parece muy poco probable que el Gobierno cubano vaya a querer meterse en aventuras de este tipo, por lo menos mientras la situación externa siga tan sensible. Además, con el cambio de liderazgo generacional que se avecina, la situación interna también sugiere cautela.

El desastre en Venezuela refuerza esta lógica defensiva. Países como China y Rusia siguen con mucha atención la trayectoria turbulenta de la política en la República Bolivariana. Por otro lado, el país tiene la reputación de poseer las riquezas más grandes del mundo en el campo de los hidrocarburos y necesita ayuda técnica, fondos de inversión y salidas seguras al mercado. Todo ello no está disponible en las Américas. Por esta razón es inevitable que poderes extrahemisféricos sientan la tentación de involucrarse, a pesar de sanciones y posibles reacciones «monroeistas» por parte de EE. UU. En este momento parece que la empresa rusa Rosneft se perfila como la más inclinada a seguir este curso. Los chinos también tienen muchas razones para mantener una presencia a largo plazo en Venezuela, a pesar de las posibles resistencias. Sin embargo, a corto plazo, han mostrado más cautela, probablemente porque no quieren arriesgar más de lo que ya han prestado, y tal vez porque también sienten que la situación política en Venezuela no corresponde a sus expectativas anteriores. Hay que subrayar que todo esto es muy especulativo, y la situación puede cambiar drásticamente en cualquier momento.

En suma, las autoridades cubanas enfrentan una disyuntiva muy delicada en relación a Venezuela, y por tanto también frente a los potenciales socios extrahemisféricos de Caracas. Por una parte, Cuba debe mostrar solidaridad con la República Bolivariana que ha sido y aun es un socio estratégico, y estar a favor de sus esfuerzos de estabilizar la situación buscando apoyos no estadounidenses. Sin embargo, por otra parte, La Habana también tiene que defender sus intereses directos con China y Rusia y no puede correr el riesgo de perder su equilibrio propio en caso de un desenlace no deseado en Venezuela. En este momento no se puede anticipar con ninguna confianza la eventual salida a esta situación tan complicada y delicada, pero hay que tomar en cuenta esas incertidumbres cuando se analizan las relaciones entre Cuba y los distintos poderes extrahemisféricos.

RETOS Y OPORTUNIDADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO ACUERDO DE DIÁLOGO Y COOPERACIÓN: UNA MIRADA DESDE CUBA

Raynier Pellón Azopardo
Coordinador del Equipo de Estudios Europeos, CIPI, La Habana

La firma del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) entre Cuba, la Unión Europea (UE) y sus estados miembros constituye un hecho trascendental y el inicio de una nueva etapa en las relaciones de Cuba con el bloque comunitario.

Las reformas socioeconómicas aplicadas desde Cuba y un cambio de estrategia en la proyección de la UE hacia la Isla constituyeron variables claves para que ambos actores emprendieran el camino hacia una renovada cooperación. Existen potencialidades –basadas en el mutuo respeto, y con total apego a la no injerencia en los asuntos internos de las partes– para desarrollar las relaciones en áreas de interés recíproco, mientras que al propio tiempo se apueste por el diálogo en aquellas esferas donde han predominado las divergencias.

El nuevo instrumento sustituye formalmente a la Posición Común (PC), quedando superada una política de condicionamientos unilaterales que a todas luces resultó ineficiente para el desarrollo de las relaciones y ante los propios intereses de la UE en Cuba. Como resultado, la política comunitaria también alcanza una mejor correspondencia con el nivel de los vínculos que Cuba y los estados miembros venían desarrollando. Para diciembre de 2016, fecha en que se firma el ADPC, 22 miembros de la UE ya tenían acuerdos de cooperación bilateral oficial con la Isla, y se realizaban consultas políticas intercancillerías con 24.

El nuevo marco regulatorio compendia las relaciones existentes en materia de cooperación y diálogo político, dejando allanado el camino para avances en estas materias y en el campo de las relaciones comerciales. Como resultado, la UE se encuentra en una mejor posición para acompañar a Cuba en la actualización de su modelo económico y social, proceso cuya evolución impacta simultáneamente en el conjunto de las relaciones sociales en Cuba, en sus vínculos interinstitucionales, en las relaciones de propiedad, así como en las jerarquías, los valores y en la propia cultura cívica del país.

Dentro del marco del diálogo político global, la cooperación práctica en materia de derechos humanos se presume entre las áreas de mayor

divergencia. Un trato no discriminatorio del tema, y el cuidado de abordarlo equilibradamente, considerando tanto los derechos civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales, podría ser la clave en la búsqueda de consensos; también ante el propósito de cooperar, tanto en el ámbito bilateral, como en el contexto multilateral.

El nuevo contexto de las relaciones también es coherente con el compromiso de promover la asociación estratégica entre la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión Europea y la Estrategia Conjunta UE-Caribe, teniendo en cuenta tanto los beneficios de la integración regional latinoamericana, como los de la asociación birregional.

No obstante, las relaciones entre Cuba y la UE no transitan necesariamente por una vía expedita. Tanto el escenario internacional, como los factores endógenos que inciden en la proyección de ambos actores meritan particular sabiduría para que puedan ser sorteados los retos y, al propio tiempo, potenciar las oportunidades existentes.

Como tendencia, la relación entre Cuba y la UE sigue condicionada por las propias asimetrías existentes entre ambos actores y el relativo poco peso económico de la isla frente al bloque comunitario, las limitaciones mismas que imponen los impactos de la crisis global, la distinta naturaleza de los sistemas políticos y económicos, y los costes de la disonante política anunciada por el presidente estadounidense, Donald Trump.

Ante tales premisas, en el artículo compartimos una visión sobre los retos y las oportunidades que afrontan las relaciones entre Cuba y la UE. Igualmente, se pretende avizorar los beneficios de una mayor inclusión internacional de la isla, bajo formas de aprendizaje mutuo, intercambio de experiencias y buenas prácticas en los ámbitos de la cooperación económica, política, cultural y de seguridad.

Estados Unidos y su influencia en la relación Cuba-UE: «Donald Trump vs Obama»

El ascenso al poder de Donald Trump y su propósito de eclipsar la política de Obama hacia Cuba, ha suscitado incertidumbres sobre la posible reacción o rediseños de actores internacionales en su proyección hacia la isla. En respuesta, se observa un consenso predominante en la comunidad internacional, cuya apuesta explícita es acompañar a Cuba –desde una posición constructiva y de futuro– en momentos trascendentales de su acontecer político, económico y social.

La actualización del modelo económico y social cubano ha constituido un catalizador de dicha proyección, entre cuyas manifestaciones podemos citar la renegociación de la deuda cubana con el Club de París, la propia firma del Acuerdo entre Cuba y la UE y su posterior ratificación en julio pasado por parte del Parlamento Europeo. A pesar del disonante discurso de Trump, no podría dejar de citarse la vigencia de una veintena de acuerdos bilaterales que fueron firmados entre Cuba y Estados Unidos (EE.UU.) durante la gestión de Obama y que abarcaron diversas áreas, entre las que aparecen la política migratoria, la aplicación y el cumplimiento de la ley, el combate al narcotráfico, la protección del medio

ambiente, la salud, la agricultura o como hacer frente a situaciones de derrames de hidrocarburos, entre otras.

Resulta loable referirse a los impactos del bloqueo de EE.UU. contra Cuba. De mantenerse enquistada la proyección estadounidense en los estrechos marcos del bloqueo económico, financiero y comercial contra Cuba, nada novedoso habrá logrado Donald Trump. Solo continuará desatendiendo el rechazo absoluto de la comunidad internacional, de sus electores y del propio sector empresarial de EE.UU.

Haciendo abstracción de las diferencias objetivas que se observan entre las políticas implementadas por Obama y el retroceso que ya se aprecia en las relaciones de Trump con Cuba, las cifras pueden demostrar que el nuevo ejecutivo, lejos de oponerse a la política aplicada por su predecesor, podría apostar por una proyección que en esencia resulte análoga. Genera suspicacia apreciar que en el momento de mayor proximidad entre la Casa Blanca y el Gobierno cubano, también se hayan aplicado –durante la gestión Obama– el mayor número de penalizaciones financieras contra bancos e instituciones en sus relaciones con Cuba.

Durante el gobierno de Obama se impusieron 56 multas a entidades estadounidenses y extranjeras. El valor acumulado de estas penalizaciones asciende a 14 272 982 610,13 dólares, cifra sin precedentes en la historia de la aplicación del bloqueo contra Cuba. Asimismo, después de los anuncios del 17 de diciembre de 2014, fueron multadas 11 entidades por valor acumulado de 2 842 429 064 dólares, con un marcado carácter extraterritorial y su correspondiente efecto intimidatorio en el sector bancario y empresarial, teniendo como blanco principal a entidades europeas y afectando el pleno desarrollo de los vínculos económicos, comerciales y de inversión de esa región con Cuba.[1] Las megamultas impuestas en 2015 a los bancos europeos Commerzbank (Alemania), por 1 710 millones de dólares, y Crédit Agricole (Francia), por 1 116 893 585 dólares, constituyeron ejemplos de esta política.[2]

Desde Cuba, la apuesta por una mayor presencia del capital internacional y la apertura a una competencia en igualdad de condiciones y sin privilegios preconcebidos constituyen procesos irreversibles. Se continúa apostando por la diversificación de las relaciones, se ha otorgado un régimen especial de tributación para las inversiones extranjeras y autorizado el establecimiento de empresas con capital totalmente foráneo, lo cual constituye un atractivo adicional que encuentra amparo en la Ley de Inversiones vigente.

Con altos y bajos, Cuba no ha dejado de avanzar en la recuperación de su prestigio financiero, constituyéndose en variable clave el propósito de incrementar los ingresos en divisas y la reducción del déficit financiero externo del país. La condonación del 70% de su deuda en el Club de París, el 90% de la deuda contraída con la antigua URSS, y el 70% con México han resultado pasos loables en esa dirección.

Medidas como la nueva ley migratoria, la ampliación de la propiedad y de negocios privados, el incremento de los servicios de Internet, el megaproyecto inversionista del Mariel, la creación de cooperativas no agropecuarias, la autonomía otorgada a las empresas estatales en busca

1. *INFORME DE CUBA*. Sobre la resolución 70/5 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulada "Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba". La Habana, junio de 2016. http://www.cubavsbloqueo.cu/sites/default/files/InformeBloqueo2016ES.pdf
2. En el contexto europeo también destacan la multa aplicada al banco holandés ING, en 2012; al italiano Intesa Sanpaolo, en 2013, y al banco francés BNP Paribas, al cual se le aplicó una multa récord de 8 970 millones de dólares, en 2014.

de una mayor eficiencia y competitividad, entre otras, también han incrementado el interés de actores internacionales hacia Cuba, independientemente del signo político de los mismos. Posiciones de fuerza como la Ley Helms-Burton, de 1996, y el deseo proclamado por Trump de fortalecer el bloqueo contra Cuba carecen totalmente de respaldo internacional.

Esta tendencia, en momentos en que el mercado cubano se torna más atractivo, y la presencia de actores como Rusia, China, Canadá y la misma UE se hace más visible, también se ve acompañada por representantes del propio sector empresarial estadounidense, cuya influencia debería conducir hacia un enfoque de mayor pragmatismo en la política actual del ejecutivo Trump. De lo contrario, la pretensión de limitar la presencia económica de EE.UU. en la isla seguirá constituyendo una oportunidad para la competencia, mientras que, al propio tiempo, el proclamado propósito de aislar a Cuba no pasará de ser eso: una proclama.

Crecientes vínculos con la UE: Retos y oportunidades en el contexto de una renovada cooperación

La firma del Acuerdo entre Cuba y la UE ya constituye un hito en el contexto de la relación bilateral. A este paso histórico se ha sumado –en julio del presente año 2017– la ratificación del Parlamento Europeo, lo cual permitirá que el acuerdo entre en vigor de manera provisional y parcial (para las disposiciones que son competencia comunitaria), mientras se iniciará un proceso para su ratificación por los parlamentos de los estados miembros del bloque para que pueda desplegar todos sus efectos.

La implementación provisional del acuerdo también vendrá a simbolizar la posibilidad de avanzar en una relación constructiva, opuesta a la política expuesta a mediados de junio de 2017 por el presidente Donald Trump en Miami. Como resultado se avizora una creciente e importante participación de la UE en la estrategia de desarrollo cubana. Las relaciones existentes en el ámbito comercial, de inversión y cooperación ya evidencian la importancia del bloque comunitario para Cuba y las potencialidades existentes en el desarrollo de dichos rubros.

La UE abarca hoy el 89% del intercambio comercial de Cuba con Europa, las exportaciones al bloque comunitario representan el 84,5% de las ventas a Europa y las importaciones provenientes de la UE alcanzaron el 91% de los productos procedentes de esa región, constituyendo el segundo socio comercial de la isla, según datos oficiales publicados a principio de 2016. Entre los diez principales países socios comerciales de Cuba en el mundo destacan cuatro países comunitarios: España (3º), Italia (7º), Alemania (9º) y Holanda (10º).[3]

En términos de inversiones, existen 75 negocios con capital extranjero proveniente de Europa, de ellos 73 con los estados miembros de la UE, constituyéndose el bloque en el primer suministrador de inversiones extranjeras a Cuba. Los sectores en los cuales se desarrollan fundamentalmente son el turismo, la industria, el transporte, la energía, la industria alimentaria, y la minería.

3. República de Cuba. Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera. Dirección de Política Comercial con Europa. Informe Europa, 2016. La Habana.

La UE también funge como el principal donante de cooperación, aportando actualmente 50 millones de euros en virtud del Reglamento sobre el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) para el período 2014-2020. Para el acceso a estos fondos, las autoridades europeas conformaron el correspondiente Programa Indicativo Multianual (PIM), acorde con las prioridades planteadas por Cuba y conviniendo trabajar en los sectores de seguridad alimentaria, recursos hidráulicos, energías renovables y apoyo a la modernización económica y social de Cuba. En el mercado del turismo, los países de la UE se mantienen creciendo aproximadamente un 35%. El total de llegadas procedentes de esta región, al cierre de diciembre de 2016 superó los 1 045 000 visitantes. Los países emisores más importantes fueron: Alemania, Italia, Francia y España respectivamente.

No obstante, y aunque pudiera resultar paradójico en el actual contexto de las relaciones, se observa como tendencia una disminución de las exportaciones cubanas a la UE, y el consecuente incremento del déficit comercial respecto a las importaciones. Entre 2015 y 2016 hubo una reducción del 8% en el intercambio comercial, con una disminución del 20% de las exportaciones cubanas y un 10% de las importaciones.[4] Tales tendencias guardan relación con una reducción en la disponibilidad de divisas cubanas, pero debe destacarse entre los factores de peso, que los niveles de exportaciones cubanas hacia la UE se vieron particularmente deterioradas a partir de 2014, con la eliminación de las preferencias arancelarias que se otorgaban a sus productos. Según lo reglamentado por el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) de la UE, Cuba deja de beneficiarse por encontrarse clasificada como «país de renta intermedia en la franja superior». En ese orden se afectaron particularmente las exportaciones de la industria tabacalera, los productos de la pesca, el café tostado, la manteca de cacao, los jugos de fruta, los aceites esenciales y las confecciones textiles, entre otros.

Por la misma razón de su mayor desarrollo relativo y, en virtud del Reglamento ICD de la UE, la ayuda al desarrollo que recibe Cuba pudiera reducirse progresivamente, constituyendo ambos factores verdaderos obstáculos para la profundización de las relaciones bilaterales. Alertar tempranamente sobre tales tendencias, así como la necesidad de estudiar las formas de paliar sus efectos, debe constituir una prioridad de las autoridades competentes. La condición cubana de país subdesarrollado, y los impactos del bloqueo económico, comercial y financiero de EE.UU. justificarían tal esfuerzo, y también constituyen razones para que la UE reconsidere a Cuba entre los beneficiarios del Sistema de Preferencias Generalizadas, así como entre los destinos priorizados de su cooperación al desarrollo.

Cuba y la UE han reafirmado la voluntad de cooperar –de acuerdo con sus respectivas capacidades –en el Programa de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, concretado en la Agenda 2030, aprobada por Naciones Unidas en septiembre de 2015. Convergen en la necesidad de alcanzar un desarrollo equilibrado, tanto en la esfera económica, como en la social y la ambiental. Entre los ejes transversales y estratégicos de la cooperación aparecen el desarrollo sostenible, la dimensión de género, la creación de capacidades nacionales, la buena gobernanza, los derechos humanos, y la gestión del conocimiento.

4. República de Cuba. Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera. Dirección de Política Comercial con Europa. Informe Europa, 2016. La Habana.

Sin embargo, tales propósitos requieren instrumentos específicos que tributen al incremento del intercambio comercial y de la inversión. Si bien el ADPC tiene como componente fundamental el diálogo político y la cooperación –sin contemplar preferencias arancelarias, ni otras facilidades concretas de acceso a los respectivos mercados– resultará imperioso atender la profundización de posibles asimetrías, contrarias a los objetivos estratégicos de desarrollo.

También se observan potencialidades en la descentralización de la cooperación y su gestión. El Acuerdo contempla tanto la participación de instituciones gubernamentales, como de autoridades locales, organizaciones internacionales, agencias de desarrollo de los estados miembros y de la propia sociedad civil. Organizaciones de la sociedad civil cubana poseen el potencial para jugar un rol proactivo en su interacción con las contrapartes europeas; mientras que una mayor visibilidad e intencionalidad económica, social y cultural de los actores civiles nacionales, también resulta coherente con el modelo social cubano y ante el propósito de alcanzar una mayor eficiencia en la gestión estatal.

En términos de políticas o presumibles negociaciones económicas –sobre todo en temas de inversión y comercio– es de esperar que la UE promueva en su relación con Cuba una mayor armonización del marco legal, y su sintonía con las normas y los estándares internacionales, en especial la Organización Mundial del Comercio (OMC). Un camino sin dudas sensible, máxime ante el propósito de erigir al mercado cubano como un espacio propicio para la reproducción del capital, y, al propio tiempo, apostar por un desarrollo equilibrado, tanto en la esfera económica, como en la social y la ambiental.

Por otra parte, los nexos bilaterales seguirán constituyendo un soporte imprescindible de los vínculos comerciales, de inversión y cooperación. En este orden, España no ha sido un actor secundario. Entre los estados comunitarios continúa conjugando –como ningún otro– el mayor entramado sociocultural, político y económico con Cuba y su sociedad. También acompañó desde una actitud positiva las negociaciones con la UE, las cuales concluyeron con la eliminación de la Posición Común y en la firma del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación. Existe un interés creciente de los empresarios españoles por invertir en Cuba, y se constata la voluntad política de ambas partes por profundizar las relaciones en el marco del nuevo contexto.

España está en el primer lugar de los países involucrados con la industria turística en Cuba. Existen intereses de las principales cadenas hoteleras españolas, cuya presencia en la isla concentra el 73% de los contratos por concepto de administración hotelera. Ante el aumento de demanda en Cuba, también se presume la creación de nuevas sociedades extranjeras para construir nuevos hoteles, con una participación importante de España.[5]

En el orden político diplomático, los intercambios de visitas de alto nivel también reflejan una paulatina profundización de los vínculos. En este sentido, cabe destacar la visita de Estado del presidente cubano a Francia, los viajes oficiales del vicepresidente Murillo a Italia y del ministro de Exteriores Bruno a Alemania, España y Portugal.

5. En: http://www.icex.es/icex/es/navegacion-principal/todos-nuestros-servicios/informacion-de-mercados/paises/navegacion-principal/el-pais/relaciones-bilaterales/index.html?idPais=CU#17

El ADPC también permitirá impulsar la participación de Cuba en el contexto de las relaciones de la CELAC con la UE. Cuba ha mostrado su capacidad como articulador de la integración regional, es fundador de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la mencionada CELAC. También ha avanzado en sus relaciones con bloques comerciales como la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

En términos de cooperación regional resultan notorios los aportes de Cuba, particularmente en el ámbito de los servicios médicos y de la educación. El destacado papel del Gobierno cubano como garante en el proceso de paz colombiano, así como la experiencia adquirida ante situaciones de desastres naturales y el enfrentamiento eficaz de pandemias también resaltan el desempeño de Cuba como proveedor de seguridad. El potencial de oportunidades que permiten impulsar la participación de Cuba en el contexto de las relaciones birregionales CELAC-UE, así como los beneficios de una mayor inclusión de la isla no son un camino agotado.

Fomentar el intercambio de información, con énfasis en la creación de vínculos duraderos entre las comunidades científicas de las partes, también constituirá un paso indispensable, tanto en el marco de la relación bilateral, como para un acompañamiento eficiente en la actualización del modelo económico y social cubano. El acceso a programas de la Unión, como el Erasmus+ y Horizonte 2020 pueden resultar instrumentos loables para intercambios académicos e interpersonales más activos.

El Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la República de Cuba y la Unión Europea sin dudas deja un terreno abonado ante los que apuestan por el mejoramiento de las relaciones y el desarrollo de la cooperación en asuntos de mutuo interés. En el contexto de una renovada cooperación, este será un camino plagado de retos, pero también de oportunidades.

¿NADAR A CONTRACORRIENTE? EL FUTURO DEL ACUERDO DE LA UNIÓN EUROPEA CON CUBA

Anna Ayuso
Investigadora senior, CIDOB

Susanne Gratius
Investigadora senior asociada, CIDOB

Introducción

Cuba y la Unión Europea (UE) inician una nueva etapa en su relación en un escenario de cambios de signo contradictorio que abren oportunidades, pero también importantes retos. Durante el Gobierno de Raúl Castro, iniciado en 2006, Cuba se ha esforzado en ampliar la apertura hacia el exterior para conseguir una mayor y mejor inserción regional e internacional.

En ese proceso, Cuba trascendió el tradicional activismo vinculado al movimiento de los no alineados para incrementar sus relaciones con organismos regionales, iniciar un proceso de acercamiento a los Estados Unidos (EE. UU.) y ampliar la cooperación con un número mayor de socios extrarregionales, incluyendo la firma del primer Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) entre la isla y la UE en diciembre de 2016.

Sin embargo, el actual contexto parece menos halagüeño que aquel en que se realizaron las negociaciones. La coyuntura hemisférica se ha vuelto más hostil hacia Cuba debido a la Presidencia de Donald Trump en Estados Unidos, quien enfrió el deshielo iniciado por su predecesor, Barack Obama, y también por el reemplazo de algunos gobiernos de la izquierda latinoamericana más afines por otros conservadores y críticos en países como Argentina o Brasil. Hoy parece que la UE nada a contracorriente en su relación con Cuba.

La UE cambia la condicionalidad por el compromiso constructivo

El ADPC puso fin a veinte años de disputa política sobre la Posición Común adoptada en 1996 por los países de la UE que condicionaba las relaciones con el Gobierno cubano, entonces presidido por Fidel Castro, a la democratización, y amenazaba con sanciones políticas y económicas. Dentro de la UE, el ADPC, que superó el trámite parlamentario celebrado en junio de 2017, cambió el balance de poder interno entre aquellos

Estados miembros a favor del reconocimiento del gobierno frente a aquellos que preferían el castigo y la distancia que habían marcado las relaciones durante las dos décadas en que estuvo en vigor la Posición Común, propuesta en aquel momento por el Gobierno español del conservador José María Aznar (Gratius, 2005). Mediante el nuevo acuerdo, la UE ha renunciado a la presión democrática unilateral y reconoce plenamente al régimen que durante casi seis décadas han pilotado los hermanos Castro, poco antes de que Raúl entregue el poder en 2018 y del 30º aniversario de la formalización de las relaciones diplomáticas europeo-cubanas.

Cuba y la UE han tardado casi tres décadas hasta firmar un acuerdo de cooperación de tercera generación que otros países de la región ya entablaron en los años noventa, momento en que Bruselas y La Habana se sumieron en una larga e infructuosa disputa sobre la Posición Común. Aparte de derogar el principal obstáculo para la plena cooperación bilateral, el ADPC permite a la UE abrir nuevos canales de presencia y cooperación con el país que, por primera vez, tendrá pleno acceso a todos los programas regionales de cooperación de la UE con América Latina y el Caribe. Para ello, habrá que reconstruir el entramado de cooperación prácticamente desde cero, ya que en los últimos treinta años el país caribeño estuvo excluido de la mayoría de los instrumentos y programas de la UE.

El nuevo acuerdo opta por la bilateralidad frente al esquema regional que ha mantenido la UE con la mayoría de los países de Asia, Caribe y Pacífico (ACP) entre los que nunca se incorporó a Cuba y que cuentan con un esquema de comercio y cooperación prioritario. Así, la isla se podrá insertar en una posición intermedia entre la cooperación regional de la UE con América Latina y la que se mantiene con el Caribe, asumiendo un estatus particular que permitirá explorar una amplia gama de instrumentos para aumentar la participación de la UE y sus Estados miembros en el proceso de transformación político, económico y social de Cuba. Ello se da en el momento en que se inicia una etapa postcastrista, con la emergencia de nuevos líderes que nacieron después de la Revolución y cuya legitimidad dependerá sobre todo de la eficacia de las reformas en curso.[1]

Desde la perspectiva de la UE, el ADPC constituye una relación plena, y refleja el fracaso de la política anterior de condicionalidad democrática que, ni condujo a un mayor pluralismo político en Cuba, ni tampoco a promover una economía de mercado. A través del acuerdo, la UE reconoce avances parciales hacia una mayor apertura económica y política en Cuba dentro del marco de continuidad política del régimen castrista, renunciando a una política de imposiciones previas en favor de un diálogo más horizontal de respeto mutuo basado en la interpretación clásica de la soberanía nacional del Gobierno cubano que entroniza el principio de no injerencia.

La nueva relación contractual entre Bruselas y La Habana tiene consecuencias para la proyección de la UE en las Américas; en primer lugar, después de una breve fase de políticas convergentes entre Bruselas y Washington durante el segundo mandato del presidente Barack Obama (2014-2017), ambos socios retornan a la situación anterior de estrategias opuestas: Trump restauró la vieja política de hostilidad, aunque manteniendo las relaciones diplomáticas con La Habana.

1. Sobre las reformas, ver el texto de Vilma Hidalgo y el de Juan Triana en este mismo volumen.

En segundo lugar, el ADPC converge con las estrategias de la mayoría de países de las Américas, fortaleciendo el consenso a favor del compromiso constructivo, el diálogo y la cooperación sin requisitos políticos previos. En tercer lugar, en un momento en que el presidente Trump pretende construir un muro en su frontera sur con América Latina, el amplio consenso europeo-latinoamericano a favor del reconocimiento del régimen cubano es más que simbólico, ya que afirma una posición autónoma de la UE y discrepante a la de Estados Unidos, dejando a Washington aislado en la cuestión cubana.

De este modo, la UE se suma al grupo de países latinoamericanos y caribeños más Canadá que aplican una política de compromiso constructivo sin exigencias políticas y con plenas relaciones de cooperación económica, política y al desarrollo. Con el ADPC, la UE se ha situado como un socio privilegiado de Cuba y estará mejor capacitada para acompañarla en su nueva fase de apertura y cambio.

La construcción de un nuevo consenso intraeuropeo: actores con diferentes agendas.

Durante los veinte años de vigencia de la Posición Común, la UE se presentó muy dividida en la cuestión cubana, lo cual se reflejó en constantes vaivenes entre acercamiento y distanciación hacia el Gobierno cubano (Gratius, 2017). Las divisiones se percibieron tanto dentro de cada Estado miembro como al interior de las instituciones supranacionales; el Consejo, que ha determinado las dinámicas del diálogo político, la Comisión Europea, que ha visto limitados los instrumentos de comercio y cooperación, y el Parlamento Europeo (PE), donde se han expresado las diferencias de los diferentes grupos políticos que lo componen respecto la cuestión cubana. El ADPC restablece el consenso en la política exterior de la UE hacia Cuba y sirve de denominador común y elemento de reconciliación.

Las relaciones de la UE y su antecesora Comunidad Europea con Cuba estuvieron condicionadas por la posición y cooperación con otros socios externos, sobre todo Estados Unidos, América Latina y el Caribe, y Canadá; pero también han tenido un papel influyente las ONG de desarrollo y derechos humanos que trabajan en o sobre Cuba y constituyen un importante lobby político interno. La condicionalidad política, que está recogida en el Tratado de la UE, y la incorporación de la cláusula democrática incluida en todos los tratados e instrumentos de cooperación con terceros países fue un importante escollo en el desarrollo de la cooperación con la isla, ya que Fidel Castro siempre se negó por principios a aceptar la condicionalidad.

Otra dificultad adicional para la Comisión y sus programas de desarrollo la planteaba la separación que se ha dado en la política de cooperación económica y social de la UE con el Caribe, por un lado, y con América Latina, por otro. La relación con la mayoría de los países del Caribe seguía las directrices del formato para países ACP dentro del Acuerdo de Cotonou, pero con un tratamiento específico para la Comunidad del Caribe (CARICOM) a la que Cuba no pertenece, pero con la que sí mantiene acuerdos de cooperación.

En cambio, las relaciones con América Latina tenían un tratamiento regional y subregional mucho menos prioritario que el que recibían los países

ACP. Las relaciones incluso estaban en diferentes direcciones generales, de Desarrollo (DEVCO) para ACP, y la de Relaciones Exteriores (RELEX) para América Latina. Cuba, sin acuerdo específico, gravitó entre una y otra, sin integrarse en ninguna plenamente, debido tanto a las diferencias políticas, como a la ausencia de un marco jurídico. Igualmente, la actual «embajada» de la UE en La Habana abrió como oficina de representación de la UE en 2003, y no se convirtió en una Delegación hasta 2008.

La relación entre Cuba y los diferentes órganos de la actual UE pasó por varias etapas en las que hubo diferentes episodios de acercamiento y conflicto debido a discrepancias políticas (Roy, 2015). Tradicionalmente, la Comunidad había considerado a Cuba exclusivamente como un país de la órbita soviética y, como tal, estaba excluida del diálogo euro-latinoamericano. De hecho, el intento de incorporación de Cuba al Grupo de Embajadores de Latinoamérica (GRULA) ante la entonces Comunidad Económica Europea provocó, en 1979, la suspensión del diálogo durante dos años. La Comunidad Europea no estableció relaciones oficiales con el régimen cubano hasta el año 1988 en el marco de su relación con el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) socialista.

A partir de entonces, se inició el acercamiento bilateral, pero fue entorpecido por diversos episodios de represión política en la isla. Tras el colapso del bloque soviético hubo un nuevo acercamiento en el marco de la iniciativa cubana de mayor integración con los países del Caribe y se intentó el ingreso de Cuba en el Convenio de Cotonou con los ACP. Las dificultades para encajar a Cuba en el marco de un convenio de liberalización comercial con el CARICOM dieron lugar a la creación del CARIFORUM en 1990 como instrumento de diálogo político de los países del Caribe más Cuba y Haití. Posteriormente, en 1995, la Comisión recibió el encargo de abrir negociaciones bilaterales, pero también fracasó tras el derribo de las avionetas de la organización Hermanos al Rescate, ordenado por Fidel Castro en febrero de 1996. Este incidente llevó al presidente Bill Clinton a dar luz verde a la Ley Helms-Burton en Estados Unidos, a lo que poco después se unió la Posición Común de 1996 que instauraba la condicionalidad política reforzada en las relaciones de la UE con Cuba.

Con la creación de la Asociación Estratégica entre la UE y América Latina y Caribe en la Cumbre de Río de 1999 se inició un nuevo camino de aproximación de las relaciones con ambos grupos que se fortalecería más adelante con la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), nacida en diciembre de 2011. Cuba se incorporó plenamente al diálogo euro-latinoamericano. Sin embargo, los mecanismos de cooperación siguieron indefinidos entre esos dos vectores, el caribeño y el latinoamericano, en los que aun rigen estrategias y marcos normativos diversos. Los posteriores intentos de acercamiento se vieron frustrados de nuevo en la primavera negra de 2003 con el arresto de 75 disidentes cubanos. La UE decidió anunciar sanciones diplomáticas y condicionar la cooperación a la democratización de la isla. La respuesta contundente de Fidel fue negarse a recibir cualquier ayuda de los gobiernos europeos, aunque sí siguieron la cooperación no gubernamental y las inversiones de algunos países. El 23 de junio de 2008, meses después de la confirmación de la cesión definitiva de la jefatura del Gobierno por parte de Fidel en favor de su hermano Raúl, la UE decidió retirar las sanciones contra Cuba y se retomaron conversaciones para ir acercando posiciones de forma más pragmática.

Finalmente, a partir de 2014, el Consejo Europeo dio luz verde a la vía bilateral para autorizar a la Comisión la negociación del ADPC. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa de la UE, la creación de la figura del Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que además de dirigir el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) es vicepresidente de la Comisión, sirvió para favorecer el diálogo político y destrabar las relaciones de cooperación. Tanto durante el mandato de Catherine Ashton como, sobre todo, de Federica Mogherini, la Comisión fue particularmente proclive a la firma de un acuerdo que durante treinta años fracasó por la difícil relación con Estados Unidos y por la Posición Común de la UE. Asimismo, durante el mandato del comisario belga Louis Michel en la DEVCO, se activó el acercamiento a Cuba con varias visitas del comisario que sirvieron para abrir el camino hacia el posterior acuerdo.

El anuncio del deshielo entre Cuba y los Estados Unidos en diciembre de 2014 contribuyó a disolver las reticencias de algunos gobiernos europeos. Durante muchos años del largo Gobierno de Angela Merkel, por factores domésticos, sus aliados de Europa del Este y la relación especial con Estados Unidos, Alemania fue uno de los países más críticos con el régimen cubano que, en varios debates en el seno de la Posición Común, se pronunció en contra de firmar un Acuerdo con Cuba sin que hubieran mayores concesiones democráticas por parte de las autoridades de La Habana. Por ello sorprende que Alemania aceptara el ADPC sin que se produjera una mayor apertura política y económica. Ello se debió, en parte, a la nueva política de Obama hacia Cuba que facilitó un consenso transatlántico a favor del compromiso constructivo y, con ello, una menor presión de países como Polonia, Hungría y, sobre todo, la República Checa, hacia el mantenimiento de la Posición Común y la «condicionalidad especial».

Aun así, hasta la actualidad, Alemania es el único país de la UE que no ha restablecido su cooperación al desarrollo con Cuba; la apertura de un instituto alemán sigue estancada desde hace décadas, igual que la instalación de una oficina de las fundaciones políticas alemanas, entre ellas la Fundación Friedrich Ebert (FES) que sigue realizando sus actividades en la isla desde la vecina República Dominicana. Asimismo, las empresas alemanas apenas invierten en Cuba que, ante la condicionalidad extraterritorial de la Ley Helms-Burton y el régimen socialista, es considerado un país de alto riesgo. Aunque existen plenas relaciones comerciales, Alemania no es el principal socio comercial europeo de Cuba, sino España.

España, por su relación especial tanto en términos históricos como sociales y políticos, ha jugado un papel determinante en la posición europea respecto a la cuestión cubana. Pero debido a las diferencias entre los dos partidos mayoritarios que se han ido turnando en el gobierno desde la transición democrática hubo posiciones contradictorias. El primer Gobierno de Felipe González, del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), apostó por el compromiso constructivo con la isla, y Cuba se convirtió en uno de los principales receptores de la cooperación para el desarrollo española, que fue acompañada de una facilitación de las inversiones españolas (Bayo, 2006). En la medida en que España se incorporó a la política europea, intentó jugar la carta latinoamericana para aumentar su influencia en la dimensión exterior y Cuba fue una

de sus apuestas para influir en una mayor atención hacia el continente. Al mismo tiempo, la incorporación de Cuba al sistema de Cumbres Iberoamericanas contribuía a fortalecer las relaciones cubanas con sus vecinos. Sin embargo, la relación con Cuba estuvo sujeta a vaivenes y varios desencuentros entre los que destacan el asunto del disidente de nacionalidad española Gutiérrez Menoyo y otros presos políticos. El mencionado asunto provocó la suspensión temporal de la cooperación, y las relaciones entraron en un periodo de altibajos a pesar de lo cual durante el mandato del comisario español Manuel Marín se abrieron negociaciones que no lograron llegar a buen puerto.

La llegada al Gobierno de José María Aznar, del Partido Popular, en 1996, supuso un vuelco y la alineación total de España con los postulados de Estados Unidos y fue determinante para la adopción de la Posición Común que impidió normalizar las relaciones durante más dos décadas. De nuevo, la alternancia en el Gobierno español con la presidencia del socialista José Luís Rodríguez Zapatero en 2004 supuso un nuevo giro de la posición española. El entonces ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, hizo un intenso trabajo diplomático para eliminar la Posición Común, especialmente durante la presidencia española de la UE de 2010. No lo logró, pero sí que consiguió la liberación de 52 presos del Grupo de los 77 y sentar las bases para que se iniciaran unas nuevas negociaciones que finalmente llegarían a buen puerto ya con un nuevo gobierno. El siguiente gobierno del PP desde 2011, con Mariano Rajoy al frente, optó por no retomar la confrontación con las autoridades en La Habana y tratar de defender los intereses de los inversores y las empresas españolas (Sanahuja, 2016) sumándose a la condonación de deuda que negoció Raúl Castro con el Club de París en 2015. De esa forma se rompió la dualidad partidista y se ha entrado en un proceso de mayor coincidencia entre las diferentes fuerzas políticas del actual espectro político español.

El Parlamento Europeo ha sido el escenario también de intensos debates sobre Cuba y, debido a un predominio de fuerzas conservadoras, se caracterizó por mantener posiciones muy críticas con el Gobierno cubano mediante resoluciones reiteradas sobre la situación de los derechos humanos en Cuba y los informes anuales sobre los derechos humanos en el mundo. También fue activo en el apoyo a la oposición mediante la concesión del Premio Sájarov, en tres ocasiones, a disidentes defensores de derechos humanos de Cuba como Oswaldo Payá, en 2002; las Damas de Blanco, en 2005, y Guillermo Fariñas, en 2010.

En este contexto de posiciones ideológicas adversas y de diálogo del Parlamento Europeo con la disidencia y el exilio, es sorprendente que el PE aprobase, el 5 de julio de 2017, el ADPC entre la UE y Cuba con 567 votos a favor, 61 en contra y 31 abstenciones (Parlamento Europeo, 2017). El debate sobre el ADPC en el Parlamento Europeo pasó sin mayores obstáculos entre los principales grupos políticos. Sin embargo, ante la exigencia de los grupos más críticos, se aprobó una resolución no legislativa de acompañamiento por 487 votos a favor, 107 en contra y 79 abstenciones, en la que se recuerda que, aunque la Posición Común fue derogada por la Decisión de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) 2016/2233 del Consejo, de 6 de diciembre, el ADPC contiene una cláusula de derechos humanos que puede activarse en caso de graves violaciones. Esta resolución motivó la respuesta de la Asamblea Nacional de Cuba que rechazó el tono *injerencista*. Aunque la resolución no tiene

ninguna consecuencia práctica, es una muestra de que las diferencias en el seno de la Cámara continúan existiendo y que probablemente siga siendo un órgano crítico sobre la evolución de la situación en Cuba.

Cuba en un contexto de transformación de las relaciones hemisféricas.

La normalización de las relaciones de la UE con Cuba, el único país latinoamericano que hasta diciembre de 2016 no había firmado ningún acuerdo con Bruselas, se ha producido dentro de una estrategia de progresiva mejora de la inserción regional de la isla. Con la negociación y reconciliación política entre Raúl Castro y Barack Obama, que escenificaron en la histórica declaración simultánea de 27 de diciembre de 2014, Estados Unidos se sumó a los demás países del hemisferio americano que mantienen plenas relaciones diplomáticas con Cuba. La VII Cumbre de las Américas, de 10 y 11 de abril de 2015, fue una muestra de reunificación hemisférica de las Américas y acabó con la exclusión de la participación de Cuba, que permanecía desde su creación en Miami durante el mandato del presidente norteamericano Bill Clinton, en diciembre de 1994.

El acercamiento se selló, en julio de 2015, con la primera visita de un presidente estadounidense en activo a Cuba desde los años veinte del siglo XX, e impulsó un proceso de progresivo desmantelamiento de las prohibiciones de intercambios económicos y sociales. Al anunciar el restablecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba, en diciembre de 2014, Obama había admitido públicamente que la política de sanciones y la hostilidad habían fracasado y deberían ser sustituidas por un compromiso constructivo, siguiendo la política de los demás países del hemisferio y de la UE que, por entonces, ya negociaba el acuerdo con Cuba. Sin embargo, la Administración Obama no logró la derogación de la Ley Helms-Burton, que regula el embargo económico a la isla, antes del final de su segundo mandato debido a la mayoría republicana en el Congreso.

La inesperada victoria de Donald Trump sobre Hillary Clinton en las presidenciales de 2016 puso fin al incipiente consenso entre Estados Unidos y la UE a favor del reconocimiento y el diálogo con el régimen castrista y la renuncia de la condicionalidad democrática. Con el regreso a la vieja política de cambio de régimen por la vía de presión y las sanciones, la política de Estados Unidos se opone diametralmente a la nueva etapa de relaciones entre Cuba y la UE, marcada por una mayor confianza recíproca, un diálogo regular y la explotación mutua de nuevas vías de cooperación empresarial, académica y entre las sociedades civiles que están incluidos en el ADPC.

A pesar de ello, Donald Trump, que durante la campaña electoral había prometido renegociar el acuerdo entre Obama y Castro, no retrocedió a la etapa de aislamiento sino que se limitó a endurecer, en un teatral acto público en Miami, las condiciones para las remesas, los viajes y los incipientes negocios dentro del margen del embargo que sigue en vigor. En todo caso, Cuba no es una prioridad para el presidente de Estados Unidos que, de acuerdo con su enfoque nacionalista, concentra su política latinoamericana en México, con la agresiva y polémica iniciativa del muro en su frontera para frenar la llegada de inmigrantes a los que criminaliza, y con la renegociación del Tratado de Libre Comercio, que

tacha de pésimo negocio. El relativo desinterés del Gobierno de Estados Unidos en Cuba deja la iniciativa en manos del reaccionario lobby cubano-americano de Miami en el Congreso, lo cual supone retornar al tradicional enfoque doméstico que ha prevalecido en la política cubana desde la Revolución (Serbín, 2016). A ello se suma la intensificación de las sanciones a Venezuela y su llamada a una acción de presión internacional que Donald Trump explicitó en su primera alocución ante el Plenario de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de septiembre de 2017 y que contenía advertencias a Cuba.[2]

En cambio, el ADPC de la UE con Cuba fortalece la convergencia de políticas con Canadá, socio con el cual acaba de entablar un acuerdo de libre comercio (Acuerdo Económico y Comercial Global –CETA, por sus siglas en inglés–). Este país, junto con México, fueron los únicos que mantuvieron relaciones diplomáticas ininterrumpidas con la isla desde la Revolución de 1959. Tanto Canadá como México son los principales socios económicos de Estados Unidos en el continente, pero se diferenciaron durante y después de la Guerra Fría por el firme rechazo del embargo a Cuba y por mantener sus relaciones con el Gobierno de Castro. Su postura se fue extendiendo por la región.

En los años setenta, Trinidad y Tobago y luego Jamaica se sumaron a esta política y restablecieron relaciones diplomáticas con Cuba frente a la política hostil que mantuvo la Organización de Estados Americanos (OEA). Esta institución, a instancias de Estados Unidos, suspendió de su membresía a Cuba en 1962 e impuso una cláusula especial que impidió su retorno a la organización. Aunque dicha cláusula fue levantada en una Asamblea de la OEA en Honduras en 2009, ya durante el primer Gobierno de Barack Obama, el Gobierno cubano no ha mostrado interés en reintegrarse a la organización dado que la cláusula democrática que rige para todos sus miembros podría acarrearle sanciones.

Por ello prefiere mantener las relaciones a través de las cumbres, pero sin asumir las obligaciones que implica la membresía en materia de derechos humanos. Esta posición se ve reforzada por la reciente decisión de Venezuela, el principal socio regional de Cuba, de abandonar la OEA, en abril de 2017, para evitar la aplicación de la cláusula democrática tras lo que se considera una deriva autoritaria del Gobierno de Nicolás Maduro.

Cuba mantiene relaciones diplomáticas fluidas con todos los países del continente como miembro de otras organizaciones internacionales regionales, entre las que destaca la CELAC. Nacida en 2011 en Caracas, con gran influencia de los liderazgos de Brasil y Venezuela, se ha ido consolidando como espacio de interlocución política tanto entre sus miembros, como con otros sujetos de la arena internacional y muy específicamente en su diálogo interregional con la UE. En la CELAC conviven diferentes versiones de lo que la institución representa y cuál debe ser su papel en la región; para unos es un mecanismo de concertación política y representación de la región para el diálogo que complementa otras iniciativas; mientras que para otros es un nuevo bloque contrahegemónico que trata de oponerse al dominio de Estados Unidos y confrontar la Agenda hemisférica de la OEA (Ayuso, 2015). Durante los primeros años de su creación, en que los gobiernos de izquierda fueron mayoritarios en la región, Cuba tuvo un protagonismo importante y asumió la segunda presidencia *pro tempore* del organismo en 2013-2014, tras la primera que ostentó Chile.

2. http://webtv.un.org/search/united-states-president-addresses-general-debate-72nd-session/5580512537001/?term=&lan=english&page=17

Pero en estos momentos, la correlación de fuerzas regional está en reconfiguración con un «giro a la derecha» que ha acontecido en muchos estados de la región y ha supuesto grandes cambios para una serie de países. Las nuevas tendencias apuntan a debilitar los llamados *socialismos del siglo XXI* que integraron la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y a una reconfiguración hacia el liberalismo y la apertura económica. Dos de las tres economías más grandes de América Latina, Brasil (1ª) y Argentina (3ª), son los ejemplos más sobresalientes de esta nueva tendencia. Por otra parte, la crisis que experimenta una Venezuela, cada vez más aislada, hace que la posición de Cuba sea algo menos confortable que durante la década anterior y pone en valor la necesidad de fortalecer otras alianzas.

Con la ausencia autoinfligida de Estados Unidos en los cambios políticos anunciados por Raúl Castro a partir de 2018, la UE tiene la oportunidad de asumir protagonismo y estrechar la alianza con los países caribeños y latinoamericanos que siguen la misma política de inserción internacional de Cuba. La tercera Cumbre CELAC-UE, que debía celebrarse en otoño de 2017 en El Salvador, y que (por diferencias sobre la cuestión venezolana y otros asuntos) se ha aplazado hasta el primer trimestre de 2018,[3] será una ocasión de poner en valor aquellos aspectos donde la política de la UE se diferencia claramente de la de Estados Unidos, como la relación con México y Cuba. En este sentido, el ADPC contribuye a fortalecer la asociación birregional de la UE con el conjunto de América Latina y una oportunidad para consolidar el mapa de acuerdos si se consiguen destrabar las negociaciones con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) que lleva pendiente más de dos décadas.

Impactos de la reconfiguración de la integración latinoamericana para Cuba

Por su excepcionalismo en términos políticos y económicos dentro de la región (Hoffman y Whitehead, 2006), Cuba no estuvo implicada en los procesos de integración que se han ido desarrollando durante varias décadas en América Latina. Sin embargo, desde la pérdida del paraguas protector del bloque soviético se ha ido produciendo un progresivo acercamiento a diferentes organismos regionales con el fin de estrechar los lazos con otros socios. El área natural de cooperación regional de Cuba es su vecindad, el Caribe.

El principal bloque de la región es el mencionado CARICOM,[4] creado en 1973 y reformado en 2001 para crear un futuro mercado único. Sin embargo, la singularidad del modelo de economía de Estado de Cuba no es compatible con el establecimiento de un área de libre comercio, por ello la aproximación se ha basado en otras estrategias. En 1993, CARICOM y Cuba establecieron una Comisión conjunta y, tras varios encuentros en 2000, se firmó un Acuerdo de Comercio y Cooperación Económica entre ambos. Además, en 2002 se celebró la primera Cumbre Cuba-CARICOM que se ha venido repitiendo de forma más o menos regular. La última fue celebrada en La Habana en 2014, y la próxima y sexta Cumbre CARICOM-Cuba prevé su celebración en Antigua y Barbuda, el 8 de diciembre de 2017.

Este diálogo se enmarca dentro de un escenario más amplio de relaciones caribeñas que incluye relaciones de cooperación en lo que se

3. http://www.elperiodico.com/es/internacional/20170922/crisis-venezuela-cumbre-celac-ue-y-migracion-centran-documento-final-eurolat-6303033.
4. Actualmente, los miembros plenos son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Dominica, Trinidad y Tobago, San Vicente y las Granadinas, San Cristóbal y Nieves, Haití, Jamaica, Santa Lucia, Belice, Barbados, Granada, Guyana y Surinam como estados independientes, más Montserrat, que sigue siendo territorio dependiente británico.

denomina *Gran Caribe* que se ha constituido en espacio cultural y geopolítico mediante la Asociación de Estados del Caribe (AEC) que agrupa veinticinco Estados[5] bañados por las aguas del mar Caribe. Este grupo ha servido para fortalecer las relaciones de Cuba con sus vecinos y para la creación de programas de cooperación centrados sobre todo en el desarrollo del transporte, el desarrollo sostenible y la respuesta a los desastres naturales. Pero las relaciones con el Caribe experimentaron un mayor protagonismo a raíz de las iniciativas conjuntas con Venezuela tras la alianza que fraguada entre Fidel Castro y Hugo Chávez.

Gracias a la buena coyuntura del los precios del petróleo, Venezuela pudo financiar la creación en 2004 de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) complementada con el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP),[6] mediante los cuales se comenzaron a financiar programas de cooperación que incluyen las misiones de cooperación en las que se movilizaron miles de médicos y maestros cubanos en Venezuela y otros países del Caribe, y, sobre todo, con la creación de PETROCARIBE[7], con la que Venezuela proporcionó petróleo a bajo coste a las islas del Caribe, altamente deficitarias en materia energética.

Estas iniciativas generaron una alianza contrahegemónica respecto a Estados Unidos en la región (Toro, 2011; Gratius y Puente, 2018) que se trasladó a otras instancias como la OEA y las propias Naciones Unidas, lo que permitió a Cuba y Venezuela tener el respaldo de un número importante de países caribeños en la toma de decisiones de dichos organismos. La crisis en Venezuela, con desplome de los precios del petróleo en los últimos años, ha reducido una alianza económica con Cuba que, hasta 2012, le permitió recibir hasta 100 000 barriles de petróleo diarios a cambio de asesoría y el envío de médicos y otros especialistas a Venezuela. En 2016, los envíos de petróleo se han reducido en más del 20%, mermando las perspectivas de recuperación económica en Cuba cuyo comercio se centró en los últimos quince años en hasta un 40% en el intercambio entre petróleo y recursos humanos con Caracas. El colapso de los recursos del ALBA modifica la balanza de poder y cooperación y obliga a Cuba a buscar otros aliados, entre los que se incluye la Unión Europea.

En ningún momento la UE se planteó entablar relaciones grupo a grupo con el ALBA, a quien no reconoció como una contraparte del interregionalismo, que sigue siendo el paradigma principal de la UE en su relación con América Latina y el Caribe (Unión Europea, 2016). La Unión Europea mantiene relaciones separadas con los integrantes del ALBA en diversos esquemas interregionales y bilaterales como el mencionado CARICOM, o tratados de libre comercio con los países andinos, mientras Venezuela ha quedado cada vez más aislada tras su reciente suspensión de MERCOSUR.

Llama la atención el trato diferente que concede la UE a Cuba y Venezuela, ambos países supuestamente socialistas y miembros del ALBA. Así, la normalización de relaciones entre La Habana y Bruselas contrasta con una cada vez más conflictiva relación de la UE con Venezuela que, en cierto modo, reemplaza la anterior controversia con Cuba y revela posiciones ideológicas enfrentadas entre los Estados miembros y los grupos políticos del Parlamento Europeo. Las declaraciones de la Alta Representante de la UE, Federica Mogherini, critican la actuación violenta y poco democrática del presidente Nicolás Maduro en Venezuela

5. Incluye todas las islas del Caribe, los países de América Central y México, más Colombia, Guyana, Venezuela y Surinam.
6. Compuesto por Venezuela, Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Granada, Nicaragua, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, con Haití como observador.
7. Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Granada, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Venezuela.

que, frente al inminente colapso económico y el enfrentamiento violento entre un gobierno cada vez más represivo y una oposición fortalecida, se encuentra al borde del abismo (Ayuso y Gratius, 2017).

Con el ADCP, la UE ha aceptado la preferencia cubana de una relación bilateral especial fuera de los esquemas interregionales bloque a bloque. El hecho de que Cuba está plenamente integrada en América Latina y el Caribe, forma parte de ocho iniciativas colectivas regionales (AEC, ALADI, ALBA, CARIFORUM, CELAC, CEPAL, PETROCARIBE y Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe –SELA–) y es un observador del CARICOM, con una identidad dual latinoamericana y caribeña y que, junto con la República Dominicana, juega en las dos «ligas» subregionales, permite a la UE explorar y aprovechar los canales bilaterales y los regionales para contribuir a una mayor diversificación de las relaciones internacionales de Cuba con sus vecinos. Dada la particularidad del régimen socialista, que no permite formar parte de un acuerdo de libre comercio, el ADPC es el instrumento que servirá de marco para desarrollar y adaptar los diferentes instrumentos de cooperación de los que dispone la UE con la región.

El ADPC y los nuevos instrumentos de relación con Cuba

Entre las bases sobre las que se firmó el acuerdo destacan principios como la reciprocidad, el pleno respeto a la igualdad soberana de los estados, y el ordenamiento institucional de las partes, así como la no injerencia en los asuntos internos de los estados. El acuerdo aborda los tradicionales tres pilares de las relaciones: el diálogo político (Parte II, art. 3 a 14), la cooperación para el desarrollo (Parte III, art. 15 a 59) y el comercio (Parte IV, art. 60 a 80). Sin embargo, por las particularidades de la economía cubana, no se trata de un acuerdo de libre comercio con la UE como el que tienen otros países de la región, ni otorga ventajas arancelarias adicionales, pero sí contiene avances regulatorios que facilitarán los intercambios. Estos últimos, sin embargo, seguirán siendo obstaculizados por los efectos extraterritoriales de la Ley Helms-Burton de EE. UU. para las empresas europeas que comercien con la isla hasta que se produzca un cambio en la política de Washington. El tratado ofrece también facilidades de inversión y un marco jurídico estable para las empresas europeas.

La descripción de un amplio espectro de sectores de cooperación ocupa la mayor parte del tratado. En realidad, su principal función es proporcionar una estructura jurídica e institucional para encauzar el diálogo regular y la cooperación, mientras que su futuro despliegue depende de la negociación de acuerdos concretos en cado uno de los sectores. Como en otros acuerdos con países de la región, se constituyen dos organismos para gestionar el acuerdo: el Consejo Conjunto y el Comité Conjunto. El Consejo se reunirá a nivel ministerial al menos una vez cada dos años y tiene la facultad de tomar decisiones vinculantes y formular recomendaciones. El Comité está compuesto por altos funcionarios y es el responsable de la aplicación del acuerdo, pudiendo tomar decisiones por delegación del Consejo. Para el funcionamiento ordinario se pueden crear subcomités temáticos; entre ellos se menciona expresamente el establecimiento de uno para el seguimiento de la cooperación al desarrollo. El acuerdo tiene

duración indefinida, aunque con la posibilidad de denuncia por cualquiera de las partes, que será efectiva seis meses después de la notificación.

El principal instrumento bilateral para la cooperación es el Programa Indicativo Multianual (MIP por sus siglas en inglés) que la Comisión Europea elabora de forma dialogada con todos los países con los que mantiene cooperación bilateral.[8] A su vez este se enmarca en el Programa indicativo plurianual regional para América Latina[9] ambos dentro del Instrumento de Cooperación para el Desarrollo para el periodo 2014-2020. Aunque Cuba es un país de renta media y, en principio no sería elegible para contar con un programa plurianual bilateral, el Consejo dio luz verde a que se elaborara uno para la isla atendiendo a su particular situación.[10] El primero se elaboró para un periodo únicamente de tres años 2011-2013 para completar lo que quedaba de periodo de programación regional. Este fue sustituido por uno nuevo ya para cubrir todo el periodo 2014-2020. Adoptado antes de la firma del ADPC, se identificaron tres sectores prioritarios: 1) agricultura y seguridad alimentaria; 2) medio ambiente y apoyo a un uso sostenible de los recursos naturales, y 3) apoyo a la modernización económica y social. Estos se corresponden con los Lineamientos que el propio Gobierno cubano identificó en 2011. Para estos sectores, el MIP destinó 50 millones de euros.[11]

Con el ADPC, Cuba tendrá acceso además a los programas regionales de los que estuvo excluida, con la excepción de algunos programas temáticos (como AL-Invest, EurocLima o COPOLAD) donde ya participaba. Mientras que, con anterioridad al Acuerdo, la Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) respecto a Cuba ya incluyó proyectos de salud, medio ambiente y apoyo económico, el ADPC abre oportunidades con actores no estatales en nuevos sectores como el intercambio académico (Erasmus+, ALBAN, etc.), el desarrollo de la sociedad civil como germen de un mayor pluralismo y diversidad en la isla o la asesoría a pequeñas y medianas empresas (PYMES) y las cooperativas. Desde una perspectiva europea, el ADPC promete abrir nuevos espacios en áreas centrales de cooperación.

Uno de los aspectos centrales de la relación es el tratamiento de los derechos humanos. En 2015, durante el proceso de negociación sobre el ADPC, se inició un foro específico sobre derechos humanos que se enmarcó en el diálogo político Cuba-UE restablecido en 2008 y que se reúne periódicamente. Un trato no discriminatorio del tema y el cuidado de abordarlo equilibradamente, considerando tanto los derechos civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales, podría ser la clave en la búsqueda de consensos. La Unión Europea es el único socio externo con el que Cuba ha consensuado un diálogo político regular sobre derechos humanos. Con ello, la UE ha abierto un importante espacio de deliberación e intercambio sobre temas sensibles entre los que destacan el desarrollo de una sociedad civil (mencionado expresamente en el ADPC) y un mayor margen de actuación para la oposición interna. El diálogo político y, particularmente, la agenda compartida de derechos humanos es un importante instrumento para afianzar la presencia e influencia de la UE al inicio de una nueva etapa política y económica de Cuba.

Otro de los temas centrales es el de la facilitación de la cooperación empresarial. Al constituirse como marco general y paraguas de los

8. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20141118_cubamip_en_0.pdf.
9. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/mip_alr_vf_07_08_14_es_0.pdf.
10. La cooperación bilateral en el marco del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) i del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) continuará durante el período 2014-2020 con los países del Caribe (excepto las Bahamas) y seis países de América Latina (Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay). Con Colombia, Ecuador y Perú se irá reduciendo la cooperación bilateral de forma gradual hasta 2017.
11. Una cantidad modesta si se considera la que reciben países también pequeños como El Salvador, que tiene 149 millones de euros asignados; Guatemala, 186, o Nicaragua, 120.

más de veinte acuerdos bilaterales ya existentes entre Cuba y diversos países de la Unión Europea (Ayuso, Gratius y Pellón, 2017), el ADPC ofrece, ante todo, una mayor protección jurídica y apoyo financiero a empresas europeas. A partir de la entrada en vigor temporal del Acuerdo, las empresas europeas que quieran invertir o abrir negocios en Cuba pueden solicitar fondos europeos de promoción comercial y de inversiones.

Por otra parte, el Acuerdo representa un marco jurídico colectivo de la UE frente a futuras negociaciones y/o conflictos relacionados con el reclamo de propiedades por parte de Estados Unidos en Cuba, recogido en diversas leyes norteamericanas, como la Helms-Burton y la Torricelli. Ello reduce considerablemente el riesgo de invertir en Cuba y promete una mayor presencia de empresas europeas en la isla.

Finalmente, el Acuerdo incluye a Cuba en el sistema de créditos blandos que ofrece la UE, entre ellos las condiciones especiales para ALC en el Banco Europeo de Inversiones (BEI), lo cual contribuye a afianzar la cooperación económica entre ambas partes en un contexto interamericano hostil, ya que Cuba sigue excluida de las líneas de crédito blando que ofrece, por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El acuerdo entre Cuba y el Club de deudores de París en 2015, la mayoría países europeos, fue un importante prerrequisito para ello.

El intercambio político regular incluye también una amplia gama de otros temas, como el desarme, las migraciones, la lucha contra las drogas y el terrorismo. El tratamiento de estos asuntos sensibles refleja que el Gobierno cubano mantiene la voluntad de abordar cualquier tema desde una posición de igualdad, reciprocidad y respeto mutuo. Otros países socialistas como China o Vietnam mantienen acuerdos y diálogos similares con la UE cuyo valor es sobre todo simbólico y en línea con la auto imagen de la Unión como «potencia normativa». El ADPC refleja el enfoque integral de los acuerdos de la UE con terceros al combinar cooperación al desarrollo, comercio, inversión y diálogo político. La flexibilización de las posiciones en materia de derechos humanos permitió entrar en una nueva fase de cooperación.

El ADPC avizora una creciente e importante participación de la UE en la estrategia de desarrollo cubana y posiciones convergentes en algunos temas de la agenda global. Así, ambos actores han reafirmado la voluntad de cooperar, de acuerdo con sus respectivas capacidades, en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Convergen en la necesidad de alcanzar un desarrollo equilibrado, tanto en la esfera económica, como en la social y la ambiental. También es de esperar que la cooperación mantenga entre sus ejes transversales y estratégicos la dimensión de género, la creación de capacidades nacionales, la buena gobernanza, los derechos humanos, y la gestión del conocimiento.

Asimismo, se puede concretar una mayor descentralización en la gestión de la cooperación y las relaciones en general. Diversos sectores sociales, instituciones y organismos poseen un gran potencial como agentes activos de la cooperación. El Acuerdo contempla tanto la participación de instituciones gubernamentales, como de autoridades locales, organizaciones internacionales, agencias de desarrollo de los Estados miembros y la propia sociedad civil cubana.

El ADPC es el comienzo de un largo recorrido para identificar, desde la academia y la práctica, el potencial de oportunidades que permitan impulsar la participación de Cuba en el contexto de las relaciones CELAC-UE y avizorar los beneficios de una mayor inclusión de la isla, bajo formas de aprendizaje mutuo, así como intercambio de experiencias y buenas prácticas en los ámbitos de la cooperación económica, política, cultural y de seguridad. A partir de ahora, Bruselas también consolidará y ampliará su compromiso con las reformas impulsadas desde Cuba, a través de proyectos de desarrollo como FORCEC, de apoyo a la gestión empresarial, programa de intercambio de experiencias y buenas prácticas, el fomento de «agrocadenas» o proyectos de salud y educación.

En un marco más amplio, el ADPC entre Cuba y la UE deja un terreno abonado ante los que apuestan, como Canadá y otros países de América Latina, por el desarrollo de la cooperación en asuntos de mutuo interés. Fomentar el intercambio de información, con énfasis en la creación de vínculos duraderos entre las comunidades científicas de las partes, sin duda resulta un paso indispensable, tanto en el marco de las relaciones bilaterales Cuba-UE, como en lo que respecta a un acompañamiento eficiente en la actualización del modelo económico y social cubano.

El futuro de las relaciones UE-Cuba en un escenario de transformación

Con el ADPC y la plena normalización de relaciones con Cuba, la UE está bien preparada y situada para acompañar los cambios políticos y económicos en marcha en la isla y los que probablemente se avecinan a partir de 2018, cuando Raúl Castro entregue el poder a una nueva generación nacida después de la Revolución. La amplitud y generalidad del actual acuerdo y su carácter de marco jurídico permitirán adecuar la cooperación a las transformaciones que se vayan produciendo.

Incluye puntos como una mayor inserción de Cuba en las relaciones con el CARICOM y mediante su participación en el acuerdo regional UE-Caribe, y hace referencia a la importancia de la sociedad civil en la cooperación al desarrollo. Aparte del preámbulo que, a solicitud de Cuba, hace una particular referencia a la soberanía nacional y el respeto mutuo, el ADPC apenas se diferencia de otros acuerdos de tercera generación firmados por la UE en los años noventa con otros países de la región. Por tanto, el ADPC es un instrumento neutral a largo plazo que no depende de las coyunturas políticas en Cuba o la UE.

Un balance del pasado de las relaciones con Cuba permite extraer algunas lecciones de futuro para la política exterior de la UE hacia países con regímenes sin democracias representativas; ha quedado patente que las exigencias unilaterales y la presión política tienden a producir el efecto contrario de consolidar el autoritarismo y a frenar reformas democratizadoras que pudieran ser consideradas como una claudicación de la soberanía estatal. En cambio, una menor presión del exterior amplía el margen de actuación y experimentación de regímenes no liberales para realizar ajustes y reformas internas que a medio o largo plazo pueden significar una liberación política o incluso una transformación hacia la economía de mercado y el pluralismo ideológico.

La plena normalización de relaciones entre la UE y Cuba abre importantes canales de diálogo y cooperación con el Gobierno, aunque existe el riesgo de debilitar la relación con los actores no estatales, particularmente con la oposición política, y puede conducir a una pérdida de credibilidad de la UE respecto a la defensa de sus principios democráticos al renunciar a aplicar al pie de la letra la cláusula democrática. Sin embargo, el ADPC garantiza a la UE una presencia constante y ampliada en la isla y permite acompañar, sin exigencias previas ni imposiciones políticas, la nueva etapa de apertura cautelosa hacia la economía de mercado y un sistema postrevolucionario.

La ampliación de los instrumentos de cooperación al desarrollo permite también diversificar los actores involucrados en la misma y descentralizar. En este sentido, el ADPC constituye una política de incentivos que sustituye la fracasada condicionalidad adicional de la Posición Común, que fue un importante escollo en las relaciones europeo-cubanas.

En los próximos años, Cuba deberá continuar realizando importantes reformas para la modernización del país que le permitan insertarse mejor en la economía internacional. Los cambios internacionales y regionales, la modernización del modelo económico cubano y la nueva relación con la UE abren espacios de cooperación inexplorados. Los retos de la aplicación del acuerdo son importantes y el primero de ellos es la gran asimetría entre ambos actores en términos de tamaño y desarrollo y las limitaciones que supone el peculiar sistema político y económico del socialismo en Cuba, así como los impedimentos de la política unilateral estadounidense hacia la isla que Trump ha reforzado. Con el ADPC, la UE no solo da un paso constructivo en sus relaciones con Cuba, también mejora su imagen desde una perspectiva de horizontalidad sin imposiciones en América Latina y el Caribe en un momento de extrema tensión de la región con Estados Unidos que abre la oportunidad de una mayor alianza europeo-latinoamericana en la que Cuba estará plenamente integrada.

Referencias bibliográficas

Ayuso, Anna; Gratius, Susanne; Pellón, Raynier (2017). Reencuentro Cuba-UE, a la tercera va la vencida: Escenarios tras el acuerdo de cooperación". Nota 177 (junio), Barcelona: CIDOB.

Ayuso, Anna (2015). "Los dilemas existenciales de la CELAC". Opinión CIDOB n.º 301, 5 de febrero de 2015.

Bayo, Francesc (2006). "Las relaciones políticas entre España y Cuba: continuidad histórica y ajustes frecuentes". Documentos CIDOB. América Latina nº 15, pp. 62.

Byron, Jessica (2014). "A Caribbean perspective on regionalism: what role for CELAC?" *Revista Cubana de Economía Internacional*, nº 3, 2014.

Byron, Jessica (2000). "Square Dance Diplomacy: Cuba and CARIFORUM, the European Union and the United States". *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 68, April 2000, pp. 23-45.

Domínguez, Jorge; Hernández, Rafael; Barberia, Lorena (Eds.). (2017). *Debating U.S.-Cuba Relations: How Should We Now Play Ball?* (revised and updated edition). New York: Routledge.

Erikson, Daniel P. (2009). Europe's Cuba Problem: The Limits of Constructive Engagement. Stockholm: IDEAS.

Gratius, Susanne; Puente, José Manuel (2018). "Fin del proyecto alternativo ALBA? Una perspectiva política y económica", *Revista de Estudios Políticos* (próxima publicación, artículo aprobado en septiembre de 2017).

European Commission (EC), 2016. *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe: A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy.* Brussels.

Hoffmann, Bert y Whitehead, Laurence (2016). "Cuban Exceptionalism Revisited" GIGA Working Papers n.º 28, September, pp. 24.

Gratius, Susanne (2017a). "Europa-América Latina: retos regionales y globales compartidos", *Nueva Sociedad 270* (agosto-septiembre), Buenos Aires.

Gratius, Susanne (2017b). "European Union Policy in the Cuba-U.S-Spain Triangle" (capítulo 8), en: Domínguez, Jorge; Hernández, Rafael; Barberia, Lorena (Eds.), *Debating U.S. Cuban relations: How shall we now play ball?* Routledge.

Gratius, 2005. "Ayudando a Castro? Las Políticas de la UE y de EE. UU. hacia Cuba". Documento de Trabajo n.º 14 (octubre), FRIDE, Madrid.

Vidal, Pavel; Everleny, Omar, 2014. *La Reforma Monetaria en Cuba hasta 2016: entre gradualidad y "bigbang".* Brookings, Universidad de La Habana (Centro de Estudios de la Economía Cubana).

Roy, Joaquín (2015). "Las relaciones entre la UE y Cuba en el marco de la apertura de Barack Obama y Raúl Castro". ARI 10/2015, 19 de febrero, pp. 8.

Sanahuja, José Antonio, 2016. "España, América Latina y Cuba tras el período Rajoy: balance y perspectivas de la Política Exterior". *Anuario de Integración* (Edición Especial), Buenos Aires: CRIES, pp. 235-270.

Serbín, Andrés (Coord.). "¿Fin de ciclo y reconfiguración regional? América Latina y las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos". *Anuario de la Integración Latinoamericana* (Buenos Aires: CRIES, 2015).

Toro, A. (2011). El ALBA como instrumento de "softbalancing", *Pensamiento Propio* (Los desafíos del multilateralismo en América Latina) 16:33 (enero-junio): 159-185.

BREVE ANÁLISIS DE LAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE CUBA Y ESPAÑA

Eloi Serrano i Robles
Director de la Cátedra de Economía Social, Tecnocampus, Universitat Pompeu Fabra; Investigador asociado, CIDOB

Introducción

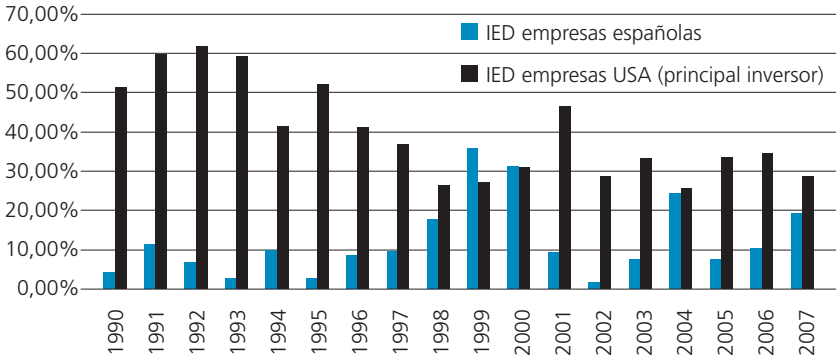
A partir de mediados de la década de los ochenta del siglo pasado las empresas españolas desarrollaron una estrategia activa de inversión en América Latina. La literatura que ha tratado este proceso es abundante (Herrera, 2005; Guillen, 2006; Casilda, 2008; Serrano, 2011). En términos generales, se coincide en señalar la importancia de la región como palanca transformadora en la dimensión y el grado de internacionalización de numerosas empresas españolas. A pesar de ello, no es menos cierto que existe una tendencia a sobrevalorar las capacidades competitivas de las empresas y a dejar en un segundo plano las oportunidades que surgieron en América Latina derivadas de cambios profundos en el marco institucional y en el modelo de desarrollo económico de inspiración neoliberal que se impuso, con más o menos profundidad, y en casi todos los países de la región, a partir de finales de los ochenta del siglo pasado.

El grueso de la inversión española en América Latina viene determinado por un número fácilmente identificable de empresas que operan, básicamente, en el sector energético, telecomunicaciones, financiero y bancario, infraestructuras y el turismo. Sectores, todos ellos, muy sensibles al marco regulatorio.

La eclosión de la inversión española se produjo a partir de la aplicación de las políticas neoliberales del Consenso de Washington en América Latina. Una parte significativa de esas medidas se orientaron a reducir el tamaño del sector público a través de planes ambiciosos de privatizaciones y liberalización de sectores regulados. Fue en ese contexto que algunas empresas españolas encontraron un marco favorable para desarrollar sus estrategias de internacionalización. La oportunidad que supuso ese cambio institucional fue acompañada de elementos facilitadores, como las relaciones culturales e históricas, el papel que durante la década de los ochenta jugó la diplomacia española, que intentó mostrar la Transición Española como un modelo a considerar por distintos países latinoamericanos; aunque también tomaron relevancia factores como el potencial intrínseco de la región en términos demográficos, de infraestructuras y de desarrollo económico y social. Otro elemento a considerar fue la

mayor propensión de los capitales españoles respecto sus competidores europeos y norteamericanos a concentrar sus proyectos de internacionalización en América Latina.

% Inversión empresas españolas en América Latina, comparativa con la proveniente de Estados Unidos (1990-2007)



Fuente: datos proporcionados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en los Informes de Inversión Extranjera en América Latina (años 1998-2008); a partir de la información obtenida de los respectivos organismos oficiales de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y México.

Cuba presenta particularidades obvias en relación con el resto de países de la región, pero también existe una significativa correlación entre la profundidad en el cambio normativo de mayor permisibilidad a la empresa extranjera y la penetración de dichos capitales en la economía de la isla.

El sistema político y económico sitúa el país caribeño en un contexto extraordinariamente complejo para la iniciativa privada y la empresa extranjera. La afluencia de capitales extranjeros en Cuba también estuvo determinada por cambios legislativos de gran calado, muy sujetos al nivel de fortaleza sistémica de los socios exteriores que, en distintos periodos, han sido fundamentales para el sustento del sistema cubano. Así, la primera reforma se dio a partir de la crisis de la Deuda Externa y de la desaparición de la Unión Soviética; la posterior crisis, que desembocó en el Periodo Especial junto con el endurecimiento del embargo por parte de Estados Unidos, aceleró un segundo cambio normativo mucho más permisivo a los capitales foráneos. La última reforma, impulsada a partir del Gobierno de Raúl Castro, también viene determinada por un incipiente planteamiento de transformación del sistema vigente y de relaciones con Estados Unidos.

En todos estos periodos la empresa española ha mostrado un interés muy significativo en aprovechar las oportunidades que iban surgiendo a partir de sendos cambios legislativos. Además, la ausencia por motivos políticos de las empresas estadounidenses dejaba fuera de la competencia a corporaciones muy potentes que hubieran podido dificultar significativamente la estrategia española.

En los últimos treinta años de las relaciones comerciales entre España y Cuba, los datos observados indican que, en términos de inversión, el saldo resulta netamente favorable a Cuba y, en términos de comercio bilateral, a España. El turismo, la industria del tabaco, industrias de apoyo y los servicios públicos han sido las actividades que han concentrado la mayor parte de proyectos de inversión española. Por lo que se refiere al comercio,

las exportaciones cubanas hacia España se basan en los mariscos, el ron, el tabaco y los azúcares; mientras que las importaciones se centran en los bienes de equipo, las semimanufacturas, los alimentos y los componentes del automóvil. España es el socio comercial más relevante para la economía cubana, tras China y Venezuela.[1]

Cambios en la legislación cubana sobre el papel de la empresa extranjera y la presencia española

La presencia de la empresa española en Cuba ha estado condicionada por el grado de apertura y predisposición del sistema a incorporar la iniciativa privada y extranjera en su sistema económico. En cada periodo en el que el Gobierno cubano ha acometido reformas orientadas a dicha incorporación, las empresas españolas han tenido un protagonismo significativo.

Durante los primeros años de la década de los ochenta del siglo XX, tras la recesión que azotó al conjunto de la región, derivada de la crisis de la Deuda Externa, el Gobierno cubano empezó a buscar socios económicos más allá del bloque socialista. Este nuevo enfoque de la política económica tuvo su expresión jurídica en el Decreto Ley n.º 50, aprobado el 15 de febrero de 1982.

El Decreto Ley n.º 50 fijaba que el objetivo de esta inversión extranjera era contribuir al incremento de las exportaciones y la introducción de tecnología moderna en ramas seleccionadas de la economía cubana. También quedó definido que la inversión extranjera tenía que estar asociada a una empresa cubana y que su participación no sería superior al 49% del capital social. Las formas fundamentales que se establecían en el mencionado Decreto Ley para la colaboración extranjera fueron las siguientes:

(1) Constitución de una nueva empresa en forma de sociedad anónima y con personalidad jurídica propia.
(2) Contrato de asociación económica internacional con el objetivo de producir o comercializar uno o varios productos, pero sin constituir personalidad jurídica propia ni formar capital social con las aportaciones de los socios.

Como la mayoría de reformas sobre inversión extranjera que acometió la región en aquellos años, el Gobierno cubano aspiraba a obtener del exterior recursos que ayudaran a paliar la situación financiera, y a la vez obtener una transferencia de tecnología que le permitiera avanzar en el desarrollo del país. El resto de países latinoamericanos asumió que una estrategia pragmática y efectiva para lograr dichos objetivos pasaba por una reducción del control estatal de la empresa pública y la paulatina liberalización de sectores regulados. En Cuba, por la naturaleza del propio sistema, era imposible aplicar esas reformas en la profundidad que se dieron en países como por ejemplo Argentina, Brasil o Colombia. A pesar de ello, el Decreto Ley n.º 50 supuso un paso importante hacia la apertura de la economía cubana a países de fuera del eje socialista.

El primer socio comercial de una economía de mercado que logró un contrato de asociación económica internacional fue una empresa española. Efectivamente, en 1988 se firmó el contrato de establecimiento de la primera empresa mixta al amparo del Decreto Ley nº50 entre el grupo hotele-

1. Información obtenida de Estacom, Aduanas Españolas.

ro Sol Melià y la empresa cubana CUBANACAN. El objetivo era la construcción y posterior explotación del Hotel Sol Palmeras en la zona turística de la playa de Varadero, provincia de Matanzas.

A pesar de ello, no fue hasta el año 1992 cuando se precipitó de forma significativa la creación de empresas mixtas y asociaciones con capital extranjero. Este proceso de reacción acelerado se dio, entre otras medidas, para dar una respuesta efectiva a la crisis que afectaba a la economía cubana en aquellos años, conocido como el *Periodo Especial*. La desaparición del bloque soviético dejó al país sin el principal apoyo exterior, a la vez que el Gobierno norteamericano endurecía, en 1992, mediante la *Cuban Democracy Act*, el embargo iniciado poco después del triunfo de la Revolución.

A pesar de ese escenario, la presencia de empresas españolas siguió incrementándose. En 1994, Agbar se instaló para desarrollar el abastecimiento de agua en la zona de Varadero; y posteriormente, en 1997 empezó a trabajar en La Habana Oeste. Actualmente, según datos proporcionados por la propia empresa, abastece agua a diez municipios del país, lo que representa servir a una población aproximada de 1 300 000 personas. A su vez, también desarrolla servicios de alcantarillado en diez municipios y depuración en otros tres.

El sector alimentario español, con abundante presencia en la isla, también empezó a desarrollar una estrategia de implementación en la economía cubana durante aquellos años. Resulta ilustrativo el caso de Bodegas Torres, que invirtió a través de la cubana Surcontinente S. A. De hecho, Bodegas Torres es hoy una de las empresas de bebidas alcohólicas y de vino con más implantación en Cuba. Es un caso paradigmático de como el método de asociación necesario para situarse en el país puede representar una fuente de las sinergias y un incremento de oportunidades de colaboración; con Cubaron S. A., su distribuidor exclusivo, Torres mantiene una relación de doble distribución debido a que es la encargada de introducir los Rones Santiago de Cuba en España y Chile.

En 1996, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley Helms-Burton, eliminando toda posibilidad de hacer negocios dentro del país, o con el Gobierno de Cuba, por parte de los ciudadanos estadounidenses. Ante este escenario general, el Gobierno cubano promulgó la Ley 77 de 1995 sobre la inversión extranjera. Dicha norma amplió el espectro económico de participación a inversores foráneos y ratificó otros ya existentes. La ley recogía la posibilidad que, en caso excepcional, el titular extranjero llegara a asumir el 100% del capital en la nueva inversión. La legislación autorizaba la posibilidad de inversión en bienes inmuebles, la creación de zonas francas y de parques industriales. Con la nueva norma surgieron las zonas de Berroa y Wajay en la Ciudad de La Habana y la de Mariel.

Hay varios aspectos a destacar en el cuerpo de la ley, como que la inversión extranjera no podía ser expropiada más que por una necesidad social y que, en ese caso, quedaba comprometida una indemnización en moneda libremente convertible por su valor comercial. Con esa medida, el Gobierno pretendía reducir la percepción de cierta arbitrariedad normativa que desde el lado capitalista envuelve los asuntos relacionados con la legalidad cubana y dotar de mayor compromiso la garantía de los derechos de propiedad a los inversionistas extranjeros. La ley también introdujo un impuesto sobre beneficios netos de un 30% y, en el caso que explotasen recursos naturales

del país, se dejaba abierta la posibilidad de aumentarlo hasta el 50%, siendo prerrogativa del Consejo de Ministros su aprobación. La normativa introducía un impuesto del 25% sobre los salarios pagados al personal cubano, excluyéndose, por tanto, el salario del personal extranjero. Hay dos últimos aspectos del cuerpo de la ley que son relevantes y pertinentes de señalar:

(1) Quedaron excluidas de la posibilidad de inversión extranjera las siguientes actividades: la salud pública, la educación para la población cubana y la industria para la defensa.
(2) Todo el personal cubano o extranjero si residía permanentemente en Cuba y trabajaba en una empresa mixta sería propuesto por una empresa cubana empleadora del sector, quien contrataba y aseguraba el personal idóneo para cada cargo o función de esa nueva empresa.

Al amparo de esta ley, a mediados de 1995, en Cuba existían más de 200 empresas extranjeras asociadas bajo diferentes modalidades de contrato con empresas cubanas (CEPAL, 1995). La participación de estos capitales por países se concentraban fundamentalmente en España (22%), Canadá (12%), Italia (8%), México (6%) y Francia (6%). En relación con la distribución sectorial, la inversión extranjera se dirigía en mayor proporción a la industria (26%), el turismo (16%), la minería (14%) y la búsqueda de petróleo (6%). A finales de 1994 se habían puesto en marcha unos 140 consorcios, de los que 30 tenían participación española. De éstos, 25 eran del sector industrial, y el resto, servicios, casi exclusivamente dedicados al turismo, terreno en el que la participación española representaba el 20% de toda la inversión extranjera (Roy, 1995: 153).

Es pertinente remarcar que, a pesar de haberse endurecido el bloqueo económico a Cuba con la implantación de la Ley Helms-Burton en el año 1996, el número de asociaciones con participación de capital extranjero se incrementaron cada año y, ya a finales de 1998 según informe del Banco Central de Cuba, existían 351 asociaciones de 45 países, de los que España, con 64, era quien tenía un mayor número. Se estima que el total de las inversiones en Cuba ascendía a la cantidad de 2 500 millones de dólares. Para 1999 (CEPAL, 2000) operaban en Cuba 362 asociaciones con capital extranjero, de las cuales, 113 correspondían a la industria, 66 al turismo, 34 a la minería, 31 al sector de la construcción, 20 a la explotación y producción de petróleo, 17 operaban en la actividad inmobiliaria, y 11 en la agricultura y el transporte, respectivamente. En la distribución por países, a España le correspondía el 23% de las asociaciones, el 19% a Canadá, y un 15% pertenecían a capitales procedentes de Italia. Conviene señalar que, a pesar de la dificultad y el entramado burocrático necesario para instalarse en el país y la obligatoriedad de asociarse con empresas estatales, en términos generales no aparecieron, al menos públicamente, conflictos significativos entre empresas; ello contribuyó a dotar de una percepción de cierta estabilidad por parte del Gobierno cubano en el cumplimiento de los acuerdos establecidos.

También a partir de ese periodo empezaron a situarse otras empresas hoteleras como Barceló o NH Hoteles. Cuba jugó un papel significativo en el crecimiento de estas compañías, que estaban en una fase incipiente de su proceso de internacionalización. Paradójicamente, la geopolítica representó una fuente significativa de oportunidades para esas empresas que, en un contexto político de no conflicto, probablemente hubieran tenido mayores dificultades para lograr sus objetivos de manera satisfactoria. La ruptura de

relaciones diplomáticas y económicas entre Cuba y Estados Unidos anulaba la posibilidad de negocio para las empresas estadounidenses y eliminó un núcleo significativo de competidores de una dimensión mayor. Estas empresas españolas aprovecharon ese escenario y empezaron a invertir en la isla. Aunque tuvieron que asumir el «peaje» de tener que buscar un socio local de titularidad estatal, este coste fue (y es) asumido porque consideran Cuba dentro de una estrategia a largo plazo. Estas cadenas hoteleras obtuvieron la ventaja del *first comer*, situándose en lugares preferenciales y estrechando lazos con las autoridades y los operadores del país. De hecho, la aceptación del empresariado español en la economía cubana es significativa y en numerosas ocasiones las autoridades del país han manifestado que no olvidan la apuesta de las empresas españolas en periodos difíciles de la economía cubana. A pesar de ser un país con un sistema económico estatalizado y de raíz ideológica anticapitalista, las empresas españolas no se han visto involucradas en casos de grandes conflictos acontecidos con gobiernos de países latinoamericanos de un supuesto matiz ideológico más cercano a Cuba como Argentina, Bolivia o Venezuela, que casi siempre han desembocado en expropiaciones (en numerosos casos, forzosas). Eso indica que, efectivamente, los acuerdos son razonablemente claros, estables y existen, presumiblemente, métodos efectivos en la resolución de conflictos.

El sector hotelero español además tiene una variable competitiva muy significativa para la tipología de turismo que se ha ido asentando en Cuba. El modelo de negocio de estas empresas, con amplia experiencia en el turismo de sol y playa, no requiere de una excesiva adaptación. Las economías de experiencia y *know how* permiten conseguir rendimientos operativos de forma casi inmediata; además los nexos derivados de prácticas culturales, históricas e idiomáticas comunes, representan para estas empresas elementos significativos de mayor competitividad respecto de potenciales competidores.

Con el cambio de siglo, las cadenas españolas establecidas en el país consolidaron su posición y aparecieron otras nuevas que siguieron con la misma estrategia de las empresas anteriormente citadas, poniendo a Cuba como un punto vital de sus planes de internacionalización en América Latina y el Caribe. En 2009, por ejemplo, Iberostar Hotels & Resorts contaba con cinco hoteles; Occidental Hotels & Resorts, con tres; Hotetur Hotels & Resorts gestionaba cuatro; el balance de la participación de las cadenas hoteleras españolas en la oferta turística de ese año superaba las 11 340 habitaciones, con más de 60 hoteles gestionados de una u otra forma por hoteleros españoles (Lázaro, 2009).

Otra operación significativa que se realizó en el año 2000 fue la creación de la asociación mixta formada por la corporación cubana exportadora de puros Habanos, S. A., y Altadis (consorcio surgido de la fusión entre Tabacalera y la francesa Seita), en la que marcas como Montecristo, Partagás o Cohiba pasaron, en buena medida, a estar gestionadas por españoles. En el acuerdo firmado entre Altadis y Habanos, el conglomerado europeo compró el 50% de las acciones de la compañía cubana por 500 millones de dólares, y convirtió a la empresa tabaquera resultante (hispano-cubana-francesa) en la única comercializadora de cigarros habanos en el mundo por un periodo de cincuenta años. Es pertinente señalar que el acuerdo sólo abarcaba el área de la comercialización y que la propiedad de las tierras de producción, fábricas y todos los activos agroindustriales sigue en manos del Gobierno cubano.

La heterogeneidad de la presencia española también abarcó actividades agropecuarias. En el año 2000, por ejemplo, Pescanova suscribió un convenio comercial con las empresas Indipes, Pesca Caribe y la Asociación Pesquera de Cienfuegos, las tres de titularidad estatal, para pescar, procesar y comercializar en conjunto los mariscos cubanos. La experiencia resultó satisfactoria y, un año más tarde, Pescanova alcanzaba un acuerdo con la empresa estatal cubana Caribex para la comercialización, en exclusiva durante treinta años, del langostino de acuicultura cubano; en dicho sector cabe destacar la presencia de empresas como Pescafina y también de conserveras como Conservas Cambados o Alimentación Vima, todas vinculadas con socios locales.

Situación actual

El contexto internacional derivado de la crisis económica iniciada en 2008 y otros elementos como el paulatino cambio de tendencia política en numerosos países latinoamericanos que se habían significado como aliados firmes de Cuba obligó a empezar a considerar un replanteamiento del modelo. Además, la necesidad de pilotar por parte del Gobierno el eventual cambio político en el país que podía suscitarse de un relevo generacional inminente en las élites gubernamentales puso sobre la mesa distintas cuestiones, una de ellas el papel de la iniciativa privada y extranjera en la economía cubana. Pero el elemento sustancial fue el inicio del restablecimiento de las relaciones políticas y económicas entre Estados Unidos y Cuba, que han entrado en una nueva dimensión, con gestos e iniciativas que deben llevar a una normalización de las relaciones entre ambos países. El 20 de julio de 2016, con la reapertura de sendas embajadas, fue el punto de inflexión para esa nueva época.

Aunque las reformas para la iniciativa privada y el mercado libre en algunas actividades se iniciaron unos años antes. Los acontecimientos indican que el Gobierno asume la necesidad de introducir ciertos elementos propios del sistema capitalista para mejorar el desarrollo de la economía cubana. En este sentido, el Gobierno de Cuba modificó en 2014 la Ley de Inversión Extranjera de 1995.

El objetivo de esta nueva norma consiste en diversificar la estructura de producción, acceder a tecnologías más avanzadas, sustituir las importaciones (especialmente de alimentos) y promover la integración en las cadenas globales de valor. Otro de los objetivos del Gobierno es cambiar la matriz energética a través de inversiones en energías renovables.

Además, establece salvaguardias legales para los inversionistas, permite que los inversionistas extranjeros posean participaciones mayoritarias en las empresas e introduce algunos incentivos fiscales, como una exención del impuesto sobre la renta durante ocho años para las inversiones en empresas conjuntas con entidades nacionales. Esta ley conserva varias restricciones significativas. En primer lugar, todas las inversiones y desinversiones deben ser aprobadas caso por caso por el Gobierno. En segundo lugar, aunque la mayoría de los sectores están abiertos a la inversión, el Gobierno elabora una cartera de proyectos prioritarios. En tercer lugar, todos los trabajadores deben contratarse a través de organismos de empleo estatales, y en cuarto lugar continúa manteniendo las restricciones en actividades relacionadas con la educación, la salud y la defensa.

Obviamente, los cambios en curso de la relación entre Cuba y los Estados Unidos fomentarán seguramente la inversión en Cuba por parte de las empresas con sede en los Estados Unidos, lo que significa la posible aparición de nuevos y potentes competidores para las empresas españolas. Aunque es evidente que la llegada de estas empresas está fuertemente condicionada por el ritmo y la profundidad del restablecimiento de relaciones entre ambos países.

El turismo, en el que las empresas españolas tienen una posición significativa, se va a consolidar como uno de los motores más importantes de la economía cubana. Es probable que se produzca una gran afluencia de turistas extranjeros a la isla, con las correspondientes inversiones necesarias en infraestructura hotelera. En torno a 1,1 millones de turistas canadienses visitan Cuba cada año (de un total de 2,9 millones), mientras que la mayoría de los estadounidenses no han podido hacerlo hasta ahora. Es probable que el turismo procedente de los Estados Unidos llegue a superar al del Canadá. Cuba ya era un significativo destino turístico para los Estados Unidos en la década de 1950, antes de la Revolución Cubana.

En la actualidad, España es el principal inversionista en Cuba, seguido por otros países europeos, Canadá y los denominados países BRIC (Brasil, China, Federación de Rusia e India). Es probable que el recientemente inaugurado puerto de Mariel aumente la participación de Brasil en la economía cubana, mientras que la caída de los precios mundiales del petróleo hará que se reduzca el papel de Venezuela. Los Estados Unidos podrían convertirse pronto en una gran fuente de inversión extranjera, en buena parte debido a los emigrantes cubanos allí establecidos. Las grandes compañías hoteleras, como Marriott y Apple Leisure Group, han mostrado ya su intención de construir nuevas instalaciones en Cuba.

En este contexto, las empresas españolas están tratando de consolidar sus posiciones y aparecen nuevas compañías que empiezan a ver oportunidades en actividades que hasta ahora estaban vetadas para socios extranjeros. De momento, la indefinición de la Administración Trump parece haber desacelerado el entusiasmo y las expectativas creadas en relación con la presencia de empresas estadounidenses. Aunque otros países, como Francia, han impulsado acciones diplomáticas para incrementar el protagonismo de sus empresas, todo parece indicar que las españolas están conservando la relevancia que han mostrado en periodos pasados. En este sentido, el Gobierno español inició un programa de ayudas de financiación pública para proyectos de empresas españolas en Cuba. Esta financiación se estructura en dos líneas diferenciadas: la Línea Cuba-General, para la financiación de proyectos desarrollados en cualquier provincia del país, y la Línea Cuba-Zona Especial de Desarrollo Mariel. La presencia española en la Zona Mariel es la más importante de entre los extranjeros. Logística Hotelera del Caribe, S. A., del Grupo Iberostar, el Grupo TOT Color, S. A., Fondos de Inversión del Banco Sabadell, COI constructora Suchel y Profood Service han invertido 500 millones de euros en total (la mayor inversión en ese enclave) de los que 415 millones representan un fondo de contravalor para la refinanciación de la deuda.

La presencia de empresas españolas en la Zona Mariel ha estado incentivada mediante un acuerdo firmado entre el Gobierno cubano y el español para tratar la financiación de la deuda cubana con España. A corto plazo, ese importe ascendía a 201,5 millones de euros en 2015. El acuerdo implica que se condonan la totalidad de los intereses de demora y parte del principal de

la deuda, se restructuran los pagos de la deuda residual para un periodo de diez años y tres años de gracia para el pago de cuotas de amortización del principal. La condonación se ha formalizado en parte de manera directa y en parte a través de un Programa de Conversión de Deuda, que implica la creación de un Fondo de Contravalor en Pesos Cubanos para financiar proyectos priorizados por el Gobierno cubano y acordados por ambas partes.

Inducido por este tipo de mecanismos se va desarrollando una presencia española impulsada por pequeñas y medianas empresas que proyectan incrementar su presencia en Cuba a través del comercio y la apertura de delegaciones y filiales comerciales. Muchas de estas empresas se dedican a actividades industriales de bienes de equipo, manufacturas, o servicios auxiliares para la construcción. El directorio del ICEX sobre empresas españolas establecidas en Cuba muestra cómo, el protagonismo que ostentan las grandes compañías mencionadas a lo largo del documento debe compartirse con un tejido creciente de nuevas empresas de reducida dimensión que consideran Cuba un destino ideal para impulsar sus planes de internacionalización. Para las pymes los procesos de internacionalización son extraordinariamente complejos y arriesgados porque no ostentan la solidez de las grandes corporaciones. El hecho de instalarse en el país acompañado de un socio local contribuye a reducir el riesgo, aún y asumiendo una rentabilidad potencial menor. Significa un buen hacer por parte de los gestores de estas empresas, que se sitúan en un país donde los costes de aprendizaje son menores derivados de una cultura e historia común, y donde el potencial intrínseco de la economía de destino es sumamente potente. Una vez más América Latina, y en este caso Cuba, puede suponer para numerosas empresas españolas la palanca del cambio hacia una proyección internacional a gran escala.

Cuadro 1. Intercambio comercial entre Cuba y el resto del mundo por países (2009 - 2014)

Año	2.009	s/Total %	2.010	s/Total %	2.011	s/Total %	2.012	s/Total %	2.013	s/Total %	2.014	s/Total %
Total	**11.769.014**	**100,00**	**15.193.870**	**100,00**	**19.822.492**	**100,00**	**19.378.124**	**100,00**	**19.989.760**	**100,00**	**17.894.314**	**100,00**
Europa	**2.759.308**	**23,45**	**3.012.211**	**19,83**	**4.045.784**	**20,41**	**4.233.797**	**21,85**	**4.655.887**	**23,29**	**4.115.605**	**23,00**
Alemania	308.981	2,63	297.663	1,96	326.144	1,65	354.135	1,83	425.267	2,13	378.120	2,11
España	906.336	7,70	946.122	6,23	1.184.428	5,98	1.156.086	5,97	1.397.761	6,99	1.165.673	6,51
Rusia	283.129	2,41	284.692	1,87	280.158	1,41	341.228	1,76	203.174	1,02	193.326	1,08
Francia	185.886	1,58	296.293	1,95	367.454	1,85	387.726	2,00	454.667	2,27	338.740	1,89
Holanda	306.108	2,60	414.416	2,73	727.987	3,67	791.811	4,09	543.902	2,72	575.514	3,22
Italia	353.263	3,00	330.230	2,17	439.195	2,22	413.582	2,13	516.079	2,58	420.698	2,35
Otros	415.605	3,53	442.795	2,91	720.418	3,63	789.229	4,07	1.115.037	5,58	1.043.534	5,83
Asia	**2.491.965**	**21,17**	**2.791.190**	**18,37**	**3.052.805**	**15,40**	**2.400.003**	**12,39**	**2.763.645**	**13,83**	**2.446.218**	**13,67**
China	1.687.508	14,34	1.903.809	12,53	2.059.611	10,39	1.695.900	8,75	1.877.289	9,39	1.635.920	9,14
Otros	804.457	6,84	887.381	5,84	993.194	5,01	704.103	3,63	886.356	4,43	810.298	4,53
África	**421.022**	**3,58**	**412.495**	**2,71**	**635.952**	**3,21**	**484.828**	**2,50**	**431.625**	**2,16**	**492.958**	**2,75**
América	**6.083.009**	**51,69**	**8.928.597**	**58,76**	**12.010.074**	**60,59**	**12.214.037**	**63,03**	**12.090.732**	**60,48**	**10.761.343**	**60,14**
Argentina	144.804	1,23	146.812	0,97	167.154	0,84	133.930	0,69	387.107	1,94	357.402	2,00
Brasil	570.964	4,85	502.197	3,31	725.932	3,66	756.230	3,90	694.820	3,48	650.736	3,64
Canadá	741.328	6,30	935.422	6,16	1.197.429	6,04	938.295	4,84	912.986	4,57	933.223	5,22
USA	598.212	5,08	406.203	2,67	434.383	2,19	509.046	2,63	401.971	2,01	389.862	2,18
México	337.280	2,87	377.971	2,49	474.262	2,39	510.611	2,63	529.880	2,65	459.028	2,57
Venezuela	3.135.490	26,64	6.018.601	39,61	8.175.184	41,24	8.562.849	44,19	7.067.299	35,35	7.258.308	40,56
Otros	554.931	4,72	541.391	3,56	835.730	4,22	803.076	4,14	2.096.669	10,49	712.784	3,98
Oceanía	**13.710**	**0,12**	**49.377**	**0,32**	**77.877**	**0,39**	**45.459**	**0,23**	**47.871**	**0,24**	**78.190**	**0,44**

Unidades: Miles de Pesos
Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas de Cuba

Cuadro 2. Saldo comercial entre Cuba y España			
Año	**Exportaciones**	**Importaciones**	**Saldo Comercial**
2.009	153.943	752.393	-598.450
2.010	160.746	785.376	-624.630
2.011	164.868	1.019.560	-854.692
2.012	149.792	1.006.294	-856.502
2.013	171.026	1.226.735	-1.055.709
2.014	140.539	1.025.134	-884.595

Unidades: Miles de Pesos
Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas de Cuba

Referencias bibliográficas

Casilda, R. *El impacto de las inversiones españolas en las economías latinoamericanas*. Marcial Pons. Madrid. 2008.

CEPAL (1995), *La inversión extranjera en Cuba: Aspectos recientes*, Subsede en México de la Comisión Económica para América Latina. LC/Mex/L286. p.10.

CEPAL (2000), *La economía cubana. Reformas y desempeño en los noventa*, 2da. Edición, Fondo de Cultura Económica, México.

Duran, J. *La empresa multinacional española. Estrategia y ventajas competitivas*. Minerva Ediciones. Madrid. 2005.

Duran, J. "La multinacionalización de las empresas privatizadas: las principales multinacionales españolas". *Revista de Análisis Económico* n.º 43. pp 211-235.

Guillen, M. *El auge de la empresa multinacional española*. Ed. Marcial Pons – Fundación Rafael del Pino. Madrid. 2006.

Lázaro, José. "Las relaciones económicas Cuba-España (1990-2008)". *Instituto de Estudios Latinoamericanos.* Documento de Trabajo n.º 9. Universidad de Alcalá.

Oficina Económica y Comercial de España en La Habana (2017), Directorio de empresas españolas establecidas en Cuba, Red de Oficinas Económicas y Comerciales de España en el Exterior, Madrid.

Oficina Nacional de Estadísticas de Cuba (consultas agosto 2017).

Roy, Joaquín. "España y Cuba: ¿una relación muy especial?". *Revista Afers Internacionals*. n.º 31, pp. 147-166.

Serrano, Eloi; *El camino hacia América Latina. La internacionalización de las empresas españolas (1980-2006)*: Lleida, 2011.

Este monográfico es un punto de partida para identificar los retos, las oportunidades y las incertidumbres que plantea el cambio de rumbo hacia una nueva etapa que se espera mutuamente fructífera para las relaciones bilaterales y en el conjunto de las relaciones de la UE con América Latina, a pesar de las diferencias que puedan subsistir. En un momento de cambios importantes e inciertos en Cuba, el Acuerdo con la UE abre un nuevo escenario de cooperación y plena inserción en la relación europeo-latinoamericana que podría servir de antecedente para la futura normalización de Cuba en todos los esquemas regionales e interamericanos.