

# Documento de Trabajo

## Working Paper



**Cuba: presente y futuro**  
**Cuba: Present and Future**

*Juan Antonio Blanco, Manuel Cuesta Morúa, Carmelo Mesa-Lago,  
Jorge Mario Sánchez Egozcue & Juan Triana Cordoví*  
*3 de noviembre de 2008/ 3 November 2008*

*Documento de trabajo/Working Paper 2008/11*

EL REAL INSTITUTO ELCANO NO COMPARTE NECESARIAMENTE LAS OPINIONES MANIFESTADAS EN LOS DOCUMENTOS FIRMADOS POR SUS COLABORADORES Y DIFUNDIDOS EN SU PÁGINA WEB O EN CUALQUIER OTRA PUBLICACIÓN DEL REAL INSTITUTO.

EL REAL INSTITUTO ELCANO ES UNA FUNDACIÓN PRIVADA, INDEPENDIENTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DE LAS EMPRESAS QUE LA FINANCIAN, QUE SE CONSTITUYÓ BAJO LA PRESIDENCIA DE HONOR DE SAR EL PRÍNCIPE DE ASTURIAS EL 27 DE DICIEMBRE DE 2001. SU MISIÓN ESENCIAL ES GENERAR IDEAS SOBRE LA REALIDAD INTERNACIONAL Y SOBRE LAS OPCIONES ESTRATÉGICAS DE ESPAÑA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES QUE RESULTEN ÚTILES A LOS RESPONSABLES POLÍTICOS, LA EMPRESA PRIVADA, Y EL MUNDO ACADÉMICO. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LA OPINIÓN PÚBLICA EN GENERAL.

**Cuba: presente y futuro**  
**Cuba: Present and Future**

*Juan Antonio Blanco, Manuel Cuesta Morúa, Carmelo Mesa-Lago,  
Jorge Mario Sánchez Egozcue & Juan Triana Cordoví*  
3 de noviembre de 2008/ 3 November 2008

*Documento de trabajo/Working Paper 2008/11*

---

*Juan Antonio Blanco, licenciado en Filosofía y doctor en Historia de las Relaciones Internacionales; Manuel Cuesta Morúa, licenciado en Historia; Carmelo Mesa-Lago, Catedrático distinguido emérito de Economía y Estudios Latinoamericanos, Universidad de Pittsburg; Jorge Mario Sánchez Egozcue, profesor e investigador del Centro de Estudios sobre Estados Unidos de la Universidad de La Habana y Juan Triana Cordoví, profesor de la Universidad de La Habana.*

*Juan Antonio Blanco, B.A in Philosophy and PhD in History of International Relations; Manuel Cuesta, Graduate in History; Carmelo Mesa-Lago, Distinguished Service Professor Emeritus of Economics and Latin American Studies, University of Pittsburgh, Jorge Mario Sánchez Egozcue, Professor and Researcher at the Centre for US Studies, Havana University & Juan Triana Cordoví, Professor at Havana University.*

Editor: Real Instituto Elcano  
Coordinadora: Carola García-Calvo  
ISSN 1696-3504  
Depósito Legal: M - 26708 - 2005

---

## Cuba: presente y futuro

### Índice

La transformación política del régimen cubano: una perspectiva desde la conflictología <i>Juan Antonio Blanco</i>	5
Cuba: democracia para una nación posible <i>Manuel Cuesta Morúa</i>	28
La economía cubana en la encrucijada: el legado de Fidel, el debate sobre el cambio y las opciones de Raúl <i>Carmelo Mesa-Lago</i>	45
Un panorama actual de la economía cubana, las transformaciones en curso y sus retos prospectivos <i>Jorge Mario Sánchez Egozcue y Juan Triana Cordoví</i>	75

---

## Cuba: Present and Future

### Contents

The Political Transformation of the Cuban Regime, Seen Through the Perspective of Conflict Resolution <i>Juan Antonio Blanco</i>	107
Cuba: Democracy for a Possible Nation <i>Manuel Cuesta Morúa</i>	129
The Cuban Economy at the Crossroads: Fidel Castro's Legacy, Debate over Change and Raúl Castro's Options <i>Carmelo Mesa-Lago</i>	145
An Overview of the Cuban Economy, the Transformations Underway and the Prospective Challenges it Faces <i>Jorge Mario Sánchez Egozcue y Juan Triana Cordoví</i>	174

---



# La transformación política del régimen cubano: una perspectiva desde la conflictología

Juan Antonio Blanco

## I. Introducción: Consideraciones metodológicas generales

- 1.1 Objeto y objetivos del presente trabajo
- 1.2 Escuelas de pensamiento sobre Cuba y selección de preguntas acertadas
- 1.3 Dinámica del objeto de estudio
- 1.4 Opacidad de la realidad cubana
- 1.5 Influencia de las personalidades sobre sus circunstancias

## II. Cuba ante su tercera disyuntiva histórica

- 2.1 Cultura política
- 2.2 Historias de larga y media duración
- 2.3 Transición a una nueva historia de mediana duración
- 2.4 El régimen de gobernanza del socialismo de Estado cubano
- 2.5 El conflicto endógeno actual y la violencia

## III. El ascenso de Raúl Castro a jefe de Estado

- 3.1 Sucesión y transición
- 3.2 Recientes cambios nacionales e internacionales
- 3.3 Desafíos que enfrenta el gobierno de Raúl Castro
- 3.4 Opciones de la elite de poder
- 3.5 Medidas implantadas
- 3.6 La política exterior de Raúl Castro
  - De los dividendos de la Guerra Fría a los de la paz
  - Relaciones con la diáspora y el exilio

## IV. Escenarios posibles

- 4.1 Los futuros posibles
- 4.2 Escenarios a considerar
  - Primer escenario: reajuste en las *políticas* del régimen totalitario
  - Segundo escenario: reforma *estructural* del régimen totalitario similar al de China
  - Tercer escenario: *Estado Fallido*
  - Cuarto escenario: transición hacia un régimen democrático de gobernanza

## V. Participación de facilitadores actuando como “terceros actores”

## VI. Conclusiones generales y recomendaciones

- Primera conclusión
- Segunda conclusión
- Tercera conclusión
- Cuarta conclusión
- Quinta conclusión

## VII. Bibliografía complementaria

## I. Introducción: consideraciones metodológicas generales

### 1.1 Objeto y objetivos del presente trabajo

El *objeto de estudio* del presente análisis es la crisis del régimen de gobernanza cubano. Se pretende evaluar, en la actual coyuntura, su potencial para una reforma limitada que asegure el monopolio político de la actual élite de poder y las posibilidades que presenta la otra alternativa: el inicio de un proceso de transformación no violento hacia un nuevo régimen de naturaleza democrática.

El *objetivo* de este análisis es aportar conclusiones y recomendaciones prácticas sobre posibles políticas a seguir por aquellos gobiernos interesados en facilitar, como terceros actores, el éxito de esa segunda alternativa de transformación democrática gradual, pactada y no violenta, del régimen cubano.

### 1.2 Escuelas de pensamiento sobre Cuba y selección de preguntas acertadas

Antes de adentrarnos en el examen de nuestro objeto de estudio, se hace necesario precisar el instrumental conceptual del que nos valdremos en ese ejercicio.

Es sabido que el desafío de un analista no reside exclusivamente en responder las preguntas de moda sino en cerciorarse primero de que son las más acertadas para “diagnosticar” los problemas, hacer un pronóstico de sus múltiples posibilidades de evolución (escenarios) y recomendar líneas “terapéuticas” de acción.

Como comentó Marx respecto al pensamiento filosófico de su época, a menudo sucede que no solo las respuestas sino las preguntas mismas que se imponen como moda intelectual del momento no son siempre las más productivas para abarcar toda la complejidad del objeto estudiado.

En ciencias sociales las preguntas que nos formulamos están asociadas a un determinado paradigma interpretativo de la realidad por el que optamos para analizarla. En el caso de los análisis sobre Cuba las interpretaciones –y las correspondientes preguntas asociadas a ellas– se apoyan en dos paradigmas o escuelas de pensamiento: la de la Teoría de las Relaciones Internacionales y la de la Transitología.<sup>1</sup>

Estos dos ángulos de perspectiva y reflexión han aportado valiosos estudios, elaborado supuestos que a menudo se manejan como axiomas, y levantado interrogantes diferentes. También han marcado algunas de las principales diferencias en relación a los grupos de activismo político relacionados con el tema cubano.

Quizá la diferencia más notoria entre ambas escuelas de pensamiento radica en el lugar endógeno o exógeno en que ubican el núcleo duro del problema cubano. De esa definición primaria se deriva la importancia que atribuyen a unos u otros actores y las preguntas que formulan para buscarles respuesta.

Desde la perspectiva de la Teoría de Relaciones Internacionales el problema central radica en la conflictividad

presente en las relaciones históricas entre EEUU y Cuba. La hegemonía o dominación de La Habana por Washington explicaría en gran medida la necesidad de la revolución, su posterior alianza con la Unión Soviética y el régimen totalitario adoptado para protegerse de un vecino tan intruso como poderoso. Este grupo de académicos tiene un ala liberal y otra más radical.

Los liberales asumen esta interpretación como parte de su crítica reformista a la vocación neo imperial del capitalismo estadounidense. Los radicales de diversas latitudes ideológicas como explicación de la inevitabilidad de la historia ocurrida y la necesidad de sostener ese conflicto con EEUU en nombre de ideales de emancipación general que lo trascienden. La pregunta que se plantean los liberales es ¿cómo cambiar la política de EEUU hacia Cuba? Los radicales se preguntan ¿cómo derrotar la actual política de Washington hacia Cuba para continuar el conflicto hasta la victoria final sobre el imperialismo y el capitalismo? Sin embargo, ambas corrientes suponen que la reforma o derrota de la política de EEUU hacia Cuba permitiría a Cuba evolucionar hacia un Estado democrático y eficiente, posibilidad a su juicio negada por la tradicional política de hostilidad y la persistencia del embargo.

La otra perspectiva sobre Cuba la aportan los *transitólogos*. Esta escuela de pensamiento que toma cuerpo con los estudios de los procesos de transición a la democracia en América Latina y Europa, centra su atención en los factores endógenos en sistemas totalitarios o autoritarios y los compara con otros que han transitado hacia regímenes de gobernanza democráticos. Apoyándose en meticulosos estudios comparativos, esta escuela de pensamiento intenta arrojar luz sobre las circunstancias que facilitan u obstaculizan las transiciones democráticas, sus posibles actores y las diversas fases que se hace necesario atravesar en el transcurso de esos procesos. La pregunta central desde esta perspectiva es cómo fortalecer a los actores que impulsan la transición democrática a expensas de los que representan el *statu quo*.

Algunos de sus propios adherentes han expresado en años recientes una autocrítica respecto a algunas de las tendencias que padecieron en las etapas tempranas de su producción intelectual.<sup>2</sup> Es de suma importancia tenerlas presente. Entre las debilidades planteadas a algunos de los representantes de la primera etapa de producción académica desde la Transitología resaltan tres: (1) insuficiente valoración de los factores externos y el peso que tienen en auspiciar u obstaculizar procesos de cambio; (2) la teleologización de un destino homogéneo e inevitable (el arribo a “la democracia” y “la economía de mercado”); y (3) la tendencia al maniqueísmo en la caracterización de los actores al considerar como “buenos” aquellos que impulsan los cambios y “malos” a quienes se resisten por algún motivo a ellos.

<sup>1</sup> Entre las diferentes corrientes de la Teoría de las Relaciones Internacionales son las del realismo y las afiliadas a la teoría crítica de inspiración marxista las que más interés han demostrado por el tema cubano. La producción de análisis desde la Transitología se inició e hizo rápidamente copiosa desde las transformaciones en el Este de Europa.

<sup>2</sup> Véase Elemér Hankiss, “Brilliant Ideas or Brilliant Wrrors: Twelve Years of Social Science Research in Eastern Europe”, presentación en la *Conference on Political Science Research in Eastern Europe*, Florencia, 9-19/XI/2001. No pocos analistas de la Teoría de las Relaciones Internacionales tienen la dificultad de no interesarse por el problema cubano más allá del conflicto bilateral con EEUU y pretenden descifrar y pronosticar las acciones del Estado cubano como *actor unitario racional* pero entendiendo el concepto de “racionalidad” desde su propia perspectiva. Los transitólogos, por su parte, padecen a veces de un sentido teleológico de la actividad histórica y de un menosprecio por los actores externos y su incidencia en el conflicto endógeno.



Por un lado, explicar los cambios democráticos en Europa del Este sin dar todo el peso que en ellos tuvo a la política de Gorbachev es tan inexcusable como intentar obviar la influencia de la política de EEUU en las posibilidades de cambio en Cuba. Por otro, como han venido a reconocer no solo académicos sino también organismos multilaterales como el PNUD, no hay fórmulas de “talla universal” (*one size fits all*) que representen el destino inexorable de toda sociedad. La democracia y la economía de mercado, más allá de su definición genérica, son conceptos abiertos a múltiples formas de organización e interrelación, de las que emergen diversos modelos de gobernanza posibles.

Ningún estudio sobre Cuba debe obviar el camino abierto y los aportes realizados por la Teoría de las Relaciones Internacionales y la Transitología anteriormente y en ambas corrientes de pensamiento se van produciendo correcciones de sus versiones primarias, en especial en el campo de la Transitología. Sin embargo, es posible hacer uso de un tercer ángulo de enfoque que integre mejor el análisis de los factores y actores internos y externos. En ese sentido este autor aboga por el empleo de las herramientas conceptuales de la Conflictología al abordar la actual coyuntura cubana y sus perspectivas así como para la elaboración e implementación de políticas al respecto.<sup>3</sup>

Las herramientas y perspectivas de la Conflictología permiten una integración de los enfoques aportados desde la Teoría de las Relaciones Internacionales y la Transitología. Desde esa óptica es posible considerar la acción de todos los actores internos y externos, así como sus necesidades e intereses. La Conflictología se centra en la transformación positiva de la realidad de manera que se reconstruya el tejido de relaciones sociales y sus instituciones de una manera inclusiva. Procura fomentar procesos de diálogo y construcción de consensos que culminen en acuerdos sobre los cuales pueda fomentarse la corresponsabilidad por el porvenir en lugar de centrar sus expectativas en la “derrota” y desplazamiento de unos actores por otros.

La perspectiva conflictológica nos presenta otras interrogantes específicas: ¿cómo se originó y evolucionó el conflicto cubano?, ¿cuál es el centro del conflicto hoy día?, ¿quiénes son sus actuales actores internos y externos y cuáles son sus necesidades e intereses?, ¿qué supone y qué posibilidades existen de lograr una transformación política e inclusiva del actual régimen de gobernanza?, ¿cuáles son los factores de sostenimiento del conflicto y cuáles los conectores que pueden contribuir a atraer las partes a una solución y reconciliación?, ¿pueden ayudar terceros a que los actores internos y externos encuentren la solución?, ¿cómo?

### 1.3 Dinámica del objeto de estudio

A menudo se acostumbra solicitar al analista que aporte “una foto” de la realidad cubana. Esto resulta inadecuado porque, pese al inmovilismo del régimen de gobernanza cubano, la realidad de la cual forma parte resulta cambiante. Si de metáforas se

tratase, habría que decir que necesitamos un “vídeo” de la sociedad cubana.

El proceso revolucionario se agotó a fines de los 60. La sociedad posrevolucionaria y el régimen de gobernanza que dejó instalados iniciaron su crisis y un prolongado proceso de ajustes a partir de la caída de la Unión Soviética.<sup>4</sup>

En este medio siglo el contexto y la propia realidad de la sociedad cubana han atravesado por cambios de gran trascendencia, entre los que pueden recordarse los siguientes: cambios ocurridos en el contexto internacional (del mundo bipolar al multipolar, de la sociedad industrial a la del conocimiento y la información, de la transnacionalización a la globalización de la economía), cambios estructurales internos (demográficos, de clases, culturales, sociales, económicos), cambio en los actores protagónicos internos y externos (el sector emergente militar corporativo, la tecnocracia, el sector cuenta-propista, la sustitución de la URSS por Venezuela), cambio de mentalidades en gobernantes y gobernados, y cambios en las políticas prevalecientes.

La comprensión del cúmulo de mutaciones ocurridas dentro y alrededor de la isla es de particular importancia dado el hecho de que el régimen de gobernanza –sobre todo en lo referido a su normatividad política– se ha mantenido relativamente estable. El cambio ocurrido en el hábitat (local/internacional) que permitió el surgimiento del actual régimen y lo sostuvo por casi medio siglo plantea una crisis a la funcionalidad de un régimen diseñado para operar en otro contexto histórico.

### 1.4 Opacidad de la realidad cubana

Un problema adicional al que se enfrentan los analistas de la situación en Cuba es la falta de transparencia de la sociedad cubana y la existencia de una política deliberada de manipulación de las percepciones de su realidad tanto por parte de su gobierno como de muchos de aquellos que se le oponen.

El gobierno cubano se vale de medios abiertos y encubiertos orientados a controlar el origen mismo de las informaciones (acceso a la sociedad cubana, estudios y estadísticas sobre ella).<sup>5</sup> Desde el poder se ha alentado la creación de una vasta industria de producción abierta de “conocimiento” e “información” sobre Cuba en la que laboran nacionales y extranjeros desde agencias oficiales, instituciones para-oficiales, instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación y otros espacios.

En algunos casos porque son sus propias agencias gubernamentales y en otros porque son instituciones bajo su influencia o en la que laboran personas simpatizantes de sus posiciones o bajo el control directo de La Habana, esta industria de desinformación contribuye a diseminar “datos estadísticos” y axiomas interpretativos que favorecen de múltiples maneras los propósitos del gobierno cubano, pero enturbian la frontera que separa la información de valor de aquella que

<sup>3</sup> Este novedoso campo de estudios no ha llegado a un consenso sobre el nombre más adecuado. El académico catalán Eduard Vinyamata (2001) ha propuesto el de Conflictología con el que se identifica el autor.

<sup>4</sup> La socióloga cubana Marifeli Pérez Stable ofrece una excelente explicación de ese proceso en su libro *La Revolución Cubana*.

<sup>5</sup> Una explicación minuciosa de los métodos empleados para manipular las estadísticas economistas lo brinda Carmelo Mesa Lago en su ensayo “La economía cubana en la encrucijada: legado de Fidel, debate sobre el cambio y opciones de Raúl”, Real Instituto Elcano, mayo de 2007.

ha sido manipulada. Basados en ellos –y generando su propia “desinformación”– la espía estrella de la inteligencia cubana, María Belén Montes,<sup>6</sup> persuadía a sus colegas y al gobierno de EEUU, desde su posición de jefe del grupo de análisis sobre Cuba del Pentágono, de aquellas supuestas “verdades” que convenían a los intereses del gobierno en la isla. Otros “agentes de influencia” han sido reclutados por el gobierno cubano en medios académicos, organismos multilaterales, medios de comunicación y otros circuitos multiplicadores de mensajes.

En un contexto de Guerra Fría inconclusa, el gobierno de EEUU también ha apoyado a centros académicos, publicaciones, organizaciones no gubernamentales y otras dispuestas a involucrarse en esa guerra de propaganda desde posiciones favorables a sus propias perspectivas y supuestos. La llamada Cubanología estadounidense tomó también auge a partir de 1959 y quedó marcada por las premisas de la Guerra Fría de sus patrocinadores gubernamentales.

El desafío para el analista imparcial es lograr obtener información de calidad al tiempo que se protege de aceptar de manera automática los axiomas interpretativos que promueven los bandos en pugna. Y esa tarea es tremendamente complicada por la opacidad del Estado totalitario cubano que escamotea las

verdaderas estadísticas al tiempo que monitorea celosamente los contactos de sus nacionales con miembros de la Diáspora o extranjeros, en particular con diplomáticos, periodistas y académicos.

### *1.5 Influencia de las personalidades sobre sus circunstancias*

En sociedades totalitarias altamente centralizadas como la cubana aquellas personas que ocupan la cima del poder tienen una mayor libertad de decisión y capacidad superior para incidir en su entorno que quienes dirigen un país democrático. Sin embargo, también en estos casos se cumple el principio de que el hombre es “él y su circunstancia”.

El ascenso oficial de Raúl Castro a la posición de jefe de Estado ha desatado una comprensible sed por conocer su personalidad y manera de pensar. Esto no sólo es lógico sino altamente necesario por lo ya apuntado sobre los dirigentes de sociedades totalitarias. Sin embargo, ningún analista riguroso puede pasar por alto que si bien es crucial saber –hasta donde es posible– lo que desea hacer Raúl Castro, no menos importante es valorar las posibilidades de que pueda llevar adelante sus ideas en el contexto nacional e internacional en que actúa.

## **II. Cuba ante su tercera disyuntiva histórica**

### *2.1 Cultura política*

Además de las dos grandes guerras por la independencia nacional (1868-1878 y 1895-1898), se produjo una sublevación racial en 1912 a apenas una década de alcanzada la independencia (1902) e inaugurado el período republicano, que concluyó en una masacre de los alzados. Hubo también –entre multitud de otros hechos– una resistencia violenta a la dictadura establecida por el general Gerardo Machado en su segundo período presidencial, pronunciamientos militares de las clases y soldados contra su oficialidad saldados a cañonazos en favor de los primeros, el golpe de Estado militar del general Fulgencio Batista (1952), la subsiguiente revolución contra su dictadura (1953-1959) y la guerra civil anticomunista contra el liderazgo de Fidel Castro (1960-1965), seguida por episodios de violencia terrorista hasta incluso los años 90.

La historia muestra que la sociedad cubana se ha visto atravesada por múltiples conflictos políticos, sociales y económicos que a menudo tomaron formas violentas y generaron breves períodos de revolución y guerra civil en más de una ocasión. La violencia ha sido la herramienta por excelencia empleada para dilucidar las diferencias políticas antes y después de alcanzada la independencia. La intolerancia política –que absolutiza fines y relativiza los medios que emplea para alcanzarlos– ha sido parte sustantiva de la cultura cubana hasta el presente.<sup>7</sup> El culto al héroe y al martirologio se ha conjugado con la equiparación de la intransigencia con la

pureza de intenciones. La noción popular de que emergerá un líder excepcional –como José Martí– cuya visión y capacidad de convocatoria unirán al “pueblo” en la defensa exitosa de sus derechos ha sido también parte de esa cultura política que ha hecho menos énfasis en el protagonismo del ciudadano que en el de líderes y elites populistas a quien poder apoyar y seguir.

Parte esencial de la cultura política cubana lo constituye la premisa, tomada de la prédica del Padre Félix Varela (1788-1853), y luego del ideario de José Martí (1853-1895), a favor de una República socialmente inclusiva (“con todos y para el bien de todos”). Las controversias sobre el mejor modo de acomodar en la realidad esa aspiración ética y el fracaso sucesivo de diversos proyectos que aspiraban a materializarla constituyen el núcleo central de los conflictos nacionales desde la independencia en 1902 hasta el presente.

### *2.2 Historias de larga y media duración*

La isla ha experimentado cuatro siglos de historia colonial, algo más de medio siglo (56 años) de República acaparado en gran parte por dos dictadores (Machado y Batista) y medio siglo de sociedad totalitaria bajo un mismo líder y equipo de gobierno.

Sin por ello asumir la metodología general de Fernando Braudel es útil tomar prestado de la escuela de los *Annales* la noción de procesos históricos de diversa duración que se entrelazan. En el caso de Cuba es factible identificar una historia

<sup>6</sup> La importancia otorgada por La Habana al control del proceso de producción de “conocimiento” se revela en la narración sobre el desenmascaramiento de esta espía dada por su captor en Scout W. Carmichael, *True Believer*, Naval Institute Press, 2007.

<sup>7</sup> Un informe especial sobre este tema y su vínculo con los desafíos que presenta al futuro de Cuba la justicia transicional quedó recogido en el texto emitido por una comisión independiente, auspiciada por la Ford Foundation, de la que el autor formó parte. Véase Grupo Memoria, Verdad y Justicia, “Cuba: la reconciliación nacional”, Latin American and Caribbean Center, Florida International University, 2003.

De acuerdo con los estimados de la Comisión Internacional de Comercio de EEUU, si las restricciones de viajes fuesen eliminadas, a corto plazo se recibiría un flujo mínimo de 171,000 visitantes, que podría alcanzar hasta 554,000 o incluso 1.1 millón de turistas, con un potencial de incremento anual sobre esa cifra entre 226,000 a 358,000 visitantes, lo que representa un efecto directo de incremento en los ingresos entre un 13 a un 33%.<sup>44</sup> Un impacto adicional de este incremento en el arribo de turismo norteamericano estaría asociado al aumento de la demanda cubana por importaciones de productos y bienes agrícolas norteamericanos que resultaría de disponer de una expansión de los ingresos por ese motivo.

No obstante estas proyecciones, las cifras de los visitantes cubano-americanos son inexactas porque una parte llega a Cuba por terceros países, a continuación se presentan los estimados de EEUU

Cuba enfrenta hoy varios retos en la industria turística, algunos de carácter doméstico como la protección medioambiental, los impactos culturales, el desarrollo de la infraestructura de servicios, una mayor integración con la agricultura y las industrias domésticas, y la flexibilización de mecanismos financieros domésticos vinculados al transporte aéreo así como ajustes en los márgenes de convertibilidad, todos estos son factores que, junto a la agresiva competencia de la región, han estado erosionando parcialmente algunas de las ventajas iniciales.

Sin embargo, por el lado cubano, la transformación más importante ha sido la del desplazamiento desde el turismo convencional hacia el turismo de salud, corrimiento que a su vez ha sido la base de una transformación estructural mas profunda en todo el comercio exterior, que se ha desplazado masivamente hacia la exportación de servicios de salud, al

punto que aproximadamente un 70% de los ingresos actuales del país provienen de esa fuente. Este corrimiento ha relegado al turismo de primera a tercera fuente de ingresos en relativamente poco tiempo.

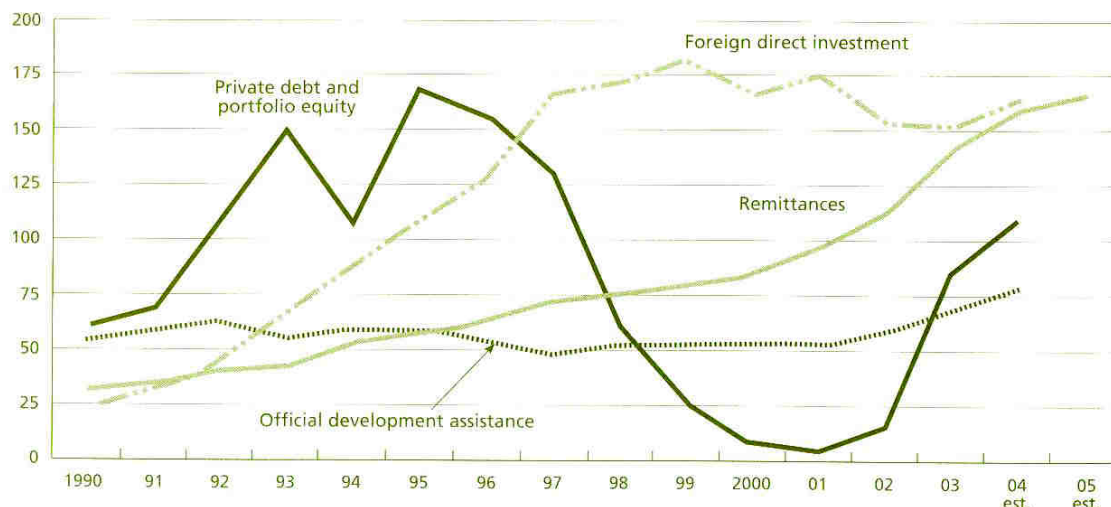
Teniendo en cuenta las potencialidades antes descritas, hay sin embargo que insistir en la importancia de evaluar con mesura los impactos probables que una explosión de turismo norteamericano implica, no sólo por el lado positivo en términos de ingresos, mejoras de infraestructura y el efecto de “onda” hacia otros sectores de la economía cubana, sino en una lógica mas amplia, en la que, sin abandonar el propósito de aprovechar las ventajas que representa, estas se articulen a la vez dentro de una estrategia que de prioridad a las ventajas reales del país en otros sectores intensivos en capital humano como las industrias y servicios basados en el conocimiento (medicina, software, biotecnología, etc.) que poseen no sólo un impacto mayor en términos de valor agregado sino que tienen asociado un efecto multiplicador mas significativo en la generación de empleo y de encadenamientos productivos.

Es por estas razones que el turismo norteamericano no debe verse como un fin en sí mismo y se le debe vincular con una perspectiva integradora, es decir, su papel “dentro” y no “sobre” la plataforma de desarrollo del país a largo plazo. Esto es de particular importancia para Cuba, cuyo perfil de exportaciones es muy similar al de sus vecinos del Caribe en cuanto al contenido de productos primarios y los servicios, por lo mismo, debe reforzar aquellos aspectos en los que su diferenciación le confiere una ventaja relativa, en especial en cuanto a la calificación laboral y el contenido tecnológico de avanzada.

En resumen, las proyecciones para el turismo norteamericano en una eventual despenalización representan ciertamente una oportunidad importante a corto plazo para

**Gráfico 8. Remesas, segunda fuente de ingresos en América Latina**

(billion dollars)



Fuente: Inter-American Development Bank, Multilateral Investment Fund. "Sending Money Home, Leveraging the Development Impact of Remittances", Washington DC, 2006.

<sup>44</sup> USITC, *op. cit.*, 2007, pp. 3-14 y 3-17.

expandir los servicios y multiplicar sus efectos hacia otras áreas de la economía cubana (transportes, comunicaciones, construcción, agricultura, industria del ocio etc.) pero en una visión a mayor alcance, no necesariamente tiene que ocupar un lugar prioritario.

### 5.3. Los envíos de remesas

Las remesas se han constituido en el tercer componente de peso en las relaciones económicas bilaterales entre Cuba y EEUU a partir de los años 90. Con anterioridad a la actual euforia que rodea este fenómeno de los crecientes flujos de envíos de dinero desde los países desarrollados hacia los países emisores de emigrantes, se había asumido con respecto a estos una actitud en la que prevalecían la sub-valoración de sus efectos macroeconómicos y sociales. Esto se debía en parte a la simplificación a priori de sus efectos en el consumo por tratarse de circuitos simples y sumamente fragmentados, y también como consecuencia de la falta de métodos de registro confiables y uniformes. Estas limitantes han sido reconocidas, y en la actualidad puede constatarse que hay todo un resurgimiento de una literatura analítica que cuestiona muchos de los mitos precedentes (De Haas, 2005) proponiendo nuevas interpretaciones sobre los impactos de las remesas, no sólo a nivel del consumo, sino sobre las políticas macro y de inserción en los circuitos financieros, fenómeno en el que mucho de activismo tienen también organismos como el BID, el FMI y el Manco Mundial que han producido sendos trabajos sobre el tema.

El aumento de atención hacia las remesas se produce porque su importancia ha crecido hasta desplazar en magnitud los flujos de ayuda para el desarrollo e incluso de inversión extranjera privada en algunos casos, llegando a ser la segunda fuente de financiamiento para los países en desarrollo como se puede

apreciar en el siguiente gráfico tomado del estudio del Banco Mundial.

Al tener una comunidad residente en EEUU que supera el millón de emigrados Cuba no está fuera de esas corrientes, incluso, aunque su entramado institucional y económico difiere sustancialmente del de sus vecinos caribeños y centroamericanos, la isla se ha incorporado a la tendencia general asumiendo muchas de las características comunes a los países receptores en cuanto a los volúmenes, la frecuencia de los envíos y sus usos generales, aunque como se verá, con una particular sensibilidad política y económica que le dan un sello distintivo.

Existen para el caso cubano relativamente pocos estudios (públicos) que han cubierto algunas facetas de este fenómeno, como la situación relativa del país en el contexto hemisférico (Aja, 2008), la evolución de las acciones políticas que los gobiernos de los EEUU y Cuba han tomado para promover o restringir las remesas, las transformaciones en las relaciones sociales y transnacionales entre los emigrantes y la sociedad cubana, los impactos en la diferenciación social y los niveles de consumo de los hogares, sobre los efectos generales, y de caracterización general.

Este tema aún requiere profundizar otras facetas pero en esta ocasión nos referiremos sólo a una caracterización general y a sus efectos multiplicadores sobre la economía cubana en virtud de sus especificidades como la segmentación de mercados, la dualidad monetaria y los mecanismos de reasignación de financiamientos para la actividad empresarial, ya que estos canales son decisivos en la configuración de los impactos asociados a las remesas en el caso cubano.

Los estimados de los flujos de remesas para Cuba varían en dependencia de la fuente y de los métodos y los supuestos aplicados en un rango entre 700 millones de dólares hasta mil

**Tabla 10. Envíos de Remesas a Cuba, estimados por fuentes (en millones de usd)**

Año	CEPAL	ONE	EIU	WDI	Barberia
1994	470,0	470,2	450,0	309,9	262,8
1995	646,0	646,2	552,0	646,2	582,6
1996	744,0	743,7	597,0	743,7	686,5
1997	792,0	791,7	688,0	179,7	726,4
1998	813,0	813,0	770,0	813,0	732,9
1999	799,0	798,9	858,0	798,9	740,4
2000	740,0	740,4	-	842,4	798,4
2001	813,0	812,9	-	-	759,4
2002	820,0	820,0	-	-	758,9
2003	915,0	915,0	-	-	-
2004	1100,0	1100,0	-	-	-

Fuentes: CEPAL y reportes de Cuba de Transferencias Netas Corrientes (de las que Remesas se estiman aproximadamente en un 90%). CEPAL (1997, 2004-2005), ONE-Anuario Estadístico (1999-2005), ONE-Cuba en Cifras 1998, Informe del Banco Central (1990-94), EIU - The Economist Intelligence Unit, Country Risk service 2ndQuarter 1998, April 1998, Country Report: (2003-2004, nov 2002), (2004-2005, may2004), (2005-2006, sept2005, nov 2004), WDI - World Development Indicators 1960-2000. Barberia - Lorena Barberia (2004). Calculado como la diferencia entre Transferencias Netas y Ayuda Oficial para el Desarrollo, tabla 10.2, p368

millones anuales, de los que casi en totalidad son envíos desde los EEUU. El indicador *proxy* más cercano son las Transferencias Netas reportadas en la Balanza de Pagos, donde las remesas se consideran que representan en promedio el 90% de estas. Las complicaciones con la estimación se deben a la superposición de las remesas con otros flujos de ingresos al dinero convertible circulante como los “derrames” del turismo, los ingresos que traen desde el exterior artistas y profesionales a su regreso tras cumplimentar contratos, los pagos complementarios que el gobierno da en moneda convertible y otras formas de interacciones en la recirculación doméstica.

Las remesas en Cuba tienen una naturaleza dual, de un lado actúan como un ingreso que expande las reservas del Banco Central ampliando la capacidad de pago del país, pero por otro, hacia lo interno, tienen un importante efecto de ampliación del margen de financiamiento a la actividad empresarial, puesto que una vez recaudados, los dólares en manos del Banco se convierten luego en créditos para la actividad mercantil minorista. Sin embargo, su impacto principal se deriva del contexto de la dualidad de mercados y monedas, ya que los ingresos por esta vía tienden a constituir una fuente de estabilización de distorsiones en los precios que presionan sobre los salarios, y de polarización social no vinculada a los ingresos por el trabajo, creando una mentalidad de rentismo que refuerza la exclusión de los sectores de menos ingresos.

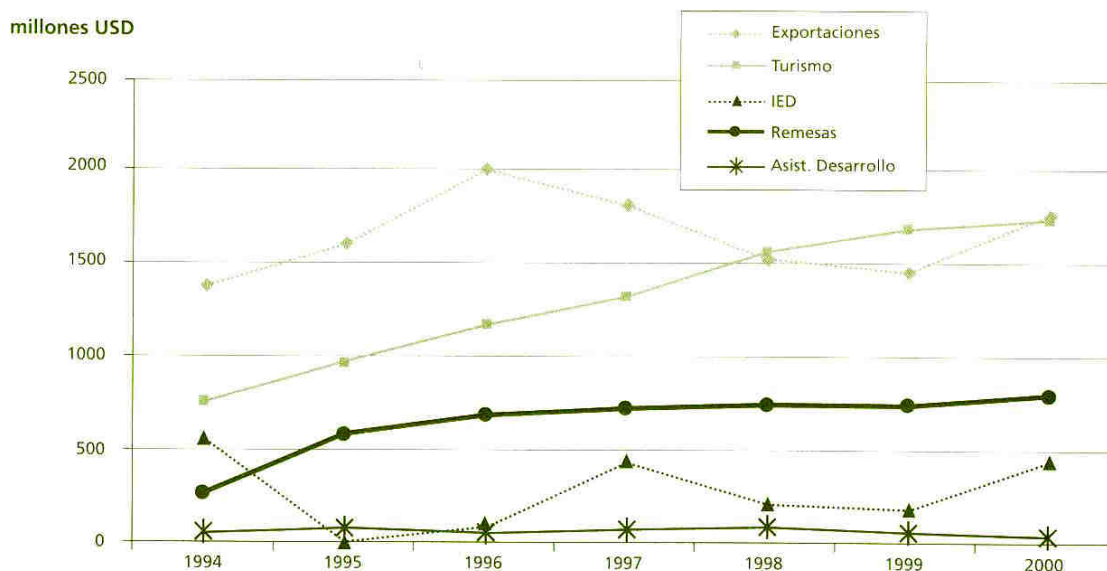
Aunque se ha reportado que alrededor de un 60% de la población cubana tiene acceso a dólares, ello no significa que estos ingresos se perciben de manera estable o uniforme. Existe

una clara concentración geográfica asimétrica de los flujos, lo que se refleja en la cantidad de casa de cambio (CADECAS) por territorios, esa orientación a su vez pareciera tener una relación cercana con la cantidad de locaciones de turismo internacional, lo que sugiere que tal vez la circulación de divisas tiene un componente importante del derrame del turismo como propinas y pagos realizados fuera de las redes estatales, sin embargo no es totalmente descartable que esta interpretación también pudiera estar enmascarando otras interacciones menos evidentes.

Los rasgos que hacen diferente la situación de Cuba en el tema de las remesas con respecto a los demás países receptores latinoamericanos pueden resumirse como:

- La decisión del gobierno norteamericano de hacer de las remesas un instrumento político de presión financiera.
- La necesidad de recibir licencias especiales aprobadas por el del Dpto. del Tesoro resulta en una alta concentración en las empresas que realizan los envíos (en EEUU, Western Union, y MoneyGram, desde Suiza: Internet Funds Transfer AWSTechnologies.), en lugar de multiplicidad de empresas y métodos, lo que ha redundado en el resto de América Latina en una reducción en los costos de transferencias.
- Esta tendencia inversa al resto de América Latina en los costos de transacción, se refuerza también por el lado cubano como resultado de la política del gobierno de transferir a otras monedas las operaciones domésticas y los depósitos de sus cuentas en el exterior (euros, dólar canadiense etc.), para protegerse de las sanciones que

**Gráfico 9. Las Remesas, tercera fuente de ingresos en los años 90**



Fuentes: Lorena Barbería (“Remittances to Cuba: An Evaluation of Cuban and US Government Policy Measures” in *The Cuban Economy at the Stars of the Twenty – First Century*, Jorge I. Domínguez, O. Everleny, & Lorena Barbería Eds, Harvard University Press, 2004, Tabla2, pag.46.) Datos de la IED tomados de CEPAL (1997, 2001, 2003). Datos de los demás indicadores de World Development Indicators (2003).

ha impuesto el gobierno norteamericano como parte del bloqueo a los bancos internacionales que han operado con activos cubanos en dólares.

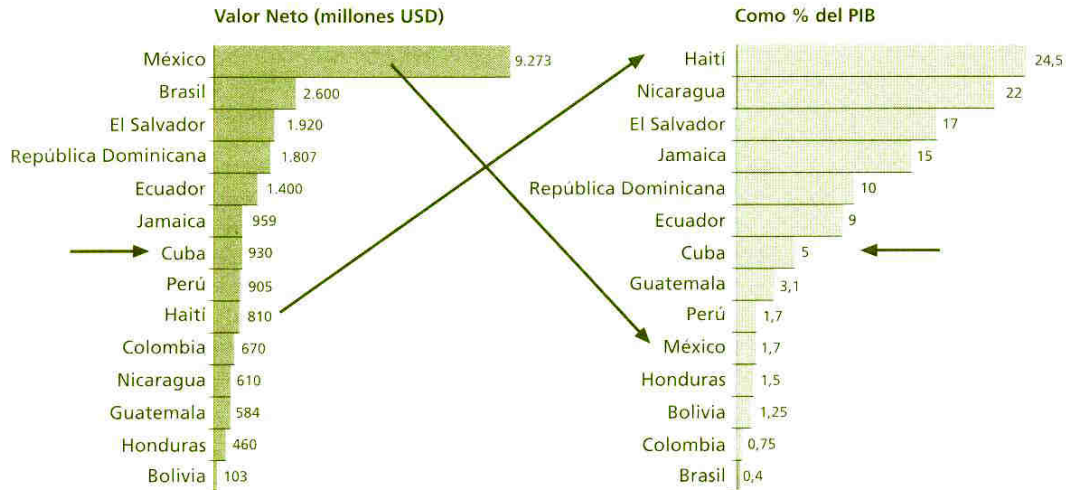
- La captación de la mayor parte del flujo mediante un circuito comercial estatal de bienes de consumo (Tiendas

de Recaudación de Divisas - TRD), que redirecciona esos recursos hacia el financiamiento de la actividad empresarial doméstica por intermedio del Banco Central.

- La alta sensibilidad al contexto político bilateral: (mayor sensibilidad en el emisor, EEUU) La política

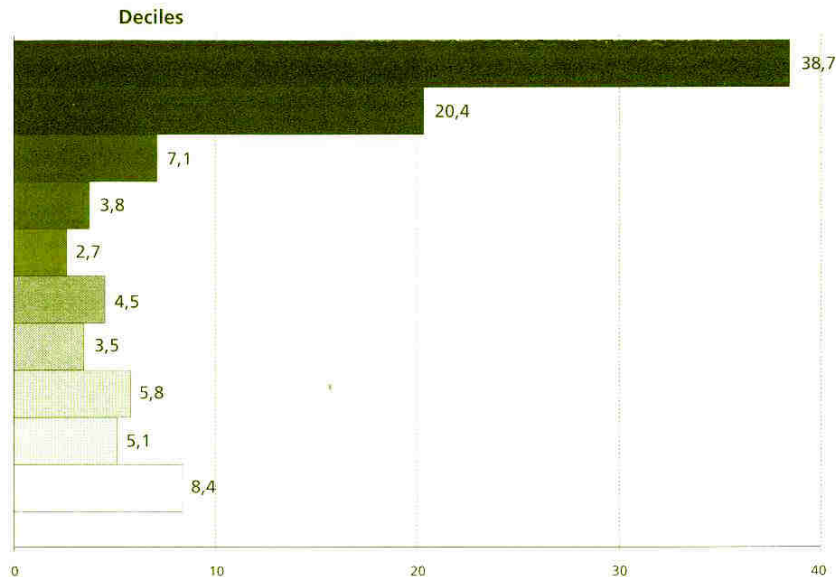
**Gráfico 10. Remesas, América Latina y Cuba**

Cuba, receptor medio de remesas con respecto a América Latina



Fuente: Orozco M. Remittances to Latin America and the Caribbean: Money Markets and Costs. BID - MIF. 2002

**Gráfico 11. Distribución de los receptores de remesas por niveles de ingresos en Ciudad de La Habana 2004**



Fuente: Elaborado con datos tomados de: Añé L, Ferriol A, Ramos M., "Reforma económica y población en riesgo en la Ciudad de La Habana". Programa Efectos sociales de las medidas de ajuste económico sobre la ciudad. Diagnósticos y perspectivas. INIE- CEDEPE-ONE, 2004.

de penalización / restricción a los envíos desde EEUU utilizando las remesas como instrumento de política exterior. (OFAC, enmiendas, párrafo (a) sección 5.570, Párr. (c)(4)(i) Sección 515.560, Párr. (a)(3) Sección 515.572 & Secc.515.333)

- La escala mínima del sector empresarial privado cubano, que lo hace irrelevante en comparación como complemento del gasto social.
- Otras formas de gastos fuera del consumo vinculado a las remesas que se aprecian en América Latina como educación, salud y sanidad no existen en el caso cubano.

La mayoría de los estudios realizados han confirmado que el destino principal de las remesas es el consumo (alimentación, vestimenta, equipos electrodomésticos, etc.) y en una proporción menor para otros usos como reparación de casas, ahorro y quasi-inversión a micro escala en pequeños negocios. Es éste último uso el que tiene un mayor impacto en el caso cubano como factor de diferenciación social, puesto que el ingreso inicial no se “gasta” sino que se convierte en pequeños negocios que multiplican la brecha de ingresos de los receptores con respecto a los trabajadores que dependen solo del ingreso normal. Este proceso de polarización social puede apreciarse con toda claridad en el gráfico que se muestra a continuación, en el que se aprecian los distintos sectores de la población por deciles, es decir, niveles de ingreso, y los porcentajes de remesas que cada grupo poblacional recibe del total. Según esta investigación, realizada en Ciudad de La Habana (donde se concentran casi dos tercios de todas las casas de cambio del país) se puede constatar como los dos grupos de mayores ingresos son los que captan casi el 60% del total de las remesas que llegaron ese año.

En consecuencia, las remesas no son solo un problema desde la perspectiva del manejo a nivel macroeconómico de los flujos financieros, sino que plantea por sus características propias retos nuevos en el plano de las políticas internas de compensación social, salarios y empleo por citar las más evidentes. Sin embargo, la visión predominante desde el gobierno norteamericano ha sido reduccionista, en el sentido de que estas se consideran solo como un flujo neto de ingresos que ha contribuido a darle flotabilidad financiera al gobierno cubano, razón por la que las medidas introducidas tras el segundo mandato de George Bush en el 2004 se han orientado hacia su reducción al máximo posible.<sup>45</sup>

De los elementos antes expuestos, pueden inferirse algunas implicaciones de política que se sintetizan a continuación.

- Las tensiones políticas entre EEUU y Cuba han resultado en altos costos de transacción para los flujos de remesas, de un lado por el reforzamiento de la política de sanciones desde EEUU, y de la parte cubana por la aplicación de políticas de reducción de riesgo por exposición financiera derivada de la tenencia de activos

en dólares, circunstancia que está en franca contradicción con la tendencia prevaleciente en América Latina. Este ambiente restrictivo se refuerza por la práctica de otorgamiento selectivo de licencias a pocas agencias de transferencias.

- En la medida en que la economía cubana ha ido diversificando progresivamente sus fuentes de financiamiento externo y se consolidan otros sectores generadores de ingresos en divisas las remesas han ido perdiendo importancia relativa como fuente de ingresos.
- Cambios prospectivos en la política del gobierno de EEUU en esta área de las relaciones económicas bilaterales no necesariamente tendrían como resultado un incremento sustantivo en los flujos de remesas, debido a que es altamente probable que estuviese entonces produciéndose un relajamiento también en las restricciones de viajes, lo que haría que parte de los ingresos de los emigrados se utilicen para visitas.
- Las remesas no sólo suponen efectos favorables en la forma de ingresos netos que expanden las reservas en divisas del país, también tienen asociados importantes retos para la política doméstica que no se restringen al plano de las relaciones bilaterales entre los dos países.

#### 5.4. El petróleo en la plataforma costera del Golfo

Desde mediados del 200 un nuevo factor se ha sumado al del tradicional sector de negocios agrícolas, se trata del petróleo en la plataforma marítima del Golfo de México, en la zona que pertenece a Cuba. Se ha reportado por agencias cubanas que la isla cuenta con abundantes reservas en esa zona sin precisar detalles<sup>46</sup> al tiempo que se destacaba que los 112 kilómetros cuadrados que comprende esa área habían sido divididos en 56 bloques, de los que una parte ya habían sido negociados. La parte mayor con la firma española Repsol-Ypf con veinte bloques contratados, de los que actualmente están en operación seis. Otras compañías extranjeras que participan, cada una con cuatro bloques, son, la canadiense Sherrit Oil & Gas, Petronas de Malasia, y Petro de Viet Nam. Otras compañías de China, Francia, India, Malasia, Noruega, Venezuela, y Vietnam también están en fase exploratoria o considerando su participación.

Este hecho representa en la práctica que por primera vez en la historia de las relaciones entre Cuba y los EEUU aparece un factor de costo estratégico por mantener el bloqueo<sup>47</sup>. El anuncio de la posibilidad de extraer petróleo en la plataforma marítima cubana ha generado como es lógico reacciones en el Congreso, actualmente existen tres propuestas al respecto,<sup>48</sup> una de los representantes cubanoamericanos de la Florida Reps. Lincoln y Mario Díaz-Balart, Ileana Ros-Lehtinen, y el Sen. Mel Martínez (D-FL) proponiendo una legislación que combina preocupaciones medioambientales con el compromiso tradicional de destruir la revolución cubana

<sup>45</sup> Las enmiendas en cuestion introducidas por OFAC han sido: en la Licencia General, parrafo (a) de la sección 515.570 reduciendo los límites de los envíos trimestrales a Cuba, par. (c)(4)(i) secc. 515.560, y parr. (d)(1) secc. 515.570 para las ONG, parr. (a)(3) secc. 515.572 para las transacciones de bancos con remesas y otras instituciones afines. Fuente: "OFAC Issues New Interim Final Rules for CUBA"- 16/VI/2004, U.S.-Cuba Trade and Economic Council, Inc., 2004 Commercial Highlights [www.cubatrade.org](http://www.cubatrade.org)

<sup>46</sup> "Abundantes Reservas de Petróleo, Segun Empresa Estatal", La Habana, (ANSA), 13/VIII/2007. [www.ansalatina.com](http://www.ansalatina.com)

<sup>47</sup> BBC News, 09/11/2006, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/americas/5321594.stm>

<sup>48</sup> Robert Sandels, "The Specter of Cuban Oil Haunts the Blockade", Cuba-L Analysis, 6/VI/2007.

mediante el reforzamiento del bloqueo extendiéndolo hacia este sector. La propuesta del Sen. Mel Martínez (D-FL) se orienta a intimidar los posibles inversionistas extranjeros mediante la denegación de visas para entrar a territorio de los EEUU a los ejecutivos -y sus familiares- de las firmas que entren en acuerdos con el gobierno cubano. Otra propuesta del Sen. Bill Nelson (D-FL) busca ampliar la zona de prospección norteamericana unas 150 millas hacia el interior de la zona cubana, promoviendo la eliminación del tratado de fronteras marítimas entre los dos países de 1997. Una tercera propuesta de los senadores, Byron Dorgan, Jeff Flake (R-AZ), and Rep. Larry Craig (R-ID) permitiría a las empresas norteamericanas participar en las operaciones de extracción mediante el mecanismo actual de las licencias especiales de OFAC que sería modificado para incluir las empresas petroleras y sus subcontratistas.

El gobierno cubano ha expresado que no constituye una prioridad inmediata para el país el convertirse en exportador de petróleo, el principio seguido es que “el petróleo se subordine a la política económica y no a la inversa”,<sup>49</sup> dándole mayor énfasis en lo inmediato a los planes estratégicos de reconversión de la generación doméstica de energía mediante la descentralización de su estructura en plantas de menor escala que se acompañan de una modernización de las redes y de sustitución de equipos. Un hecho importante que si cambia en lo inmediato la posición relativa de Cuba en este terreno es la apertura de la refinería de Cienfuegos, re-equipada y modernizada con una inversión venezolana, que ha situado al país en la posición de procesador y re-exportador de combustibles a escala regional, con orientación preferente hacia el Caribe y los países miembros del acuerdo del ALBA.

Un estudio realizado por el U.S. Geological Survey<sup>50</sup> estimó, empleando una metodología de prospección geológica, que las reservas cubanas alcanzaban unos 4.6 mil millones de barriles de petróleo aún sin descubrir, y un promedio de 9.8 trillones de pies cúbicos de gas natural acompañante (8.6 trillones de pies cúbicos de gas asociado disuelto, 1.2 trillones de pies cúbicos de gas no asociado, y una media de 0.9 mil millones de barriles de gas natural líquido en la cuenca norte cubana). La empresa cubana Cupet ha establecido un acuerdo con Pebercan para establecer una asociación (incluyendo operación y gastos) con vistas a abrir varios pozos con un presupuesto de 111 millones de dólares, y si se completan otros programas adicionales, podría alcanzar los 183 millones de dólares, con la expectativa de llevar el programa hasta una producción básica de 13 000 barriles diarios y 18 500 barriles diarios en el programa condicional.<sup>51</sup>

La continuidad de la guerra en el Medio Oriente y los altos precios del petróleo han creado condiciones en que la re-evaluación del potencial petrolero cubano en aguas del golfo ha provisto un efecto palanca adicional contra el bloqueo. Bajo la percepción de que no actuar a tiempo solo facilita que otros competidores sigan tomando ventaja, nuevos actores como

Halliburton han sido reportados haciendo lobby para influir en las restricciones del bloqueo en este terreno.<sup>52</sup>

### 5.5. Las restricciones de acceso al mercado norteamericano

El acceso al mercado norteamericano de los bienes y servicios cubanos en un escenario de normalización de las relaciones económicas sigue siendo hasta la fecha uno de los problemas más complejos a dilucidar. Hay acumuladas reclamaciones multimillonarias por ambas partes, a lo que se suma un conjunto de regulaciones especiales que involucran varias instituciones norteamericanas, que no resultaría nada fácil de desmontar.

Las principales agencias federales que controlan el comercio actual entre los dos países bajo requisitos especialmente establecidos son: el Departamento de Comercio, el Buró de Industria y Seguridad (BIS) que controla las exportaciones y re-exportaciones hacia Cuba, y el Departamento del Tesoro mediante su agencia de la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) que regula por mandato todas las transacciones que involucran activos cubanos, incluyendo las regulaciones que afectan viajes y relaciones financieras con Cuba. Ninguna de las regulaciones bajo las cuales estas agencias establecen su actividad actual entra dentro de lo que pudiésemos llamar “procedimientos estándar” para el resto de los países de América Latina.

Otro factor a considerar es la reclamación cubana en cuanto a la indemnización por el costo asociado al bloqueo. Aunque difícil de cuantificar con precisión, dichos costos toman muchas formas incluyendo: reorientación de mercados -con sus costes implícitos de transportes y seguros-, los impactos tecnológicos, las pérdidas por reorientación de las exportaciones, del turismo y los vuelos comerciales, mayores recargos en la deuda externa y la migración laboral calificada para referenciar sucintamente aquellos de entre los más reconocidos, pero también su efecto se ha extendido hacia terceros países, con impactos también significativos. Las pérdidas cubanas acumuladas registradas oficialmente sobrepasan ya los 96 billones de dólares.

Por su parte, ambos gobiernos tienen también como asunto pendiente de solución el tema de las compensaciones por las expropiaciones que el gobierno revolucionario realizara en los primeros años después del triunfo. Este es sin dudas uno de los temas mas complicados a dirimir pues tiene múltiples aristas, muchas de las cuales requieren de una negociación marco de tipo político-jurídica, que establezca definiciones, métodos de valoración y esquemas de tratamiento, sin lo cual resulta difícil concebir avanzar hacia una normalización de las relaciones económicas en sentido amplio.

Un factor de particular importancia es el hecho de que la Ley Helms-Burton de 1996, -(*The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act*) – modificó drásticamente la capacidad de negociación del Presidente de los EEUU restringiendo su margen de discrecionalidad al tener que probar que se satisfacen las condiciones establecidas en esa misma Ley para poder

<sup>49</sup> *Granma Internacional*, 1/VIII/2007

<sup>50</sup> World Energy Assessment Project Fact Sheet, Assessment of Undiscovered Oil and Gas Resources of the North Cuba Basin, Posted May 2005, <http://energy.cr.usgs.gov/oilgas> North Cuba Basin Assessment Team: Christopher J. Schenk (Task Leader, [schenk@usgs.gov](mailto:schenk@usgs.gov)); Thomas S. Ahlbrandt, Ronald R. Charpentier, Mitchell E. Henry, Timothy R. Klett, Richard M. Pollastro, and Jean N. Weaver.

<sup>51</sup> “Tarara: Discovery of the New Potential Field”, Pebercan Press Release (Canada), 15/II/2006.

<sup>52</sup> “Oil Relief in Cuban Waters”, *The Washington Post*, 18/VIII/2006.



modificar sus normativas.<sup>53</sup> Reforzada después de la segunda administración Bush en el 2004 para limitar los viajes familiares, intercambios académicos y toda forma de colaboración precedente, el embargo en sentido general permanece como la pieza central de una estrategia obsoleta y rígida, sin contacto con la realidad cambiante del país y sin capacidad efectiva de alcanzar su fin último de derrocar al gobierno cubano, como señala con toda claridad Julia Sweig, “la política hacia Cuba, dirigida esencialmente hacia el cambio de régimen ha sido por largo tiempo dominada por los deseos (“*wishful thinking*”), y cada vez mas desconectada de la realidad de la isla, reforzada por un ambiente político que premia alimentar a la Casa Blanca con lo que ellos quieren escuchar”.<sup>54</sup>

Como consecuencia de la creciente pérdida de capacidad para influir en los acontecimientos que suceden en Cuba, y de la renovada inserción internacional de la isla que le ha permitido contar con buenas proyecciones de crecimiento económico hacia el futuro, algunos analistas han llegado a considerar que ello sólo demuestra que “el fin del bloqueo puede no ser

una prioridad urgente para la próxima generación de líderes políticos cubanos en el futuro inmediato”.<sup>55</sup>

El levantamiento de las restricciones para las exportaciones cubanas introduciría a su vez la competencia en sectores particularmente sensibles para la Florida como el turismo, los mercados de frutas, y la industria pesquera. Además, el comercio mismo sería retroalimentado por oportunidades nuevas para las empresas norteamericanas de invertir en reequipamiento, infraestructura (transportes de mercancías, energía, telecomunicaciones), agricultura, minería, construcción, manufacturas y servicios, tal como ya ha sucedido con empresas de Canadá y Europa.

Hasta el presente, el bloqueo ha sido efectivo inhibiendo una participación mas activa de la inversión extranjera, pero no lo suficiente como para detenerla, y en modo alguno como para inducir cambios políticos en la dirección buscada. En realidad, el sector de negocios norteamericano ha sido afectado por esa misma ley, al privarle de la posibilidad de participar en un mercado que ha demostrado tener posibilidades reales.

## VI. Algunas ideas finales

El crecimiento que se ha logrado a partir del año 2004 encierra en sí mismo algunas claves imprescindibles para entender las necesidades futuras.<sup>56</sup> De una parte, en los tres últimos años la economía ha sido halada por el sector externo,<sup>57</sup> en especial por los ingresos provenientes de la venta de servicios médicos y el turismo, que han permitido aligerar la restricción de la balanza de pagos, mientras que los sectores de la producción material (agricultura, minería e industria) con excepción del año 2007, muestran tasas de crecimiento promedio anual muy cercanas al 1% (en el período 2001-2006), resultado de un proceso de deterioro continuado del sistema productivo y de la pérdida de algunos resortes e impulsos al crecimiento generados en los años noventa (en especial el efecto de arrastre del turismo y de las tiendas de recuperación de divisas sobre el sistema industrial nacional). De otra, hacia adentro del mismo sector de servicios uno de sus subsectores, el turismo, muestra señales de retroceso evidente y cede espacio a la competencia de otros mercados de la región.

Hay al menos tres preguntas que se desprenden de esta combinación de hechos:

- (1) ¿Debe Cuba reproducir la antigua deformación estructural que tipificó su economía y fomentar la dependencia unilateral de un solo sector?<sup>58</sup>
- (2) ¿Debe ser desechado el mercado interno como un factor de crecimiento?
- (3) ¿Debe Cuba renunciar a una “locomotora de crecimiento” como el turismo, que ya en los años

cincuenta era prácticamente el segundo sector de nuestra economía y que en los noventa demostró suficiente capacidad para competir con éxito en la región, a pesar de la desventaja de no acceder al mercado norteamericano, y carecer de capacidad arrastre suficiente como para generar encadenamientos productivos desde la economía nacional?

No puede descuidarse el hecho de que el proceso de crecimiento alcanzado también permitió al país rescatar los sectores de la educación y la salud, fuertemente dañados durante los años de la crisis y de la recuperación inicial, esenciales en la continuidad de nuestro socialismo.

Tampoco puede desconocerse la complejidad de los procesos de crecimiento y la influencia recíproca entre aquellos y los procesos de cambio estructural de la economía. De hecho, debe tenerse en cuenta la posibilidad de resultados aparentemente contradictorios, por ejemplo, cuando los sectores de mayor dinámica en la generación de puestos de trabajo son a la vez los de menores ganancias de productividad.<sup>59</sup>

¿Qué hacer? La respuesta a esta pregunta obliga a realizar un balance, aunque sintético de dónde se encuentra la economía hoy:

- **Sectores (tradicionales) productores de bienes (agricultura, industria y agroindustria azucarera)**
  - Deterioro tecnológico (Níquel, tabaco y cítricos son la excepción).

<sup>53</sup> Véase un análisis interesante de Phillip Peters en: “Transition in Detail”, The Lexington Institute, Cuba Policy Report, 29/VI/2006.

<sup>54</sup> Julia E. Sweig, “Fidel’s Final Victory”, *Foreign Affairs*, enero/febrero 2007.

<sup>55</sup> “En sus años finales, el bloqueo no es ni la zanahoria ni el garrote que solía ser”, Peters, Phillip. *Ibid*, pag.4.

<sup>56</sup> J. Triana Cordoví “La economía cubana en el 2005: crecimiento, reajuste funcional y consolidación del cambio estructural” CEEC, CD Publicaciones 2006-2007, enero 2007.

<sup>57</sup> P. Vidal Alejandro “Modelo para la predicción del PIB cubano”, Boletín cuatrimestral, CEEC. Abril 2007. [www.uh.cu/centros/ceec](http://www.uh.cu/centros/ceec).

<sup>58</sup> J. Triana Cordoví “Cuba: los retos del crecimiento en una nueva etapa de desarrollo”, Seminario CEEC, abril 2007.

<sup>59</sup> R. Torres Pérez “Cambio estructural y sus posibles efectos en el crecimiento económico a través del movimiento sectorial de la fuerza de trabajo (1975-2003)” CEEC, CD Publicaciones 2006-2007, enero 2007.

- Baja productividad frente al mundo.
- Baja capacidad de generación de empleo eficiente.
- **Sectores productivos no tradicionales**
  - Comparables a líderes mundiales en algunos nichos
  - Alta concentración sectorial.
  - Relativamente poco arrastre hacia el resto del sistema productivo.
  - Baja capacidad de generación de empleo, dado el carácter específico de sus actividades.
- **Servicios: Comportamiento mixto**
  - Turismo en etapa de madurez con posibles crecimientos moderados y necesidades de relanzamiento.
  - Servicios médicos consolidados (pero altamente concentrados en un solo mercado).
- **Comportamiento macroeconómico**
  - “Trade - off” entre centralización y crecimiento.<sup>60</sup>
  - Equilibrios consolidados en el ámbito interno y permanencia de desequilibrios en el sector externo.
  - Grandes distorsiones.
- **Sistema de precios,**
- **Tasa de cambio y dualidad monetaria**
- **Salarios**
  - Débil capacidad de generar ahorro interno y baja disponibilidad de ahorro externo, no obstante la mejora en la disponibilidad de créditos de los últimos años.

Entonces, ¿qué hacer?: avanzar por etapas, en un proceso paulatino de aproximaciones que evite shocks traumáticos:

***Ir solucionando distorsiones e incentivando el sector productivo tradicional, cuidando los equilibrios actuales.***

La creación de una tasa de cambio para el sector empresarial que permita medir la eficiencia, generar incentivos para exportar y para sustituir importaciones, incrementar el aprovechamiento de los recursos nacionales con el consecuente mejor desempeño de las empresas estatales y de la economía nacional, y mejore sobre esta base la asignación de recursos, junto al comienzo del cierre de la brecha entre la tasa de cambio oficial y la tasa de cambio de CADECA, podría contribuir de forma indirecta a un proceso paulatino de eliminación de la dualidad monetaria.<sup>61</sup> Este debe ser un proceso paso a paso que permita el acomodo de las empresas estatales y la corrección sistemática del proceso.

Incrementar el salario real sin aumentar el salario nominal podría ser una de las primeras acciones cuyo efecto positivo ayudaría a recuperar el concepto esencial de que el salario constituya la principal vía de satisfacción de las necesidades de la mayoría de la población cubana. Para ello resulta posible la reducción sustancial de los precios de los productos de mayor rotación y alta demanda en las tiendas de recuperación de divisas mediante la reducción del impuesto sobre la venta de los mismos. Ello impactaría positivamente en la redistribución del ingreso y la mejoría del consumo de los sectores de menores

ingresos y tendría también un impacto positivo sobre los mercados agropecuarios vía efecto sustitución. También evitaría el incremento del circulante que se generaría de incrementarse el salario nominal en condiciones de débil respuesta productiva y de dificultades para incrementar la oferta debido a la restricción de balanza de pagos.

La recuperación del sector agropecuario podría ir acompañando desde el inicio este proceso, por su efecto sobre la población vía precios de los alimentos y también sobre el desequilibrio de la balanza comercial vía sustitución de importaciones.<sup>62</sup> Sin embargo, la descapitalización que sufre el sector, junto a la emigración de la fuerza de trabajo y el consecuente despoblamiento de los campos de Cuba, obligan a pensar que esa recuperación debe tener como un componente fundamental la modernización y recapitalización del agro cubano para lo cual se necesita una fuerte inversión de capital que muy probablemente el Estado no esté en condiciones de suministrar desde un inicio. Por esa razón, resulta congruente pensar en la promoción de la inversión extranjera en el mismo. Cuba ha tenido experiencias exitosas de inversión extranjera en la agricultura, de hecho, la recuperación de la producción de cítricos y la de tabaco está asociada a la misma.<sup>63</sup> Se podría también tratar de estimular el regreso de familias al campo, algo sobre lo cual ya existen experiencias igualmente obliga a considerar la necesidad de estímulos materiales suficientemente importantes que promuevan la decisión familiar.

Expandir el mercado, liberando acceso a bienes y servicios, lo cual contribuiría a expandir los incentivos al trabajo y a conservar los equilibrios macroeconómicos con efectos positivos sobre la demanda agregada. Ello también tendría un efecto sobre el mercado negro, disminuyendo su espacio físico y su tamaño económico.

***– Relanzar el sector de la pequeña y mediana empresa cooperativa (y privada).***

Lo que permitiría descargar al Estado de compromisos que no son decisivos para el fortalecimiento de la economía socialista y, a la vez, generar un tejido empresarial que contribuya a elevar la eficiencia del sistema en su conjunto, reorientando una parte del gasto destinado hoy a mantener empresas improductivas hacia los sectores sociales. Sin embargo, la pequeña y mediana empresa (cooperativa o privada, según convenga en cada situación específica) debe concebirse como complemento al sistema productivo estatal o sustituto del sistema estatal en servicios como comercio y gastronomía y para fomentar la tercerización.

Dos asuntos estratégicos al respecto conviene destacar; el primero está asociado a las propias características de la fuerza de trabajo en Cuba, con un alto grado de calificación y una distribución muy equitativa territorialmente,<sup>64</sup> lo que permitiría fomentar un sector de pequeñas y medianas empresas de alto contenido tecnológico o de servicios de alto valor

<sup>60</sup> Y. Doimeadios e Y. Prado, “Marco institucional: influencia en el crecimiento productivo en Cuba” 2006, FEC- UH

<sup>61</sup> P. Vidal Alejandro, “Redimensionando la dualidad monetaria”, Boletín cuatrimestral, CEEC. Agosto 2007. [www.uh.cu/centros/ceec](http://www.uh.cu/centros/ceec)

<sup>62</sup> A. Nova González, “La producción agropecuaria en el 2006 y sus retos”, CEEC, Boletín Cuatrimestral, abril 2007. [www.uh.cu/centros/ceec](http://www.uh.cu/centros/ceec)

<sup>63</sup> Obviamente hay sustanciales diferencias entre promover la inversión extranjera directa en segmentos con un mercado externo seguro y hacerlo en el mercado interno, pues la garantía de recuperación de los desembolsos y los problemas asociados a la propiedad de la tierra pueden tener un peso mayor, no obstante hay espacio para hacerlo.

agregado para el sistema productivo estatal. El segundo es la importancia que estas mismas empresas pudieran tener en los proyectos de desarrollo a escala local, por su capacidad para aprovechar eficientemente el conocimiento tácito y explícito sobre el territorio, complementando a las empresas estatales de subordinación nacional o local. Se trata entonces de hacer funcional a los objetivos socialistas este sector y sumarlo a la dinámica productiva nacional.

#### ***Reactivar la inversión extranjera sumando nuevas prioridades.***

La experiencia de la inversión extranjera directa en Cuba ha sido, en general, exitosa,<sup>64</sup> cumpliendo con los propósitos iniciales para los que fue diseñada. Sin embargo, si atendemos a las necesidades actuales que enfrenta el país, se hace evidente que aún es posible encontrar nuevos espacios o concentrar los esfuerzos donde la inversión extranjera directa ayude al esfuerzo estatal en pos de mejoras sustanciales. Entre esos nuevos y no tan nuevos espacios pudieran estar la contribución a:

- La generación de empleo eficiente en sectores productivos (en especial en la agricultura y la industria manufacturera), algo que en general se ha logrado en aquellos sectores donde la inversión extranjera ha contribuido a la recuperación productiva.
- Fomentar la integración productiva nacional, en especial en aquellos segmentos que permitan ampliar el esfuerzo exportador.
- Complementar la cadena productiva hacia el mercado interno.
- La reconstrucción y modernización de la infraestructura de servicios productivos, donde Cuba tiene ya una experiencia exitosa en el sector de las telecomunicaciones.

Obviamente, esta nueva etapa de transformaciones requiere también de procesos colaterales en el ámbito legal, institucional y programático que la acompañen y le den toda la coherencia, solidez, transparencia y legitimidad que los mismos requieren dentro de nuestro socialismo.

En un segundo momento, luego de haber logrado la reactivación del sector productor de bienes materiales, habría que trabajar por culminar la eliminación de la dualidad de la economía y la brecha cambiaria, siempre iniciando el proceso desde la empresa hacia la población, alineando el entorno empresarial en la dirección de la productividad, la eficiencia y la competitividad, lo cual obligaría a repensar el sistema de perfeccionamiento empresarial para también alinear los sistemas internos de la empresa con estos nuevos cambios. Se requiere, además, de la revisión de la política salarial y la actualización del sistema fiscal.

El tiempo, sin dudas, sigue siendo el recurso más escaso en cualquier proyecto de transformación, pero la premura no debe entorpecer ni frustrar los propósitos. Se necesita tiempo para: permitir los acomodos institucionales necesarios, facilitar la

adecuación de los sistemas regulatorios y permitir la adaptación de las personas a estas nuevas condiciones.

Muy al contrario de lo que puede pensarse, Cuba tiene tiempo: entre varias razones, porque ya en los años 90 logró sobrevivir a peores condiciones, cuando la desaparición del campo socialista y de la URSS, sumado a las fallas estructurales no resueltas en las estrategias de desarrollo adoptadas desde los años sesenta provocaron la más profunda crisis económica que haya vivido el país en su historia; entonces, el proceso de transformaciones implementado bajo condiciones extremas, literalmente al borde del colapso económico, permitió crear nuevas fuentes de crecimiento y relanzar la economía sobre otras bases funcionales; porque en el país hay un entorno doméstico de estabilidad política y gobernabilidad, porque a diferencia de años atrás, hoy en el contexto político regional y hemisférico se rechazan las políticas absurdas de aislamiento y se favorecen en su lugar modelos de integración que representan oportunidades nuevas, en resumen, porque se dan condiciones en sus relaciones económicas domésticas y externas incomparablemente mejores que hace catorce años, y si el país logró rebasar entonces tan difíciles circunstancias, hoy el reto parece menos intimidante, aún cuando muchas verdades establecidas hasta ahora puedan quedar desechas en el camino.

#### **Jorge Mario Sánchez Egozcue**

*profesor e investigador del Centro de Estudios sobre Estados Unidos de la Universidad de La Habana*

#### **Juan Triana Cordoví**

*profesor de la Universidad de La Habana*

<sup>64</sup> Odriozola Guitart, Silvia, "Hacia una nueva concepción del capital humano en Cuba". FEC-UH, 2007.

<sup>65</sup> O. E. Pérez Villanueva, "La inversión extranjera en Cuba: ¿avances o retroceso?", CEEC, CD Publicaciones 2006-2007, enero 2007.

- Baja productividad frente al mundo.
- Baja capacidad de generación de empleo eficiente.
- **Sectores productivos no tradicionales**
  - Comparables a líderes mundiales en algunos nichos
  - Alta concentración sectorial.
  - Relativamente poco arrastre hacia el resto del sistema productivo.
  - Baja capacidad de generación de empleo, dado el carácter específico de sus actividades.
- **Servicios: Comportamiento mixto**
  - Turismo en etapa de madurez con posibles crecimientos moderados y necesidades de relanzamiento.
  - Servicios médicos consolidados (pero altamente concentrados en un solo mercado).
- **Comportamiento macroeconómico**
  - “Trade - off” entre centralización y crecimiento.<sup>60</sup>
  - Equilibrios consolidados en el ámbito interno y permanencia de desequilibrios en el sector externo.
  - Grandes distorsiones.
- **Sistema de precios,**
- **Tasa de cambio y dualidad monetaria**
- **Salarios**
  - Débil capacidad de generar ahorro interno y baja disponibilidad de ahorro externo, no obstante la mejora en la disponibilidad de créditos de los últimos años.

Entonces, ¿qué hacer?: avanzar por etapas, en un proceso paulatino de aproximaciones que evite shocks traumáticos:

***Ir solucionando distorsiones e incentivando el sector productivo tradicional, cuidando los equilibrios actuales.***

La creación de una tasa de cambio para el sector empresarial que permita medir la eficiencia, generar incentivos para exportar y para sustituir importaciones, incrementar el aprovechamiento de los recursos nacionales con el consecuente mejor desempeño de las empresas estatales y de la economía nacional, y mejore sobre esta base la asignación de recursos, junto al comienzo del cierre de la brecha entre la tasa de cambio oficial y la tasa de cambio de CADECA, podría contribuir de forma indirecta a un proceso paulatino de eliminación de la dualidad monetaria.<sup>61</sup> Este debe ser un proceso paso a paso que permita el acomodo de las empresas estatales y la corrección sistemática del proceso.

Incrementar el salario real sin aumentar el salario nominal podría ser una de las primeras acciones cuyo efecto positivo ayudaría a recuperar el concepto esencial de que el salario constituya la principal vía de satisfacción de las necesidades de la mayoría de la población cubana. Para ello resulta posible la reducción sustancial de los precios de los productos de mayor rotación y alta demanda en las tiendas de recuperación de divisas mediante la reducción del impuesto sobre la venta de los mismos. Ello impactaría positivamente en la redistribución del ingreso y la mejoría del consumo de los sectores de menores

ingresos y tendría también un impacto positivo sobre los mercados agropecuarios vía efecto sustitución. También evitaría el incremento del circulante que se generaría de incrementarse el salario nominal en condiciones de débil respuesta productiva y de dificultades para incrementar la oferta debido a la restricción de balanza de pagos.

La recuperación del sector agropecuario podría ir acompañando desde el inicio este proceso, por su efecto sobre la población vía precios de los alimentos y también sobre el desequilibrio de la balanza comercial vía sustitución de importaciones.<sup>62</sup> Sin embargo, la descapitalización que sufre el sector, junto a la emigración de la fuerza de trabajo y el consecuente despoblamiento de los campos de Cuba, obligan a pensar que esa recuperación debe tener como un componente fundamental la modernización y recapitalización del agro cubano para lo cual se necesita una fuerte inversión de capital que muy probablemente el Estado no esté en condiciones de suministrar desde un inicio. Por esa razón, resulta congruente pensar en la promoción de la inversión extranjera en el mismo. Cuba ha tenido experiencias exitosas de inversión extranjera en la agricultura, de hecho, la recuperación de la producción de cítricos y la de tabaco está asociada a la misma.<sup>63</sup> Se podría también tratar de estimular el regreso de familias al campo, algo sobre lo cual ya existen experiencias igualmente obliga a considerar la necesidad de estímulos materiales suficientemente importantes que promuevan la decisión familiar.

Expandir el mercado, liberando acceso a bienes y servicios, lo cual contribuiría a expandir los incentivos al trabajo y a conservar los equilibrios macroeconómicos con efectos positivos sobre la demanda agregada. Ello también tendría un efecto sobre el mercado negro, disminuyendo su espacio físico y su tamaño económico.

***– Relanzar el sector de la pequeña y mediana empresa cooperativa (y privada).***

Lo que permitiría descargar al Estado de compromisos que no son decisivos para el fortalecimiento de la economía socialista y, a la vez, generar un tejido empresarial que contribuya a elevar la eficiencia del sistema en su conjunto, reorientando una parte del gasto destinado hoy a mantener empresas improductivas hacia los sectores sociales. Sin embargo, la pequeña y mediana empresa (cooperativa o privada, según convenga en cada situación específica) debe concebirse como complemento al sistema productivo estatal o sustituto del sistema estatal en servicios como comercio y gastronomía y para fomentar la tercerización.

Dos asuntos estratégicos al respecto conviene destacar; el primero está asociado a las propias características de la fuerza de trabajo en Cuba, con un alto grado de calificación y una distribución muy equitativa territorialmente,<sup>64</sup> lo que permitiría fomentar un sector de pequeñas y medianas empresas de alto contenido tecnológico o de servicios de alto valor

<sup>60</sup> Y. Doimeadios e Y. Prado, “Marco institucional: influencia en el crecimiento productivo en Cuba” 2006, FEC- UH

<sup>61</sup> P. Vidal Alejandro, “Redimensionando la dualidad monetaria”, Boletín cuatrimestral, CEEC. Agosto 2007. [www.uh.cu/centros/ceec](http://www.uh.cu/centros/ceec)

<sup>62</sup> A. Nova González, “La producción agropecuaria en el 2006 y sus retos”, CEEC, Boletín Cuatrimestral, abril 2007. [www.uh.cu/centros/ceec](http://www.uh.cu/centros/ceec)

<sup>63</sup> Obviamente hay sustanciales diferencias entre promover la inversión extranjera directa en segmentos con un mercado externo seguro y hacerlo en el mercado interno, pues la garantía de recuperación de los desembolsos y los problemas asociados a la propiedad de la tierra pueden tener un peso mayor, no obstante hay espacio para hacerlo.

ininterrumpida de *larga duración* en torno a la lucha por una inserción favorable en el sistema mundial de acumulación. Desde su “descubrimiento” por España hasta el día de hoy, en que Raúl Castro valora sus opciones, el acontecer histórico isleño ha estado marcado por el conflicto entre diversos proyectos de inserción competitiva en el mercado mundial.

Como resultado de la puja de fuerzas políticas y sociales en torno a ese debate se han experimentado tres historias de mediana duración: (1) las luchas por la autonomía o independencia (1820-1898); (2) la República (1902-1958); y (3) el Socialismo de Estado (1959-2008).

Ha habido entre una y otra de estas *historias de mediana duración* etapas de tránsito de una en otra (ocupación de la isla por EEUU, en 1898-1902; transformación del Estado republicano en otro basado en la versión totalitaria del socialismo contemporáneo, en 1959-1968; y fase de flexibilización y ajustes al modelo totalitario tras la caída de la URSS, en 1993-2008).

Desde la independencia en 1902, cada una de las dos historias de mediana duración (republicana y “socialista”) ha estado marcada por tensiones políticas, sociales y económicas a la hora de conciliar tres factores: (1) la protección de la independencia nacional; (2) la demanda de una sociedad inclusiva desde una perspectiva de justicia social; y (3) el desarrollo económico y modernización del país.

La célebre frase republicana de que “sin azúcar no hay país”, reflejaba algo más que una prioridad sectorial de la economía. En cierta medida expresaba también una concepción que daba primacía al objetivo del desarrollo económico y la modernización del país sobre la demanda de justicia social (que se concebía podría ser satisfecha, gradualmente, como resultado del crecimiento económico) y sobre la independencia (ya que la oligarquía nacional creía necesario conformarse con el ejercicio desproporcionado de la hegemonía estadounidense para asegurar inversiones, tecnologías y el mercado norteamericano).

Pese a que la Constitución de 1940 –la más avanzada socialmente del Hemisferio Occidental y de muchos países europeos en aquel entonces– estipulaba progresos normativos vanguardistas en el tema social, su débil aplicación por gobiernos corruptos y a veces dictatoriales determinó que las fuerzas que daban prioridad a los temas sociales y de soberanía nacional se mantuvieran movilizadas en sus respectivas luchas. Si bien el movimiento antibatistiano estuvo centrado en el derrocamiento de la dictadura, el proceso sirvió de catalizador para aglutinar también una amplísima coalición de fuerzas sociales que integraron otros objetivos –de reforma estructural en lo económico y orientación social democrática en lo político– a las intenciones revolucionarias.<sup>8</sup>

Fidel Castro, recién arribado al poder en 1959, evitaba las etiquetas ideológicas y definía el objetivo de la nueva etapa como alcanzar una sociedad en que hubiese “libertad con pan y pan sin terror”. De ese modo anunciaba que intentaría casar la libertad con el desarrollo y la justicia social, pero se reservaba

sus cartas sobre la vía que escogería para ello. Se suponía que el consenso nacional alcanzado con la todavía entonces avanzada Constitución de 1940 estaba vigente y de lo que se trataba era de poner en marcha un programa de gobierno que asegurara su estricto cumplimiento comenzando por una reforma agraria. Castro, sin embargo, tenía otros planes.

Quien se constituiría en suprema autoridad nacional por el medio siglo siguiente decidió con el grupo de sus más íntimos colaboradores reelaborar la proyección radical reformista de orientación social democrática que servía de sombrilla a una variopinta plataforma de fuerzas. Castro, en alianza con el Partido Comunista, que había sido renuente a la estrategia de lucha armada, se aproximó a la Unión Soviética y sentó las bases para reinsertar a Cuba en la Guerra Fría, esta vez aliado al Bloque del Este.

Castro estaba dispuesto a una apuesta arriesgada. A cambio de conspirar con una fracción de su movimiento en detrimento del otra ala, Cuba sacaría dividendos económicos excepcionales de la confrontación Este-Oeste con los que financiar exitosos programas sociales y quedaría bajo la relativa protección de la sombrilla nuclear soviética para fortalecer su independencia respecto a EEUU. Asegurado el pan, la inclusión social y la independencia los ciudadanos, según su lógica, no necesitaban otra libertad que la de movilizarse en apoyo de su Estado revolucionario.

La política de hostilidad de EEUU hacia Cuba facilitó el consenso nacional a favor de este viraje radical y la reubicación dentro de la Guerra Fría proveyó a la isla de mercados, tecnologías y capitales para su desarrollo. De ese modo, el establecimiento de un Socialismo de Estado totalitario aseguró los recursos para responder a algunas demandas históricas que constituían el núcleo de la conflictividad social cubana, la maquinaria represiva para sostener ese proyecto y, gracias a la confrontación con EEUU, la racionalización nacionalista para asegurar el consenso interno e incluso la simpatía de un sector de la izquierda internacional. Al focalizar la atención de la opinión pública en el conflicto bilateral con EEUU muchos perdían de vista que la soberanía popular era conculcada por el Estado y que la independencia nacional cedía espacio a las necesidades de la alianza geopolítica con la URSS.<sup>9</sup>

No obstante, la decisión estratégica inconulta de cambiar el régimen de gobernanza democrático por otro totalitario en alianza con una potencia externa quebró el consenso al interior de la alianza antibatistiana. Se inició entonces una guerra civil desde fines de 1959 hasta mediados de la década de los 60 en la que participaron decenas de organizaciones urbanas y más de 8,000 alzados en zonas rurales de todo el país, muchas veces bajo la dirección de ex líderes de la guerrilla y resistencia antibatistiana. Al calor de esa guerra civil, el gobierno de La Habana solicitó y obtuvo el apoyo militar en asesores y armas de la URSS y otros países del Bloque del Este y los insurrectos hicieron otro tanto en relación con Washington.

<sup>8</sup> Véase la obra de Marifeli Pérez Stable, *La Revolución Cubana*, cuya primera edición en inglés vio la luz en 1993 y fue publicada en castellano en 1998 por Editorial Colibrí en España.

<sup>9</sup> Dos aspectos en que las concesiones a Moscú se hacen evidentes son la cesión de territorios para el emplazamiento de bases y acantonamiento de tropas soviéticas bajo control total del Ejército Rojo –desde la crisis en 1962 en que se cedieron terrenos para el emplazamiento de cohetes nucleares hasta la retirada en 2001 del último contingente militar que desmanteló la base de radioescuchas en Lourdes– y la inclusión de una cláusula en la primera constitución “socialista” en 1976 que normaba la eterna amistad y alianza con la URSS. Desde el punto de vista de la dependencia la URSS proveía más del 80% de insumos.

agregado para el sistema productivo estatal. El segundo es la importancia que estas mismas empresas pudieran tener en los proyectos de desarrollo a escala local, por su capacidad para aprovechar eficientemente el conocimiento tácito y explícito sobre el territorio, complementando a las empresas estatales de subordinación nacional o local. Se trata entonces de hacer funcional a los objetivos socialistas este sector y sumarlo a la dinámica productiva nacional.

#### ***Reactivar la inversión extranjera sumando nuevas prioridades.***

La experiencia de la inversión extranjera directa en Cuba ha sido, en general, exitosa,<sup>64</sup> cumpliendo con los propósitos iniciales para los que fue diseñada. Sin embargo, si atendemos a las necesidades actuales que enfrenta el país, se hace evidente que aún es posible encontrar nuevos espacios o concentrar los esfuerzos donde la inversión extranjera directa ayude al esfuerzo estatal en pos de mejoras sustanciales. Entre esos nuevos y no tan nuevos espacios pudieran estar la contribución a:

- La generación de empleo eficiente en sectores productivos (en especial en la agricultura y la industria manufacturera), algo que en general se ha logrado en aquellos sectores donde la inversión extranjera ha contribuido a la recuperación productiva.
- Fomentar la integración productiva nacional, en especial en aquellos segmentos que permitan ampliar el esfuerzo exportador.
- Complementar la cadena productiva hacia el mercado interno.
- La reconstrucción y modernización de la infraestructura de servicios productivos, donde Cuba tiene ya una experiencia exitosa en el sector de las telecomunicaciones.

Obviamente, esta nueva etapa de transformaciones requiere también de procesos colaterales en el ámbito legal, institucional y programático que la acompañen y le den toda la coherencia, solidez, transparencia y legitimidad que los mismos requieren dentro de nuestro socialismo.

En un segundo momento, luego de haber logrado la reactivación del sector productor de bienes materiales, habría que trabajar por culminar la eliminación de la dualidad de la economía y la brecha cambiaria, siempre iniciando el proceso desde la empresa hacia la población, alineando el entorno empresarial en la dirección de la productividad, la eficiencia y la competitividad, lo cual obligaría a repensar el sistema de perfeccionamiento empresarial para también alinear los sistemas internos de la empresa con estos nuevos cambios. Se requiere, además, de la revisión de la política salarial y la actualización del sistema fiscal.

El tiempo, sin dudas, sigue siendo el recurso más escaso en cualquier proyecto de transformación, pero la premura no debe entorpecer ni frustrar los propósitos. Se necesita tiempo para: permitir los acomodos institucionales necesarios, facilitar la

adecuación de los sistemas regulatorios y permitir la adaptación de las personas a estas nuevas condiciones.

Muy al contrario de lo que puede pensarse, Cuba tiene tiempo: entre varias razones, porque ya en los años 90 logró sobrevivir a peores condiciones, cuando la desaparición del campo socialista y de la URSS, sumado a las fallas estructurales no resueltas en las estrategias de desarrollo adoptadas desde los años sesenta provocaron la más profunda crisis económica que haya vivido el país en su historia; entonces, el proceso de transformaciones implementado bajo condiciones extremas, literalmente al borde del colapso económico, permitió crear nuevas fuentes de crecimiento y relanzar la economía sobre otras bases funcionales; porque en el país hay un entorno doméstico de estabilidad política y gobernabilidad, porque a diferencia de años atrás, hoy en el contexto político regional y hemisférico se rechazan las políticas absurdas de aislamiento y se favorecen en su lugar modelos de integración que representan oportunidades nuevas, en resumen, porque se dan condiciones en sus relaciones económicas domésticas y externas incomparablemente mejores que hace catorce años, y si el país logró rebasar entonces tan difíciles circunstancias, hoy el reto parece menos intimidante, aún cuando muchas verdades establecidas hasta ahora puedan quedar desechas en el camino.

#### **Jorge Mario Sánchez Egozcue**

*profesor e investigador del Centro de Estudios sobre Estados Unidos de la Universidad de La Habana*

#### **Juan Triana Cordoví**

*profesor de la Universidad de La Habana*

<sup>64</sup> Odriozola Guitart, Silvia, "Hacia una nueva concepción del capital humano en Cuba". FEC-UH, 2007.

<sup>65</sup> O. E. Pérez Villanueva, "La inversión extranjera en Cuba: ¿avances o retroceso?", CEEC, CD Publicaciones 2006-2007, enero 2007.

# The Political Transformation of the Cuban Regime, Seen Through the Perspective of Conflict Resolution

Dr. Juan Antonio Blanco

## I. Introduction: General Observations on Methodology

- 1.1 Focus and Goals of this Study
- 1.2 Schools of Thought on Cuba and Choosing the Right Questions
- 1.3 Dynamics of the Focus of the Study
- 1.4 Opacity of Cuban Reality
- 1.5 Influence of Personalities on Circumstances

## II. Cuba and its Third Historic Crossroads

- 2.1 Political Culture
- 2.2 Medium- and Long-duration Histories
- 2.3 Transition to a New, Medium-duration History
- 2.4 Cuba's Regime of State Socialism
- 2.5 The Current Endogenous Conflict and Violence

## III. The Rise of Raúl Castro as Head of State

- 3.1 Succession and Transition
- 3.3 Recent National and International Changes
- 3.4 Challenges Facing the Government of Raúl Castro
- 3.5 Options for the Ruling Elite
- 3.6 Measures Taken
- 3.6 Raúl Castro's Foreign Policy
  - From the Dividends of the Cold War to the Dividends of Peace
  - Relations with the Diaspora and Cubans in Exile

## IV. Possible Scenarios

- 4.1 Possible Futures
- 4.2 Scenarios to Consider
  - First Scenario: Changes in the Policies of the Totalitarian Regime
  - Second Scenario: Structural Reform of the Totalitarian Regime Along the Lines of China
  - Third Scenario: A Failed State
  - Fourth Scenario: Transition Towards a Democratic Regime

## V. Participation of Facilitators Acting as 'Third Parties'

## VI. General Conclusions and Recommendations

- First Conclusion
- Second Conclusion
- Third Conclusion
- Fourth Conclusion
- Fifth Conclusion

## VII. Complementary Bibliography

## I. Introduction: general observations on methodology

### 1.1 Focus and Goals of this Study

The focus of this study is the crisis the Cuban regime is facing. The idea is to evaluate, given current circumstances, its potential for limited reforms that would guarantee the political monopoly enjoyed by the current ruling elite, and the possibilities offered by alternative option: the start of a non-violent process of transformation leading to a new, democratic regime.

The goal of this analysis is to provide conclusions and practical recommendations on possible policies to be followed by governments which, acting as third parties, wish to facilitate the success of that second option, which foresees a gradual, agreed and non-violent democratic transformation of the Cuban regime.

### 1.2 Schools of Thought on Cuba and Choosing the Right Questions

Before examining the focus of our study, we must specify the conceptual tools we will use.

It is no secret that the challenge facing an analyst is not just to answer the questions that are in fashion, but also to make sure first of all that they are the right ones for 'diagnosing' problems, making a prognosis on the different ways they might evolve (scenarios) and recommending 'therapeutic' action.

As Karl Marx said about the philosophical thinking of his day, it often happens that not just the answers but also the questions themselves which become fashionable among intellectuals are not always the most productive ones for addressing the entire complexity of the subject being studied.

In social sciences, the questions we ask are associated with a determined paradigm we choose for analysing reality. In the case of analyses of Cuba, the interpretations –and the questions associated with them– are based on two paradigms, or schools of thought: that of the Theory of International Relations and that of Transitology.<sup>1</sup>

These two angles of perspective and reflection have provided valuable studies, led to suppositions that are often taken as maxims and raised a variety of questions. They have also established some of the main differences with regard to political activism groups that focus on Cuba.

Perhaps the most prominent difference between the two schools of thought lies in whether they consider the core of the Cuban problem to be endogenous or exogenous. Stemming from these definitions are the roles that the two schools of thought attribute to various players in the conflict and the issues they raise in seeking an answer.

Under the Theory of International Relations, the basic problem is the conflictive nature of historical ties between the

US and Cuba. It argues that Washington's hegemony over or domination of Havana goes a long way towards explaining Cuba's need for a revolution, its later alliance with the Soviet Union and a totalitarian regime created to protect itself from a neighbour as intrusive as it is powerful. This group of academics has a liberal wing and another which is more radical.

The liberals embrace this interpretation as part of their reform-minded criticism of what they see as the neo-imperialist slant of American capitalism. Radicals from a variety of ideological camps do so to assert that what has happened in Cuba was inevitable and that it is necessary to maintain the conflict with the US, citing ideals of emancipation that transcend the bilateral disagreement. The question that the liberals pose is how to change US policy towards Cuba. The radicals wonder how it is possible to defeat the current American policy towards Cuba in order to keep the conflict going, until final victory over imperialism and capitalism. However, both lines of thought assume that reforming or defeating US policy towards Cuba will allow the country to evolve into an efficient, democratic state. They say this is now impossible because of traditional American hostility and the persistent trade embargo.

The other perspective on Cuba comes from so-called 'transitologists'. This school of thought, which draws on studies of processes of transition towards democracy in Latin America and Europe, focuses on endogenous factors in totalitarian or authoritarian systems and compares them with other systems which have moved to regimes of democratic governance. Relying on meticulous comparative studies, this school of thought seeks to shed light on the circumstances which facilitate or hinder democratic transitions, the possible force involved and the different phases a country must go through in these processes. The basic question for this school of thought is how to strengthen the forces that drive a democratic transition, at the expense of those which represent the *status quo*.

In recent years some adherents to this school of thought have criticised some of the trends they themselves followed in the early stages of its intellectual production.<sup>2</sup> It is very important to keep these perceived errors in mind. Among the weaknesses attributed to some exponents of the first stage of Transitology's academic production, three of them stand out: (1) insufficient valuation of external factors and their ability to encourage or block processes of change; (2) an excessively teleological approach that could only envision a homogenous and inevitable destiny (arriving at a 'democracy', full stop, as if there were only one kind, and a 'market economy', also as if there were only one kind; and (3) a tendency toward Manichaeism in characterising the different forces involved, labelling those who support change as 'good' and those which resist it for some reason as 'bad'.

<sup>1</sup> Among the different trends within the Theory of International Relations, the ones which have shown the most interest in Cuba are the Realism group and those affiliated with Marxist-inspired critical theory. Analyses based on Transitology began and quickly became voluminous after the fall of communism in Eastern Europe.

<sup>2</sup> See Elemér Hankiss, 'Brilliant Ideas or Brilliant Errors: Twelve Years of Social Science Research in Eastern Europe', presented at the *Conference on Political Science Research in Eastern Europe*, Florence, 9-19/XI/2001. Many analysts who adhere to the Theory of International Relations with respect to the Cuban issue have the problem of not being interested in anything but the bilateral dispute with the US, and try to explain and predict Cuba's actions as a *rational, unitary force* but with their own understanding of 'rationality'. The transitologists, meanwhile, sometimes have a teleological sense of history and do not attach enough importance to external forces and how they affect the endogenous conflict.



On the one hand, explaining democratic change in Eastern Europe without giving due credit to the effects of the then Soviet leader Mikhail Gorbachev's policy is as inexcusable as trying to ignore the influence of US policy on the prospects for change in Cuba. On the other hand, as recognised not only by academics but also by multilateral organisations such as the United Nations Development Program, there are no *one size fits all* formulas that represent the inexorable fate of any and all societies. Democracy and a market-based economy, beyond their generic definition, are concepts that are open to many forms of organisation and inter-relation, from which several possible models of governance emerge.

No study on Cuba should ignore the path opened and contributions made by the Theory of International Relations and that of Transitology earlier. In both schools of thought, their initial versions are being corrected, especially in Transitology. However, it is possible to use a third angle of approach which brings together better the analysis of internal and external factors and players. To this end, I advocate using the conceptual tools of conflict resolution to address the current situation in Cuba and its prospects, and for devising and implementing policies in this regard.<sup>3</sup>

The tools and prospects offered by conflict resolution, or Conflictology, allow for integrating the approaches provided by the Theory of International Relations and Transitology. Through this prism one can consider the actions of all the internal and external players, as well as their needs and interests. The field of conflict resolution centres on positive transformation of reality in such a way as to reconstruct the fabric of social relationships and its institutions in an inclusive fashion. It seeks to encourage processes of dialogue and consensus-building that culminate in agreements stressing shared responsibility for the future, rather than the 'defeat' of one party and its replacement by another.

The conflict resolution approach also raises other specific questions: how did the Cuban conflict originate and how did it evolve? What is the core of the conflict today? What are the current internal and external forces involved and what are their needs and interests? What does achieving a political and all-encompassing transformation of the current regime involve, and what are the prospects for doing this? What are the factors that sustain the conflict and what are connectors that might bring the different parties towards a solution and reconciliation? Can third parties help the internal and external forces find a solution? If so, how?

### 1.3 Dynamics of the Focus of the Study

Analysts are often asked to provide 'a photo' of the situation in Cuba. But this is not right because despite the inertia of the Cuban regime, the reality of which it is part is in flux. If we were to talk about metaphors, we would need a 'video' of Cuban society.

The revolutionary process ended in the late 1960s. The post-revolutionary society and the governing regime that it installed fell into crisis and a prolonged process of adjustment after the fall of the Soviet Union.<sup>4</sup>

In this half-century the context and very reality of Cuban society have experienced major changes, of which we might highlight the following: changes in the international context, (from a bi-polar world to a multi-polar one, from industrial society to one based on knowledge and information, from a multinational economy to a global economy), domestic structural changes (demographic, class, cultural, social, economic), changes in the leading domestic and internal forces (the emerging corporate, military sector, technocracy, self-employed people, Venezuela's taking the place of the Soviet Union), a change in the mindset of rulers and those they rule, and changes in prevailing policies.

Understanding all the mutations that have taken place in and around the island is of particular importance given the fact that the ruling regime –especially in terms of its political norms– has remained relatively stable. The change in setting (local/international) that allowed the emergence of the current regime and kept it in power for nearly half a century raises a crisis of functionality for a regime that is designed to operate in a different historical context.

### 1.4 Opacity of Cuban Reality

An additional problem faced by analysts who study the situation in Cuba is the lack of transparency in Cuban society and the existence of a deliberate policy of manipulating perceptions of its reality, both by the government and many of those who oppose it.

The Cuban government uses open and concealed means to control the very origin of information (access to Cuban society, studies and statistics on it).<sup>5</sup> The regime has encouraged the creation of a vast industry unabashedly geared toward the production of 'knowledge' and 'information' about Cuba. Working in it are Cubans and foreigners in official agencies, pseudo-official institutions, academic institutions and non-governmental organizations, media outlets and other conduits.

This disinformation industry contributes to spreading 'statistical data' and interpretive axioms that favour in many ways the aims of the Cuban government: in some cases these agencies belong to the government itself and in others they are institutions under its influence or have employees who support its positions or are under the direct control of Havana. But the effect is to blur the line between valuable information and that which has been manipulated. Based on them, and generating her own disinformation, Cuban intelligence's top spy, Maria Belén Montes,<sup>6</sup> persuaded her colleagues and the US government –she was head of the Cuba analysis group at the Pentagon– to accept alleged 'truths' that were in the interest of the island's

<sup>3</sup> This new field of study has not yet reached a consensus on the right name for it. The Catalan academic Eduard Vinyamata (2001) has proposed the name Conflictology, which I endorse.

<sup>4</sup> Cuban sociologist Marifeli Pérez Stabile provides an excellent explanation of this process in her book *The Cuban Revolution*.

<sup>5</sup> A meticulous explanation of the methods used to manipulate economic figures is offered by Carmelo Mesa Lago in his essay 'The Cuban Economy at the Crossroads: Fidel Castro's Legacy, Debate over Change and Raúl Castro's Options', Elcano Royal Institute, May 2007.

<sup>6</sup> The importance that Havana attaches to controlling the process of producing 'knowledge' is revealed in an account on the unmasking of this spy, written by her captor, Scott W. Carmichael, in *True Believer*, Naval Institute Press, 2007.

government. Other 'agents of influence' have been recruited by the Cuban government in academic milieu, multilateral organisations, media outlets and other places that serve to get out a message.

In a context of inconclusive Cold War, the US government has also backed academic centres, publications, non-governmental organisations and other bodies willing to get involved in that propaganda war from positions that favour its own stance and assumptions. So-called Cubanology in the US rose in prominence after 1959 and was marked by the Cold War premises of its government sponsors.

The challenge for an impartial analyst is to obtain quality information and at the same time avoid automatically accepting the interpretive axioms espoused by the two opposing sides. And this task is greatly complicated by the opacity of the Cuban totalitarian state, which conceals real statistics while closely monitoring the contacts of its people with members of the Diaspora or foreigners, in particular with diplomats, journalists and academics.

## II. Cuba and its Third Historic Crossroads

### 2.1 Political Culture

Besides two major wars of independence (1868-78 and 1895-98), Cuba suffered a racial uprising in 1912, just a decade after gaining independence in 1902 and beginning a republican form of government. The uprising ended in a massacre of those who had staged it. Among myriad other events, there was also violent resistance to the dictatorship established by General Gerardo Machado during his second presidential term, military denunciations against him that were settled with the crushing of soldiers that had voiced the criticism, the coup d'état by General Fulgencio Batista (1952), the ensuing revolution against his dictatorship (1953-59), the anti-communist civil war against the rule of Fidel Castro (1960-65), followed by episodes of terrorist violence even into the 1990s.

History shows that Cuban society has been beset by many political, social and economic conflicts that often turned violent and generated brief periods of revolution and civil war on more than one occasion. Violence has been the tool of choice for setting political differences both before and after Cuba gained independence. Political intolerance –which places top priority on ends and worries less about the means used to achieve them– has been a substantial part of Cuban culture to this day.<sup>7</sup> Worship of heroes and martyrs has combined with a tendency to equate intransigence with purity of intentions. The popular notion that an exceptional leader will emerge –like José Martí– whose vision and drawing power will unite 'the people' in successful defence of their rights has also been part of that political culture which places less importance on the role of everyday people than it does on leaders and populist elites to support and follow.

An essential part of Cuban political culture is the premise, taken from the sermons of Father Félix Varela (1788-1853), and

### 1.5 Influence of Personalities on Circumstances

In highly totalitarian and centralised societies like Cuba's, those who are in top positions of power have greater freedom to make decisions and more ability to affect their surroundings than those who run a democratic country. However, in these cases, too, the principle that a man is 'himself and his circumstances' also comes into play.

The official rise of Raúl Castro to take over the position of Head of State has unleashed an understandable zeal to know what the man is like and how he thinks. This is not only logical but also highly necessary, given what we have already said about the leaders of totalitarian societies. But no rigorous analyst can ignore the fact that, although it is essential to know –to the extent that it is possible– what Raúl Castro wants to do, it is just as important to evaluate whether he can implement his ideas in the national and international context in which he is operating.

later from the ideology of José Martí (1853-95), in favour of a socially inclusive Republic ('with everyone and for the good of everyone'). Disputes over the best way to actually reconcile that ethical aspiration and the failure of successive plans that aimed to achieve it form the core of the national conflicts Cuba has endured from independence in 1902 until the present.

### 2.2 Medium- and Long-duration Histories

The island has experienced four centuries of colonial history, more than half a century (56 years) of a republican form of government that was largely dominated by two dictators (Machado and Batista) and half a century of totalitarian rule under the same leader and government team.

Without assuming the general methodology of Ferdinand Braudel, it is useful to borrow from the *Annales* school the notion of interweaving historical processes of varying duration. In Cuba's case, it is reasonable to identify an uninterrupted *long-duration* history centring on a fight for favourable insertion in the world system of accumulation. From the time it was 'discovered' by Spain until today, when Raúl Castro is considering his options, events on the island have been marked by conflict among different ideas for having Cuba join the world economy in a competitive way.

As a result of the struggle between political and social forces in this debate, Cuba has seen three *medium-duration histories*: (1) fights for autonomy or independence (1820-98); (2) the Republic (1902-58); and (3) State Socialism (1959-2008).

Between these histories there have been transition phases between one and another (US occupation of the island from 1898-1902; transformation of the Republican state into another based on the totalitarian version of contemporary socialism, 1959-68; and a phase of introducing flexibility and adjustments

<sup>7</sup> A special report on this issue and its link with the challenges that transitional justice poses for Cuba's future was prepared by an independent commission sponsored by the Ford Foundation. The author was part of the commission. See Task Force on Memory, Truth and Justice, 'Cuban National Reconciliation', Latin American and Caribbean Center, Florida International University, 2003.

to the totalitarian model following the fall of the Soviet Union, 1993–2008).

Since Cuba gained independence in 1902, two of the histories of medium-length duration (Republican and 'socialist' forms of government) have been characterised by political, social and economic tensions in trying to reconcile three factors: (1) protection of national independence; (2) demands for an inclusive society through social justice; and (3) economic development and modernization of the country.

The celebrated Republican-era slogan 'without sugar there is no country', reflected something more than a sectoral priority of the economy. To some extent it reflected a way of thinking that gave top priority to the goal of economic development and modernisation of the country, rather than social justice (conceived as achievable gradually, as a result of economic growth) and independence (the national oligarchy saw it necessary to put up with disproportionate US hegemony in order to guarantee investment, technology and access to the American market.)

Although the constitution of 1940 –the most advanced in social terms in all of the Western Hemisphere and even among some European countries at that time– contained avant-garde social protections, it was applied only superficially by corrupt and sometimes dictatorial governments. This meant the forces that attached priority to social issues and national sovereignty remained mobilised in their respective struggles. Although the anti-Batista movement focused on overthrowing the dictatorship, the process served as a catalyst to create a broad coalition of social forces that added other goals –from structural reforms in the economy to a social democratic slant in politics– to its revolutionary intentions.<sup>8</sup>

Fidel Castro, freshly in power in 1959, shunned ideological labels and defined the goal of the new era as achieving a society in which there was 'freedom with bread, and bread without terror'. He thus announced he would try to wed freedom with development and social justice, but kept mum about how he would achieve this. The idea was that the national consensus reached over the Constitution of 1940, still quite advanced for that period, remained intact and Cuba would implement a government programme that would assure strict compliance with that constitution, starting with agrarian reform. But Castro had other plans.

The man who would go on to be Cuba's supreme national leader for the next half century decided with his closest aides to re-direct the radical, reformist and social-democratic-gear slant that served as an umbrella ideology for a motley assortment of forces. In an alliance with the Communist Party, which had been wary of armed struggle, Castro moved close to the Soviet Union and paved the way for getting Cuba back into the Cold War, this time as an ally of the Eastern bloc.

Castro was willing to make a risky bet. In exchange for conspiring with one faction within his movement at the expense of the other wing, Cuba would reap economic dividends from

the East-West confrontation and use them to finance successful social programmes. It would also fall under the relative protection of Soviet nuclear umbrella to boost its independence with respect to the US. With their physical needs guaranteed, as well as social inclusion and the independence of their citizens, Castro thought, Cuba needed no other freedom aside from that of mobilising in support of the revolutionary State.

The US policy of hostility towards Cuba facilitated the formation of a national consensus in favour of this radical shift, and Cuba's re-entering the Cold War provided the island with markets, technology and capital for its development. In this way, the establishment of totalitarian State socialism guaranteed resources for meeting some of the age-old demands at the heart of Cuban social conflicts, machinery of repression to keep the project going and, thanks to the confrontation with the US, nationalist rationalisation for assuring a domestic consensus and even the sympathies of a sector of the international left. By focusing attention on the bilateral conflict with the US, many people passed over the fact that the sovereignty of the people was being infringed on by the State and that national independence was yielding ground to the needs of a geopolitical alliance with the Soviet Union.<sup>9</sup>

However, the strategic, unilateral decision to replace a democratic regime with a totalitarian one allied with a foreign power shattered the consensus that had existed within the anti-Batista coalition. A civil war broke out in late 1959 and lasted until the mid-1960s. Dozens of urban groups took up arms, as did more than 8,000 in insurgents in rural areas all over the country, often under the direction of former leaders of the guerrilla and anti-Batista movements. Because of the war, the Havana government requested and received military support in the form of advisers and weapons from the USSR and other countries of the eastern bloc and the insurgents did the same with Washington.

Cubans on both sides of the barricades paid a high price for the internationalisation of the endogenous conflict, ie, the involvement of the US and the Soviet Union as external players in it. For Cuba, it marked the start of a dependence on Moscow that was even greater than that which the island had before with the US. For the anti-communists, dependence on Washington represented the loss of an identity as a national movement born of a domestic conflict. This allowed Castro to depict them as American puppets in a society stirred by nationalism and a regional marked by historic reserves over the policies of Washington.

The defeat of the insurgents in the civil war against the regime of Fidel Castro (1960–65) ended the military confrontation, but not the conflict that give rise to it. Indeed, the conflict continued to manifest itself in later years through terrorist acts on both sides (covert ones on the part of the government) and then through non-violent movements of dissidence and domestic opposition. The current absence of armed confrontation does not mean that the conflict has been resolved, or that there is

<sup>8</sup> See Marifeli Pérez Stable's book, *The Cuban Revolution*, first published in English in 1993 and in Spanish in 1998 by Editorial Colibri in Spain.

<sup>9</sup> Two clear examples of concessions to Moscow were the granting of territory to set up military bases and station Soviet soldiers under the sole control of the Red Army –from the Cuban missile crisis of 1962 until the withdrawal in 2001 of the last military contingent, which dismantled a radio surveillance base in Lourdes– and the inclusion of a clause in the first 'socialist' constitution, in 1976, which called for eternal friendship and alliance with the USSR. As for Cuba's dependence on the Soviets, the USSR provided more than 80% of its supplies.

peace, or that the current state of affairs is sustainable over the mid- and long terms. It is possible that latent violence will materialise through several channels, if internal and external circumstances encouraging it do in fact emerge. A culture of political intolerance remains in place, and is one of the worrying factors with regard to the possibility of violence. The political violence of the civil war in the 1960s transformed into reciprocal terrorist action and since the 1980s has taken the form of police and extra-official repression of dissidence.<sup>10</sup>

### 2.3 Transition to a New, Medium-duration History

The fall of the Soviet Union triggered the definitive structural crisis in Cuba's totalitarian state socialism and launched a process of adjustment that has yet to conclude. This phase, beyond changes there have been in economic policy, had a profound impact on the *political economy* of Cuban society. Monetary duality, the emergence of companies administered directly by the military, openness to foreign investment and tourism en masse, among other measures, made for a non-political source of power that had been abolished for decades: access to the dollar. Without massive subsidies from the Soviet Union, social programmes and infrastructure deteriorated and the purchasing power of Cuban wages plummeted. The state's ability to subsidize over-sized and non-productive workforces declined and unemployment –hidden with statistical tricks– shot up. This forced the government to allow home rentals and the emergence of a private sector of self-employed people.

Cuba's social and class structure were upset by these changes.<sup>11</sup> The social pyramid turned upside down, so that a hotel waiter earned more than a surgeon, a taxi driver more than a university professor. Until then, the right to enter exclusive places or have privileged access to certain services was determined by the bureaucratic and political hierarchy. Now it became possible with dollars, which could be obtained in the emerging private and self-employed sector or through remittances sent from exile by 'enemies' of the regime.

The benefactor State lost its external sustainability in this new international environment. The disappearance of the Cold War, globalisation and transition to development processes based on openness to massive and instant flows of digital information quickly transformed the island, which had been the main item of third-world development success in the museum of state socialism.

In reality, a global transition was taking place, moving towards a new technological civilisation that allowed open and enterprising societies to make huge leaps in terms of development.<sup>12</sup> But Cuba stuck out like a sore thumb. Its aging leaders were barely able to wake up and understand the dazzling process of global change taking place right before their eyes, and tried to interpret them through the obsolete prism of the Cold War.

After Fidel Castro's health became a permanent crisis and his brother took over, Cuba's other rulers –with an average age above 70– are nearing a historic period of change comparable only to that of the start of the Republic or the one they faced in 1959. They must choose a national strategy that is viable in the current domestic and international conditions, will achieve a national consensus on this and forge external alliances that will allow Cuba to join the new global economy, with access to markets, technology and capital.

The two previous medium-duration histories –republican and 'socialist'– represented alternative projects to insert Cuba into world, long-duration history: industrial civilisation and modern times. The republican and communist elite enjoyed massive, popular support, which is not the case at present. The current elite has to seek a readjustment of national elements to be part of post-modern civilisation, which is characterised by a world with increasingly globalised processes in which countries with a technological advantage are the ones that manage to transform into societies based on information and knowledge.

In other words, in a very short span of time (perhaps just a little more than five or 10 years) Cuba will begin a new medium-duration history in which it will seek a harmonious resolution –with an eye to a national consensus– to the traditional demands that the two previous medium-duration histories were not able to resolve satisfactorily. Once again, Cuba can succeed or fail in this venture.

Such is the true historic magnitude of the crossroads that Cuban society faces. It is about much more than simply restoring democracy and raising living standards. For Cuba it is about finding the best system of governance for joining, in a competitive way, the new technological, information-based civilisation and the global economy.

This challenge, however, must be undertaken in a way that keeps in mind the traditional clichés that have guided Cuban history so far. In the next five years its leaders must present and implement a national plan bringing together the idea of guaranteeing Cuban independence (which would have to re-defined now in a globalised world), inclusivity, social justice (which would involve, among other things, the goal of not giving up all the advances that have been made in health care and education in the last half-century and restoring its quality), freedom (which would have to be linked to channels for significant democratic participation by civil society, *in addition* to elected representatives) and economic development. Cuban leaders are supposed to unveil their programme at the 6th Congress of the Communist Party of Cuba, which is scheduled for late 2009. But it seems unlikely that an aging leadership with mentalities fashioned a period very different from the current one will be able to grasp the magnitude of the moment even in terms of its own interests. Theirs is another vision altogether.

<sup>10</sup> Besides well-known terrorist acts by anti-communist militants such as Posada Carriles, the Cuban government waged covert actions in Miami and Puerto Rico to kill exiled leaders. Tony and Patricio La Guardia, twin brothers, were entrusted with them, and with a plan to kidnap former president Batista on Madeira Island. The plot was aborted a day before it was to have been carried out because the ex-dictator unexpectedly died of a heart attack (author's conversation with Col. Antonio La Guardia).

<sup>11</sup> See Dr Mayra Espina Prieto, 'Complejización socio estructural de la sociedad cubana. Retos para la política social y el bienestar', in *Una mirada binacional al desarrollo regional México-Cuba*, Colegio de Tlaxcala/Fundación Ford, Mexico, 2007.

<sup>12</sup> See Dr Juan Antonio Blanco, *Tercer milenio: una visión alternativa de la posmodernidad*, Ediciones Acuario (by the Cuban NGO, Centro Félix Varela), 1994.

What most interests the current ruling elite –in fact they are obsessed with it– is how to design a plan that guarantees their own interests as a social group. At the very least this includes guarantees for their physical safety and freedom, and their assets, and retaining some kind of important role in running the country.

All of this means that their options for change and a national plan must clear up questions concerning their security as a hegemonic group and this can only be conceived in the following ways:

- (a) Sharing economic power but retaining a monopoly over political power (the Chinese model).
- (b) Transforming themselves from being an elite of bureaucratic power to a class of owners, while negotiating a constitutional regime that protects them from reprisals, criminal or civil suits, and expropriations.

The second option is conceivable only if, besides the political and legal guarantees that would be sought in particular by those most liable (amnesties, impunity), the ruling elite is able to negotiate its control over the armed forces and the Interior Ministry, at least until that generation of history has faded from the scene. That would mean that, in a scenario of agreed transition, there would have to be negotiations with a ruling elite that would want at least a decade before completely giving up their monopolies on the economy and the political system.

One common denominator that links the population with their leaders is the uncertainty and fear over what the future may bring. Both constitute the main pillars of resistance to change.

#### 2.4 Cuba's Regime of State Socialism

By 'regime' we mean the body of norms (both legal and administrative, as well as rules of behaviour that are dictated by morals and prevailing traditions) that govern relations between the State, the Market and Civil Society. It is this regimented system of rules which determines not only the way in which goods and services are produced, but also shares of political power and socio-economic participation in the country. Its sociological use is a far cry from that used by foreign media or governments in a pejorative sense.

In the case of Cuban state socialism, its governing regime, installed in the 1960s, is of a totalitarian nature because it works on the basis of the following pillars:

- (a) One party holds a monopoly on political power and the State.
- (b) The State holds a monopoly on economic power.
- (c) The party holds a monopoly on information.
- (d) Total control on internal and external movement of persons through a system of state permits made easier by the fact that Cuba is an island.
- (e) Absence of individual freedoms and political and civil rights.
- (f) Efficient machinery of repression made up of police, surveillance and administrative control systems, absence

of political or economic autonomy for citizens and the legal system currently in force.

To these general features of a totalitarian regime, Cuba added others that contributed to its stability even after the political earthquake that shook Eastern Europe in 1989. Among them, one must keep in mind the origin of the current system (a home-grown revolution), the presence of a charismatic leader, the expression (impossible in Eastern Europe) of nationalism and *third world-ism* with the defence of the communist State, errors by the opposition and in US policy toward Cuba, and Cuban leaders' ability to articulate a discourse and policy that allowed them to accrue symbolic capital nationally and internationally (with a broad sector of the left) thanks to universally available social services and solidarity with anti-imperialist movements.

One cannot explain the survival of the Cuban regime simply through isolated factors, such as efficient repression or subsidies from the Soviets or Venezuela.

Graph 1. Resistance to change in Cuba



The great paradox of the current regime is that the tools it has used so far to remain in power have become barriers to their reproduction and to daily governability. Cuba cannot go on offering jobs, food and essential products and services without lifting the state monopoly on the economy. It is not feasible to increase economic efficiency without giving up centralised decision-making. The State can no longer fulfil economic and social tasks without making way for autonomy and participation, both for business leaders and the emerging private sector. Nor can it be competitive so long as the Communist Party insists on having a monopoly on information and Cuba has the lowest level of Internet penetration in all of the Western hemisphere. Cuba cannot continue to ban the return of disgruntled citizens who choose to emigrate, because they take with them the talent, training and youth that an aging country needs more and more.<sup>13</sup>

The current Cuban regime is centralized, hierarchical, state-heavy and authoritarian, born and designed in another national and international historical context. All of this prevents it from achieving the efficiency needed to generate national wealth, contribute innovation and provide prosperity and open channels of vertical mobility that would help sustain the legitimacy of the system. For this reason, changing the regime –gradually but thoroughly– is critical for the governability and national security of Cuba.

### 2.5 The Current Endogenous Conflict and Violence

Whereas the original endogenous conflict –later made international when the US got involved– centred on socialism as a national option, the core of the current conflict is expressed in a governing regime whose main contradiction is the fact that, while it is socially inclusive, it is politically and economically exclusive.

This contradictory nature in the regime blocks the country's ability to innovate and produce, to a much greater extent than the US trade embargo does; today the US is Cuba's main supplier of food and its seventh-largest trading partner.<sup>14</sup>

Cubans have been able to study and enjoy a long life expectancy thanks to the inclusive nature of the country's education and health care systems. They are also demanding significant say in decision-making processes so as to assure, among other things, that the economy can be reformed, the same economy that will soon have to support them in their old age. In the last half-century, 'participating' has been synonymous with mobilising to make real whatever the rulers had decided on. Ironically, in the country where everything was socialised, down to the last shopkeeper, dreams were privatised. Only the boss had the right to dream, and it was up to everybody else to fulfil his longings. The driving forces behind the quiet exodus of tens of thousands of people every year, especially young people, are these: Cubans find it impossible to seek happiness on their own, and simply cannot believe that the same group of leaders who could

not satisfy their needs is now going to be capable of finding ways of making society happy.

At the same time, that main conflict between the ruling regime and Cuba's potential for development as a country generates a range of other conflicts of various types: (a) racial and regional tensions that often overlap; (b) tension among generations; (c) social tensions between those who have access to the dollar and those who do not; (d) political tensions between those who feel they will come out as 'losers' in any change of regime, and those who seek transformation.<sup>15</sup>

The original endogenous conflict –triggered by discrepancies over the kind of regime that should govern Cuban society after the triumph of the revolution in 1959– has evolved over the course of 50 years. Today it is expressed as an internal conflict between the installed governing regime and diverse sectors of the population which are affected by its obsolescence and unsustainability.

Cuba's current security and defence doctrine is marred by a conceptual error which, in effect, transforms it into a doctrine that generates instability. On the basis of ideological myths from the Cold War era, the only threats Cuba perceives are external (the US and its allies). The phenomena of dissidence and opposition are not analysed as the results of things happening within the country, but rather viewed as puppets of an outside enemy. Even non-conformist kinds of behaviour and ideas not classified strictly as political (for example, musical preferences, choice of clothing, and until recently, sexual orientation) are perceived as contaminating 'viruses' of foreign origin (capitalism and its bourgeois tastes).

The Cuban security and defence doctrine is not prepared to face the phenomenon of the new *national dissent* because it conceives threats to the current regime as external and artificially induced.

Since 1992, a change in mentality has been permeating all sectors of the population, and it is present in the families of the ruling elite and government officials. There is a new dissidence with respect to the status quo expressed by the current regime. This dissidence does not have a common proposal for change –nor does the traditional dissident and opposition movement– but it does share a negative few of the current state of affairs.

The international press concentrates on traditional, organised political dissidence and opposition. But this new dissidence is massive, informal and plural, blurs the line between those who hold positions in the government and those are governed.

Cubans are prone to violence, as their history shows. The fact that today most organised opposition groups and exiled Cubans advocate a political solution to the conflict is no guarantee that future events will not turn selective acts of state violence into a new situation of generalised violence. However, there is another problem: the social violence which can in certain circumstances, turn political. Cuba's security and defence doctrine and its society in general lack efficient institutional mechanisms for preventing and mediating in situations of conflict.

<sup>13</sup> According to the Centre for Studies of Population and Development (CEPDE), of the National Statistics Office, Cuba ended 2006 with 3,000 inhabitants fewer than the previous year. To explain this phenomenon, demographers cite a low birth rate and emigration

<sup>14</sup> See the previously cited work by Dr Carmelo Mesa Lago, 'The Cuban Economy at the Crossroads: Fidel Castro's Legacy, Debate over Change and Raúl Castro's Options', Elcano Royal Institute, May 2007.

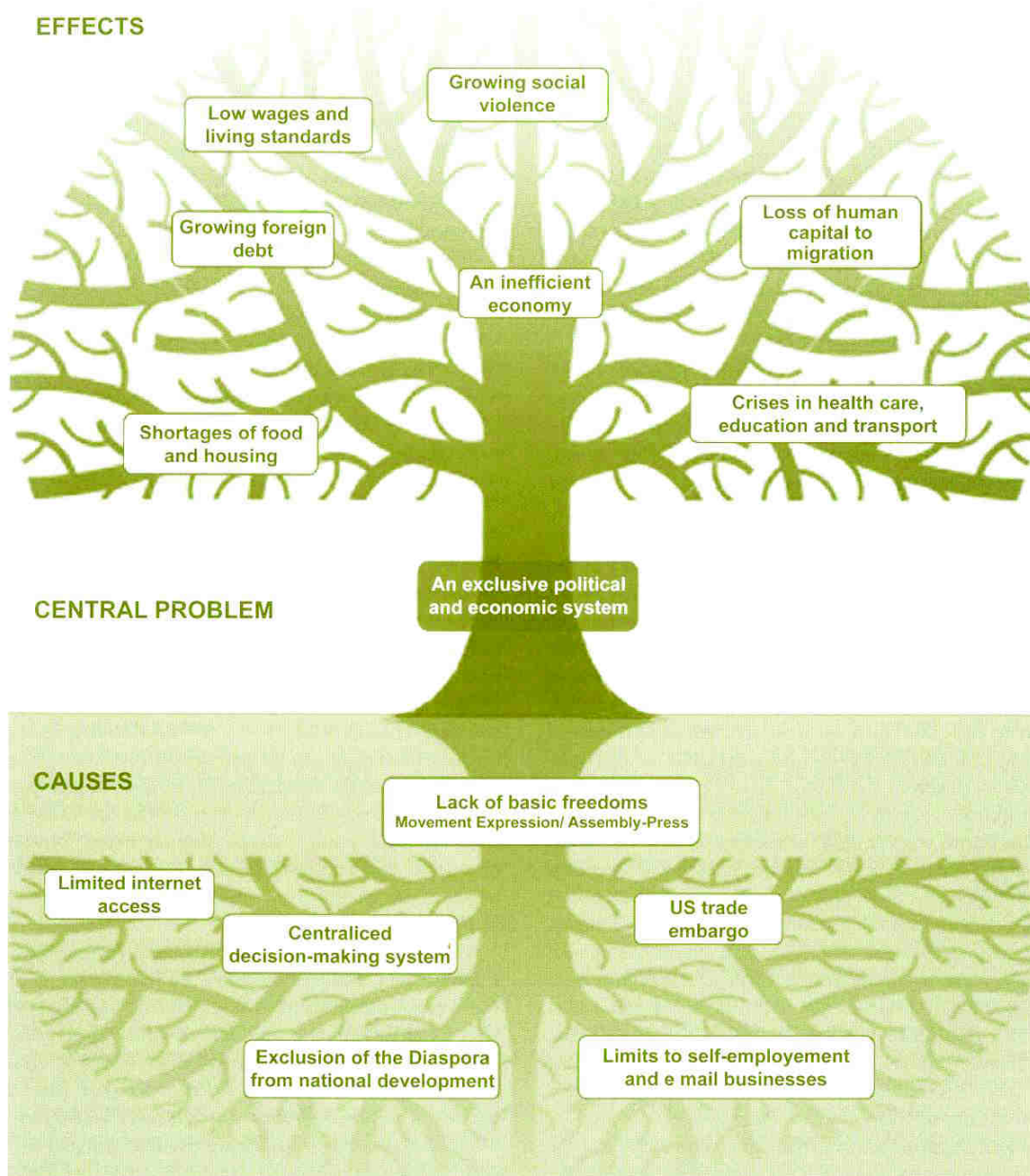
<sup>15</sup> See Dr Juan Antonio Blanco, 'Cuba at a Crossroads: A Conflict Transformation Perspective', 2008.

A regime that does not recognise conflict and dissent as being the results of its own internal logic, and which lacks appropriate institutions and leeway for mediating and redirecting conflict, is extremely fragile.<sup>16</sup>

In a country whose history is prone to intolerance and violence, the logic of externalising the origin of conflicts and dissent can easily lead to critical situations of ungovernability.

The use of force to deal with situations of protest or social upheaval –including the possibility of a migratory crisis– would complicate the security situation even more rather than protect it. The always latent possibility of an escalation of violent events –through a clash between government repression and the existence of the bilateral conflict with the US– are elements to keep in mind.

Graph 2.



<sup>16</sup> Particularly telling is the case of an NGO that was giving courses in mediation. The colonel in charge of security at Havana airport asked the NGO's executive director for help. The officer said there had been cases of attempted hijackings of planes and his unit had no one trained in negotiation. So it had no choice but to use lethal force as its first and only recourse.

La internacionalización de ese conflicto endógeno, ocurrida al incorporarse a EEUU y la Unión Soviética como actores externos del mismo, tuvo un precio a pagar por los cubanos a ambos lados de las barricadas. Para la isla significó el inicio de una dependencia de Moscú mayor que la que antes se tenía de EEUU. Para los anticomunistas su dependencia de Washington representó la pérdida de identidad como movimiento nacional surgido de un conflicto autóctono, lo que desde entonces le facilitó a Castro presentarlos como marionetas estadounidenses en una sociedad atizada por el nacionalismo y en una región caracterizada por históricas reservas respecto a las políticas de Washington.

La derrota de los alzados en armas durante la guerra civil contra el régimen de Fidel Castro (1960-1965) puso fin a la confrontación militar, pero no al conflicto que le dio origen. De hecho, el conflicto continuó expresándose en años posteriores mediante acciones terroristas de ambas partes (encubiertas en el caso cubano) y luego mediante los movimientos no violentos de disidencia y oposición internos. La actual ausencia de confrontación armada no equivale a decir que se haya resuelto ese conflicto, que en el presente prevalezca la paz, ni que el estado actual de cosas sea sustentable en el mediano y largo plazos. Existe la posibilidad de que la violencia latente se materialice por diversas vías de concurrir circunstancias internas y externas que la propicien. La cultura de intolerancia política se mantiene vigente y es uno de los factores de preocupación en este sentido. La violencia política de la guerra civil en la década de los 60, se transformó en acciones terroristas recíprocas y ha tomado desde la década de los 80 la forma de represión policial y paraoficial a la disidencia.<sup>10</sup>

### 2.3 Transición a una nueva historia de mediana duración

La caída de la URSS dio inicio a la crisis estructural definitiva del Socialismo de Estado totalitario cubano y abrió un proceso de correcciones que no ha concluido. Esta etapa, más allá de los cambios ocurridos en las políticas económicas, tuvo impactos profundos en la *economía política* de la sociedad cubana. La dualidad monetaria, el surgimiento de corporaciones administradas directamente por los militares, la apertura a la inversión extranjera y la masificación del turismo, entre otras medidas, generaron una fuente extra política de poder que había sido abolida desde hacía décadas: el acceso al dólar. Sin el subsidio masivo de la URSS, los programas sociales y la infraestructura se degradaron y el poder adquisitivo del salario cayó en picado. La capacidad estatal de subvencionar plantillas laborales infladas e improductivas decreció y el desempleo –oculto mediante manipulaciones estadísticas– se disparó. Esta situación obligó al Estado a permitir el alquiler de viviendas y el surgimiento de un sector privado de trabajadores por cuenta propia.

La estructura social y clasista se vio trastocada por esos cambios.<sup>11</sup> La pirámide social sufrió una inversión que otorgaba mayor ingreso el camarero de un hotel que al cirujano, al taxista que al profesor universitario. Si la entrada a lugares exclusivos y el acceso privilegiado a ciertos servicios lo determinaba la jerarquía burocrático-política ahora era posible accediendo al dólar que podía adquirirse en el emergente sector privado cuenta-propista o a través de remesas enviadas por los “enemigos” del exilio.

El Estado benefactor perdió su sustentabilidad externa en el nuevo hábitat internacional. La desaparición de la Guerra Fría, la globalización y la transición a procesos de desarrollo basados en la apertura a flujos masivos e instantáneos de información digitalizada transformó rápidamente la isla de referencia exitosa de desarrollo tercermundista en museo del Socialismo de Estado.

En realidad se estaba produciendo una transición planetaria hacia una nueva civilización tecnológica que permitía a sociedades abiertas y emprendedoras dar un salto en los procesos de desarrollo.<sup>12</sup> Pero Cuba no era una cosa ni otra. Sus envejecidos líderes apenas eran capaces de asomarse y comprender los vertiginosos procesos de transformación global que ocurrían a su alrededor los que pretendían interpretar desde las miradas obsoletas de la Guerra Fría.

Al entrar en crisis permanente la salud del caudillo y producirse la sucesión oficial a favor de su hermano, la elite de poder se aproxima, con una edad promedio superior a los 70 años, a una coyuntura histórica de viraje sólo comparable a la del inicio de la República o la que tuvieron que enfrentar en 1959. Tienen que decidir un proyecto nacional que resulte viable en las actuales circunstancias nacionales e internacionales, lograr un consenso nacional sobre aquel y forjar las alianzas externas que le permitan su inserción en la nueva economía global al aportar mercados, tecnologías y capitales para su implementación.

Las dos historias de media duración anteriores –republicana y “socialista”– representaron proyectos alternativos de inserción en la historia de larga duración mundial: civilización industrial y modernidad. Las elites republicanas y comunistas contaron entonces con el aval de un apoyo popular masivo, que no existe en el presente. La que ahora se plantea ha de buscar el reacomodo de los elementos nacionales para ser parte de una civilización posmoderna, caracterizada por un mundo con procesos crecientemente globalizados en el que los países con ventaja tecnológica son los que logran transformarse en sociedades basadas en la información y el conocimiento.

En otras palabras, en un muy breve período (quizá poco más de uno o dos lustros) Cuba está llamada a inaugurar una nueva historia de mediana duración donde intentará resolver de manera armoniosa –en aras de alcanzar un consenso nacional– las demandas tradicionales que las dos historias de mediana duración previas no llegaron a resolver de forma satisfactoria. Una vez más, podrá fracasar o triunfar en ese empeño.

<sup>10</sup> Además de las muy conocidas acciones terroristas por parte de militantes anticomunistas como Posada Carriles, el gobierno cubano desarrolló acciones encubiertas dentro de Miami y Puerto Rico para dar muerte a varios líderes del exilio. Los gemelos Tony y Patricio La Guardia estuvieron encargados de ellas así como del plan de secuestro en la Isla de Madeira del ex presidente Batista, que se abortó el día antes de su ejecución como resultado de la inesperada muerte por un infarto cardíaco del ex dictador (conversación del autor con el coronel Antonio La Guardia).

<sup>11</sup> Véase Dra. Mayra Espina Prieto, “Complejización socio estructural de la sociedad cubana. Retos para la política social y el bienestar”, en *Una mirada binacional al desarrollo regional México-Cuba*, Colegio de Tlaxcala/Fundación Ford, México, 2007.

<sup>12</sup> Véase Dr. Juan Antonio Blanco, *Tercer milenio: una visión alternativa de la posmodernidad*, Ediciones Acuario (de la ONG cubana Centro Félix Varela), 1994.



### III. The Rise of Raúl Castro as Head of State

#### 3.1 Succession and Transition

Several events point to the steps the Cuban regime began to take with respect to Fidel Castro's succession, prior to his temporarily ceding power on 31 July.

In November 2005, Castro opened up the possibility of talking publicly about the moment when he would no longer be leader of the country and the prospect of the whole process being reversible. Foreign Minister Felipe Pérez Roque echoed this call. In December of the same year, he addressed the National Assembly on the challenges the country would confront in such a case, especially with regard to younger generations, their lack of commitment to the system and their attitude, which he described as individualist. Other events and a Castro interview with Ignacio Ramonet, director of *Le Monde Diplomatique*, set off rumours at home and abroad about the Castro succession issue. In the months following 1 July 2006 the apparatus of the Communist Party of Cuba was strengthened in a full-blown meeting of its central committee with the re-establishment of the Secretariat –an executive body created in 1965 and abolished in 1991– and with the adoption of a public speech by Raúl Castro in which he said the communist party was the only legitimate heir to Fidel Castro.<sup>17</sup>

The days following the temporary transfer of power on 31 July 2006, when the Castro-signed Proclamation to the Cuban People was announced, showed the features of the carefully orchestrated succession that would take place on the island. Even after the constitutional transfer of powers corresponded to the post of President of the Council of State (and, therefore, Head of State), the process of succession is still incomplete because Fidel Castro retains the post of First Secretary of the Communist Party; the fifth clause of the Constitution grants it supreme power in the country. The process succession can only be considered complete when the VI Congress of the Communist Party of Cuba chooses a new First Secretary, or when Fidel Castro is officially declared mentally incapacitated, or when he dies. Until then, his heirs will see their chances of opening up new long-term prospects sabotaged if they try to do it without his consent.

The succession of the current regime will be definitively over once Castro is gone. And, depending on how his people view events, which will always be in accordance with their own interests, there is the possibility of a non-violent transition –it could also be violent if other factors are present– in a complex and zig-zagging process. This transition period could take around five years, and the final result will depend on both internal and external factors. Such factors could lead to transitions that would be significantly different from those which are under debate today within the US government, Cuban exiles and the Cuban opposition; among them there is the always possible scenario of Cuba transforming into a *failed state*.

The most dogmatic sector of the exile community and the opposition sometimes displays a key misunderstanding of the

scope of the transfer of power that is taking place. However, there is a reciprocal dynamic between the process of succession and that of the transition. They are not necessarily mutually exclusive; rather, they can be successive and complementary phases of the same process of change.

A succession that opens the way for economic autonomy of the people with respect to the State –thus doing away with one of the pillars of totalitarian control– would be an adequate *transition to transition*, so long as the political forces interested in full democratisation of Cuba have an adequate strategy for continuing to move toward that goal.

#### 3.2 Recent National and International Changes

Starting in October 2007 and through the end of April 2008, important national and international events have had a significant impact on life in Cuba.

In the international arena, the following events had repercussions for Havana:

- The defeat of the constitutional referendum in Venezuela.
- The conflict triggered by Colombia's military incursion into Ecuadorean territory.
- The visit to Cuba by the President of Brazil –a regional power and soon to be a major producer of oil– who is willing to participate with Cuba in this transitional phase.

These events served as a wake-up call for Cuba's leaders about the risk of overstating their political relationship with President Hugo Chávez, or relying exclusively on his Bolivarian revolution. Senior Cuban officials travelled to Brazil, China and Africa in what seemed to display interest in exploring potential alternative alliances, in case events in Caracas had a negative effect on Havana. In this sense, another factor was the conflict unleashed in South America; although Fidel Castro spoke out with fervent support for Chávez and the President of Ecuador, the newly named Cuban government also took pains to protect its relations with Colombia, where it later sent a high-level delegation that was received by President Álvaro Uribe. A week after Chávez's defeat, Foreign Minister Felipe Pérez Roque announced that Cuba was prepared to sign two international human rights treaties that also covered economic, social, civil and political issues.

Also as a result of the Venezuelan referendum, the visit to Cuba by the Brazilian President Luiz Inácio *Lula* da Silva to Cuba was decided on; Madrid hosted a second round of talks with Cuba on human rights, after which a small number of ailing political prisoners were given the option of staying in jail or travelling to Spain; an EU representative was received by the Cuban Foreign Ministry to hold a preliminary exchange on the possibility of normalising relation with that bloc; and Raúl Castro met in Havana with the Secretary of State of the

<sup>17</sup> Cubasource, *Chronicle on Cuba*, [www.cubasource.org](http://www.cubasource.org).

Vatican, in what was the first official visit received by Castro as President of Cuba.

The domestic scene was also marked by important events:

- Fidel Castro's formal retirement from his post as Head of State and the official naming of his brother Raúl as President.
- Designation of the new Council of State in which four young cadres, such as Carlos Lage, were replaced by people who are older and closer to Raúl Castro, such as José Ramón Machado Ventura.
- Discussions that took place during the examination to which Raúl Castro's speech of 26 July 2007 was subjected; during these a total of 1,300,000 questions were posed. These were in addition to those raised in the period prior to the Congress of the Cuban National Union of Writers and Artists, and during the four days that the convention lasted. All of this provides ample evidence that a significant change is taking place in the mentality and attitudes of the Cuban people.
- The holding of the Sixth Plenary Meeting of the Central Committee of the Communist Party of Cuba, which convened the Sixth Congress, the first to be held in 10 years, and in which the party declared the 'end of the provisional status' decreed in 2006 because of Fidel Castro's illness.
- The gradual adoption of decisions by the new government. Part of the resolutions implemented aimed to remove irritating and unconstitutional administrative measures. These included a ban on citizens staying at hotels, or buying cell phones, DVD players and computers, although in the latter case they can still not have ready access to the Internet. Other, more promising decisions involve the de-centralization of mechanisms of decision-making, production and administration in the agricultural sector. Emphasis has been placed on the recently created Municipal Delegations, as part of a restructuring of the Agriculture Ministry which has already seen 106 state-run companies dismantled. This is a reform which needs not just a change in structures but also in the mentalities of officials and producers. It also requires an important injection of capital and adjustment of the way the new mechanism works.

### 3.3 Challenges Facing the Government of Raúl Castro

The need to recognise the urgent nature of transforming the current governing regime has nothing to do with the calls for a 'change in regime' that are part of the Bush administration's foreign policy. As there is more than one specific way to link the State with the market and civil society, in a democratic context and with a market economy, one can say there is more than one transition or change of regime possible in the case of Cuba. One of these is even a change to another regime of democratic socialism, as proposed in recent months by several academics in Cuba who are committed to a socialist vision of Cuban society.

The reality that Raúl Castro has inherited offers many challenges, of which we highlight these:

- (1) **Resistance to change** on the part of conservative forces within the Cuban leadership who only want reforms *within* the current regime.
- (2) **The structural crisis of the current regime.** Cuba's brand of State socialism emerged and developed in the bi-polar context of the Cold War. Cuba managed to make unlimited use of it to draw the resources it needed. In its current design, the Cuban regime does not find in the current international environment the appropriate means for sustenance and reproduction, nor is it able to generate them on its own.
- (3) **Absence of stable allies that provide unlimited financing.** The sustainment of the current inefficient regime depends on loans that allow it to keep the national economy afloat. Foreign investment is scant compared to that which is habitual in other countries of the region, and profits from it are shared with the investors. International aid is also low compared to that which is received by similar countries. The island does not belong to any trade bloc that provides it with privileged access to major markets like that of the US, or the EU's Cotonou Pact with developing countries. Taxes on remittances sent to the island are exorbitant, and as resources for development, cannot match the potential this money would have for generating capital and creating jobs if the recipients were allowed to take full advantage of it. Subsidies provided by Venezuela are not as large or as varied as the resources that used to come from Moscow, nor does the Chávez government display sufficient stability and permanence as did the USSR in its heyday.
- (4) **The social situation and demographic trends.** Cuba is ageing fast and its birth rate is falling. Furthermore, it is suffering from a loss of human capital and talent because young people prefer to emigrate to any country they can, although they prefer the US (in the last six months alone, some 11,000 Cubans tried in a variety of ways to reach the US). With an economy that suffers from low productivity and provides universal health care, education and pensions, the resources available cannot keep up with growing social expenditure stemming from Cuba's demographic trends. Pockets of poverty have spread, and are now present in almost every urban and rural region. Poverty and the lack of promise for the future does not just cause Cubans to emigrate abroad: it also causes internal displacements that increase pressure on social services in the places people move; this has led to the emergence of shanty towns outside some cities. The best-known cases are Havana and Holguín, at opposite ends of the island. Social violence and crime are on the rise. Unemployment, especially among young, urban people, and the underground market have begun to show up in significant numbers in the press and reports from government agencies.

(5) *The subjective state of the population.* An insurmountable limit appears to have been reached in the ruling elite's ability to achieve a consensus in favour of the current regime. The only way to resurrect such a consensus is through relatively fast and visible improvements in every day life, in such areas decrepit public services (transport, health care, education), guaranteeing basic foodstuffs at affordable prices, construction of housing, tolerance of criticism and dissent, economic freedom for people to be self-employed and respect for the right to emigrate aboard and move around the island. In the face of those demands, the current government has begun to raise expectations of improvement by introducing changes very gradually. Mainly they have focused on lifting absurd restrictions that were in place for years, and reforms in the agricultural sector.

(6) *Accumulation of critical situations.* Decades of neglect have led to a serious deterioration of Cuba's infrastructure in such as areas as telecommunications, ports, roads, public services, sewage, lighting and housing. The last issue is a delicate social problem because there is a nationwide shortage of housing –more than half a million homes– and more than half of the existing ones are either in bad shape or critical condition, close to collapse. In Havana alone, there are some 8,000 homes with some 26,000 people in such dire straits.<sup>18</sup>

There can be no consensus without giving people the right to effective participation in the process of making decisions. Raúl Castro's call for controlled discussion of the problems that affect people has taken on momentum of its own, with pressure having emerged for systematic debates and means for making them public. Cubans also want to know what the government's plans are; so far these have not been revealed. Some of the administrative measures taken were not even published in the official press. Appeals to this effect have come from individuals and a broad range of organisations in civil society, from professional groups to others of a religious nature or the political opposition.

Discussion of the political and economic theses of the Sixth Congress of the Communist Party of Cuba –these will govern the actions of the state and society in the years to come– will provide an opportunity for Cubans committed to socialism to express their ideas on what reforms the State should undertake, and the party should endorse, for Cuban society to be truly sustainable.

### 3.5 Options for the Ruling Elite

Faced with this reality, Cuban leaders have three options:

(1) *Maintain the current regime* by continuing to seek investment, loans and subsidies that offset its inability to generate wealth that would provide goods and services. This strategy underestimates the value of small- and medium-size, privately-owned companies, either Cuban

or foreign. It favours deals with large multi-national or state-owned companies, and seeks the pipe dream of 'the big solution', such as striking oil, or discovering an HIV vaccine, or achieving an agreement with a new and stable international benefactor that would provide broad and generous financing. There is limited and controlled room for participation by civil society, even in cases where it is legally permitted.

(2) *Introduce some reforms to the current regime.* Maintain a total political monopoly and share economic power with the private sector –Cuban and international– in an effort to increase the supply of goods and services by freeing up commercial production. The goal would be to co-opt the support of society by raising expectations of improvement over the short term. This could allow for more activity by the officially registered civil society with an eye to luring more international aid resources. This could lead to greater leeway for freedom of expression and debate.

(3) *Begin the first phase of a transition toward another regime.* Share economic power with the private sector, both Cuban and foreign, and gradually introduce certain degrees of tolerance and pluralism, albeit without abandoning the Communist Party's monopoly on political power. In this phase, repression against the opposition would be lifted. The government would make way for a national dialogue with civil society –the part which is officially registered and the part which is not– with an eye to seeking a plan for sustainable national development that enjoys a general consensus.

### 3.5 Measures Taken

The measures taken by Raúl Castro from 1 August 2006 through mid-April of 2008 do not surpass the limits of option 1 and thus are essentially seeking continuity, even though some of them, such as those implemented in the farm sector and the ones applied to wages, can generate their own momentum toward more radical changes at some point later.

But it is likely there will be a dynamic of advancement from one option to another, to the extent that Cuban leaders' reading of events makes such a shift recommendable for them as they work toward their strategic goal as a social group, which, for now, this is to prolong their monopoly on political power.

In the centre of these options lies social tension between demands and scarce resources, and this tension could hinder Cuba's governability if some unexpected event were to occur. Under the current circumstances, a natural disaster like a hurricane could leave thousands of people homeless and force them to flee to other provinces or cities. Examples of regions that are in critical condition are the south-eastern region of Cuba, where 58% of the population, which is mainly black, live in poverty, according to official figures;<sup>19</sup> the Holguín region, where they have protests over evictions from poor neighbourhoods, or Isla de la Juventud; all of these have been

<sup>18</sup> *Juventud Rebelde*, 30/IV/2008.

<sup>19</sup> Data provided by a researcher at the Center for Demographic Studies during a private interview with the author at the LASA congress in Montreal in August 2008.

visited recently by senior Cuban officials in their dual role representing both the State and the communist party.

Designing the future will require a lot of creative thought so as to 'think the unthinkable' and challenge old dogmas. Castro's having promoted older people to the new Council of State and the Politburo seems to go against this possibility. In the interest of efficiency there is a division of power between the State, the Party and civil society in Cuba. A genuine collegial leadership still does not exist.<sup>20</sup>

The degree of liberalisation that Cuba undertakes will be determined by the government's success or failure in gaining access abroad to credit, markets and technology without having to reform the current regime. The third option would be chosen only if Cuban leaders realise it is impossible to deal with people's expectations and domestic discontent with the other two options.

### 3.6 Raúl Castro's Foreign Policy

#### *From the Dividends of the Cold War to the Dividends of Peace*

One thing that has been noteworthy during Fidel Castro's 22 months of convalescence is that, at least publicly, his brother Raúl seems to avoid both foreign policy issues –these were Fidel's obsession– and situations that can cause him more problems than he already had on his domestic agenda.

While Fidel Castro showed he was a genius at reaping dividends from the Cold War and seeking new allies for his anti-US crusade, so far Raúl Castro seems to want to benefit from a foreign policy of good relations; from it he wants to get economic resources, and he also wants other government to avoid interfering in his domestic agenda.

- Raúl Castro has not undertaken any anti-US initiative under Cuba's current chairmanship of the Non-Aligned Movement.
- He avoided having the President of Iran land on Cuban territory during two Latin American tours in which he visited the rest of the countries that belong to ALBA –the Bolivarian Alternative for the Americas (Venezuela, Bolivia, Ecuador and Nicaragua)–.
- From the outset he has made statements that raise the possibility of dialogue and understanding with the US after the elections in November 2008.
- Havana has kept a prudent distance from Hugo Chávez's strident criticism of Spain and Colombia, and has avoided getting involved in the conflict over the FARC.
- While Venezuela and Bolivia signed military cooperation agreements in 2006 and these were 'updated' in May 2008, Havana is not known to have joined them contractually.<sup>21</sup>

Cuba's attitude towards Caracas after Chávez's defeat in the referendum in December seemed more restrained than in

previous years. Even though Cuba continues to implement cooperation agreements with Venezuela under the auspices of ALBA, Cuban leaders now seem to have recognised that, while Caracas is an erratic and fragile ally from which it can reap dividends temporarily, a long-term partnership like the kind Fidel Castro advocated would not necessarily last.

In the case of Spain and the EU, it is clear that interference by the ailing *caudillo* still carries enough weight to prevent a visible improvement in relations with that bloc of nations. His recent 'reflections' against the EU, published in *Granma*,<sup>22</sup> seem untimely for an observer who does not know Castro wanted to launch that attack to sabotage Madrid's handling of the imminent internal EU discussions of its Common Position on Cuba. Fidel Castro does not want his successors to feel tempted by bridges that would give them the material possibility of abandoning the totalitarian regime he has bequeathed them. He prefers to blow those bridges up.

A series of events show that, despite Fidel Castro's reticence, there is reciprocal interest in normalising relations: exploratory discussions between the EU troika and Cuba at ministerial level in New York on 24 September 2007; Cuba's participation in the European Development Days in Lisbon, November 2007; two technical missions were sent to Cuba by the European Commission's General Directorate of Development; high-level missions by two European parliamentary groups (the Socialist Group and European United Left); and a visit by the European commissioner for Development and Humanitarian Aid, Louis Michel, from 7-9 March 2008. In May, the Cuban Foreign Minister Pérez Roque met with EU officials during the EU-Latin American summit in Lima.

Given the current circumstances in Cuba, the upcoming change in Administration in the US is important. Whoever succeeds George W. Bush will have a hard time satisfying the most conservative wing of the Cuban exile movement. Whether the winner in November is John McCain or Barack Obama, one can expect at least an easing of sanctions imposed on the sending of remittances and on trips to the island by Cuban-Americans. Obama, who is of African descent, has said that if he wins he would move towards dialogue with Havana. This would sap the 'confront the enemy' approach that Cuban leaders have used in their policy of mobilising the masses.

The Cuban government would have to rethink its discourse and find other sources of legitimacy if the American and European 'enemy', whom Fidel Castro described as 'two hungry wolves disguised as good, little grandmothers' –vanishes in a concerted diplomatic offensive by the EU and a new Democratic Administration in the White House in 2009–.<sup>23</sup>

At the time of writing, a new twist was unfolding in Havana in which officials were apparently trying to link the *Damas de Blanco* –a group of women seeking to get the husbands, sons, brothers and others out of Cuban jails– with the US government and terrorist elements in Miami. The humanitarian nature of the

<sup>20</sup> Many observers mistake Raúl Castro's penchant for consulting other people and delegating tasks –unlike the centralised nature of his brother– with a 'collegial leadership'. For the latter to exist, there would have to be greater internal democracy and autonomy of thought and action among the ruling elite, and these are still not present.

<sup>21</sup> Edmundo Noriega World Data Service, 'Venezuela and Bolivia Sign Military Cooperation Agreement', 23/IV/2008.

<sup>22</sup> Published in the newspaper *Granma* 19/IV/2008.

<sup>23</sup> If Obama is elected President of the US, the regime in Havana could face the ideological impact of a new *perestroika*, only this time it would come from Washington.

agenda of the *Damas de Blanco*, their positions in favour of reconciliation and the prestige they have earned internationally are a thorn in the side of the Cuban government.

#### *Relations with the Diaspora and Cubans in Exile*

There is a difference between the Cuban Diaspora and those living in exile. We feel the latter are people who decided to abandon their country because of certain political or moral ideas or convictions and/or legitimate fear for their freedom or safety. In some cases they requested status as refugees or political asylum. In other cases, they simply never went back to Cuba. Starting in 1959 and through the late 1970s, these people were the majority in Cuban communities abroad. After the Mariel exodus (1980) and successive migratory agreements that made it easier to leave the country, a larger number of Cubans emigrated in search of a better life, but without feeling the need to become politically active against the government. Their resentment against the regime stems from the discriminatory treatment they have received for emigrating, and all the retaliatory measures they are subjected to, even they did nothing politically to provoke them (their property is confiscated, they cannot resettle in Cuba, they need to request a permit to visit their native country and this can be denied without explanation).

By Diaspora we mean all Cubans living abroad, of which the exile community –those who are politically organised– is just a small fraction. The Cuban government might consider a policy of normalising relations with the Diaspora prior to reconciliation with any sector of the exile community. In order to do this it would have to take into account their economic and civil demands (the right to enter, leave and resettle freely, an end to policies of harassment and punishment of emigrés, a review of abusive telephone rates and the cost of processing trips and remittances, and opening up the possibility of them acting as forces for the economic development of the country). The government would also have to free nearly 200 political prisoners (a number that is insignificant compared with the 3,600 who were released in 1979) and assume a position of reconciliation with old enemies.

However, so far the attitude of the new Council of State is not encouraging. The Foreign Minister met recently with a select group of Cuban livings abroad who are willing to support government policies. This was a step back in comparison with earlier meetings in which the government showed a more pluralist flexibility.<sup>24</sup>

## IV. Possible Scenarios

### *4.1 Possible Futures*

History does not have a linear, inexorable sequence leading toward any specific point. The present holds the possibility of more than one possible future. Several possible futures await Cuba, some better than others but all of them different from its present and past.

To date the government has not been receptive to calls from some influential exile groups for dialogue, non-violence and reconciliation. What remains is an obsolete vision of the exile community and the Diaspora. This does not jibe with the reality of nearly two million Cubans living all over the world, with large communities not just in the US but also in Europe and some faraway countries such as Australia. The political dynamic created by the conflict between the EU and Cuba has led to major political action by exile groups, which favour non-violent change, in Spain, Sweden and Prague. Within the US, the accumulation of various generations of Cuban exiles and the failure of programmes of violent action has meant that the highly symbolic 8th Street is fading away as the political nerve centre of the exile community in that country.

The Diaspora and an influential sector of the Cuban exile community could be receptive to gestures of goodwill from the current government. But for now, the authorities seem more interested in cultivating the good will of other countries, including the US, without realizing that normalising relations with the Diaspora is more within reach and could yield more benefits, including improved relations with hostile governments.

A policy of normalising relations with the Diaspora would:

- (1) Isolate the most radical sectors of the exile community, which advocate maintaining the US trade embargo, sanctions and confrontation.
- (2) Be recognised both by the EU and the next US Administration as a change in policy to take in account when it comes to lifting sanctions and opening up cooperation.
- (3) Open up channels for an immediate flow of capital through remittances and possible micro-loans that recipients could use for cooperative production in agriculture or set up small urban companies.

Within Cuban civil society, there have been repeated calls for reconciliation with the Diaspora and an end to the policy of requiring Cubans to get permission to leave and enter their own country. This has been evident in national debate in the past few months and in the discussions that took place at the 7th congress of the National Union of Writers and Artists. One can expect that the process of discussions that will open up prior to the 6th Congress of the Communist Party of Cuba to continue this trend, with the endorsement of large numbers of communist party members.

When we speak of scenarios we do not seek to announce or speculate on the way in which an inevitable future will be achieved. By *scenario* we mean the ability to imagine what alternatives are simmering in the current circumstances, and what the factors are that could boost or diminish their capacity for materialising in a new present 'present'. The scenarios

<sup>24</sup> On 19 March 2008 the Cuban Foreign Minister Felipe Pérez Roque made some remarks to a group of emigrés committed to unconditional defence of government policies and these were met with broad rejection even among progressive sectors of the Diaspora and the exile community. Pérez Roque said the status of being 'Cuban' is an identity that comes with supporting 'socialism' and that this is the policy of the Cuban government. During the congress of the National Union of Writers and Artists, several figures expressed a more ecumenical position that went against what the minister had said.

discussed below evaluate the possible projections and general features that the current phase of succession could take on, and its potential for hooking up with a *transformation-transition* of greater scope.

#### 4.2 Scenarios to Consider

##### **First Scenario: Changes in the Policies of the Totalitarian Regime**

Fidel Castro wants the essential part of his political legacy to carry on after he dies. This goal can be considered to have the following components: (a) a single party that centralises all political power; (b) a vast state and mixed economy (composed exclusively of foreign and state capital); and (c) a network providing universal services such as health and education that would continue to provide legitimacy to the regime and to the process Castro began in 1959 and leaves as his legacy.

The problem with this is that if the single party system and a state-heavy economy remain, it will not be possible to reach levels of efficiency needed to keep providing the services that are the underlying element of Castro's premise.

The peculiarity of the Cuban system lies in the fact that is not self-sustainable, politically or economically. In order to give legitimacy to its political authority, it relies on confrontation with the US. And to offset its economic inefficiency it depends on external political, military and economic alliances it forges as a result of the clash with the US. The US embargo darkens this reality, rather than cause it. Cuba's economic crisis is not a condition that is exclusively dependent on circumstances –the existence of the embargo or not– but rather structural.

If Cuba started allowing visits by American tourists tomorrow, or large amounts of oil were discovered, or there were a sudden injection of capital, Cuba's track record has nothing to suggest it would make good use of those resources to meet the day to day needs of its people. Cuba wasted US\$6 billion a year in Soviet aid for three decades without generating sustainable development or eliminating shortages and rationing.

These days, despite an injection of capital and resources from Venezuela and China, everyday living standards have continued to deteriorate, as have education and health care. This is not a consequence of the Helms-Burton Law; rather, it stems from endemic economic inefficiency, a new policy of massive exportation of doctors and hospital equipment to other countries and the permanent lack of political and civil freedoms for debating the course and consequences of economic policies and options.

If this scenario of a continuity-oriented succession materializes in these conditions, dissent would increase. If it comes to this, as the regime lacks any other mechanisms for integration and creating a consensus, it would have no choice but to engage in greater constraint and try to spread fear of potential aggressive intentions on the part of the US and alleged vengeful aims by Cubans in exile. The goal of all this would be to try to keep people passive and thus keep the situation stable.

Ageing leaders (between 65 and 75 years of age) might think it worthwhile to try to stay in power for another decade, until they are no longer around, mainly out of fear that change that goes beyond their control might mean having to go on trial for human rights violations, given their personal track records. But this is not necessarily the perspective of most younger leaders. They have nothing to fear about their past and have better technical training. For the new generation of technocrats, that perennial balancing act on the verge of disaster is a situation they want to avoid, if in fact they come to play a leading role in the succession that Castro wants to orchestrate for them before he leaves this world.

For all of these reasons –both the material limits and those set by the social subjectivity of the forces of change– a process that starts off as a succession has little chance of consolidating itself as absolute continuity of the previous regime. Either its players move relatively quickly towards a new systemic definition that includes them as participants who do not monopolise events, or they face the risk of collapse just as quickly, along with what will come to be the *ancien regime*.

##### **Second Scenario: Structural Reform of the Totalitarian Regime Along the Lines of China**

This is what Raúl Castro will probably implement once his brother dies, and it is what is longed for by the new class of corporate managers emerging from the *nomenklatura* –both military and civilian– linked to foreign capital. This kind of project can be summed up as market-style Stalinism. In this case there would be a succession within the *nomenklatura* that would guide the process toward a managed transition. This kind of transition would be characterised by a progressively open economy, but within the most closed political system that can be sustained. Freedom of enterprise might be gradually restored, but not political or labour union freedom.

For the ruling elite, the essence of this managed transition is to achieve a soft landing into capitalism as the dominant social group in the economy and one that maintains a monopoly on political power. If in doing so the ruling elite managed to preserve the so-called 'achievements of the Revolution' for everyday people (universal access to education and health care and retention of housing), and found a way to alleviate an inevitable rise in unemployment, one cannot rule out the elite winning majority support in sectors of the population willing to accept a new social pact within an authoritarian framework rather than be exposed to uncontrolled changes under new forces they do not know and which they fear, such as the exile community, the US and the domestic opposition.

The idea of 'better something bad that you know than something good which you do not' could come to the fore if the *nomenklatura* does not succumb to the idea of applying economic reforms with drastic measures and no political freedoms. The argument that in the future economic reforms will inevitably bring about greater political freedoms could be an attractive excuse for international investors, so long as the economic and financial rules of behaviour are clarified

beforehand. In this scenario, pro-democracy forces would be perceived, at least in the immediate term, as 'inopportune' by certain national and foreign forces.

There are recurring signs that people who support such a managed transition –the most likely one over the short term– have tried to convince figures in the US and other western countries that this is the only plan in Cuba which can guarantee greater opening of markets and investment, with a docile workforce and sufficient domestic governability, one which will avert migratory crises and uncontrolled drug trafficking in the Florida Straits.

### *Third Scenario: A Failed State*

With regard to this scenario, we can use the two definitions applied to this concept:<sup>25</sup> either because we approach the issue from the standpoint of a situation in which the State has lost control, and is not in a position to sustain domestic governability, provide security and control its territory, or because we assume as much in the definition, which describes such a scenario as a situation in which conflict prevails and the social pact has been broken.

The scenario can be arrived at in two ways: as a result of the collapse of the totalitarian regime, or because of the weaknesses and absence of consensus in the ruling regime that succeeds it, even if it is 'democratic'.

Consider the one in which there would be a collapse in authority as a result of the unleashing of events that are predictable if the current mentality continues. Public demonstrations (like those in 1994 or worse) can trigger an escalation of violence if they are met with lethal force, with or without orders from a central command. The situation created in such circumstances could cause a major change in the mindset of the Cuban people and generate significant pressure from the exile community lobby in favour of a 'humanitarian intervention'. This could almost certainly happen in a unilateral fashion, depending on how events unfold and when (during the US election campaign or alter). If security and military forces are ordered to open fire on demonstrators, there is a very real possibility of a breakdown in command by secondary-level officers.

If this scenario were to emerge, there would be greater prospects for more influence on events by the US and the most extremist elements of the exile community allied with the Bush Administration.

Comments by senior US officials to the effect that they do not want to engage in a military intervention in Cuba are credible, particularly in light of the international situation that Washington faces these days. This is seen in government reports on Cuba, which also speak of a peaceful transition to democracy.

That said, it is also true that there are extremist elements within the US Administration which have said privately –simultaneously and paradoxically– that they are against intervening but in favour of the possibility of violence breaking out in Cuba.<sup>26</sup> It is very naive to think the US could avoid a direct intervention in Cuba if policies designed to unleash a domestic outbreak actually succeeded. In an era of instant news

and given the influence of the Cuban vote in the key state of Florida, this is almost impossible.

The presidential elections of November 2008 could give control of the White House to the Democratic Party and perhaps maintain the control it already has in Congress. It is unlikely that this party would dare advocate radical policies such as a sudden lifting of the American trade embargo against Cuba. However, it is to be expected that if the Democrats retain control over Congress –and even more so if they win a two-thirds majority– the US could embark on new and creative policies toward Cuba. In this way it would become a force for real change in the Cuban dynamic, rather than a pretext for Cuba to reject change. In any case, over the immediate term a Democratic win might serve to stop encouraging measures that might facilitate the emergence of the failed state.

But a failed state can happen not just with the collapse of authority under the totalitarian regime but also later through weakness on the part of the regime that succeeds it with a democratic system.

A weak state with the following characteristics would be a natural partner for international, organised crime gangs and a threat to regional security: rising levels of unemployment, poverty and inequality, a society without democratic traditions, where there has never been respect for judicial institutions, with a culture of intolerance and violence, in a country subjected to economic restructuring measures with their inevitable social impact, one in which people have been trained to use weapons and thousands of them were trained in guerrilla warfare and conspiracy techniques, where there are hundreds of specialists in genetic bioengineering, some of which have worked in the armed forces in the field of biological warfare, in which hundreds of young people have been trained in offensive hacking techniques for cybernetic warfare, with weather conditions and laboratories able to produce drugs on a large scale, just 90 miles from the coasts of the world's largest consumer of drugs.

Therefore, neighbouring countries cannot be interested simply in getting rid of the totalitarian regime. In this case, unlike Haiti or other failed states, there are reasons to follow through on the process of transformation until a sustainable society is successfully established. Guaranteeing the success of the Cuban transition is an issue of regional security, first and foremost for neighbouring countries.

One might use the metaphor of Rubik's Cube to illustrate the need for achieving harmony among many elements: the State, the market, civil society, the Diaspora, the global economy and the new regime of respecting multilateral norms. It is necessary to facilitate the establishment of a democratic regime capable of successfully combining those six faces of the Rubik's Cube.

It is a good idea to clarify a point regarding this scenario. The Cuban government has used a skewed version of the scenario of a failed state to intimidate politicians in the US into thinking that accepting the current regime is the best way to avoid a massive exodus to Florida. If the US were an accomplice to the use of lethal force by the Cuban authorities to prevent such an exodus, pressure from the exile community and other governments for

<sup>25</sup> See Laura Tedesco, *The Latin American State: 'Failed' or Evolving?*, FRIDE, Madrid, 2007.

<sup>26</sup> Dan Fysk, of the Bush Administration's National Security Council, told the FOCAL group on Cuba, in Ottawa (which the author belongs to), that Washington has no interest in invading Cuba but would be happy if there domestic upheaval.

a humanitarian intervention would grow considerably. The way for the Cuban government to avert such a situation is to launch a meaningful process of reforms that would persuade potential migrants to try their luck at home before leaving to start from scratch in another country.<sup>27</sup>

#### *Fourth Scenario: Transition to a Democratic Regime*

Once Fidel Castro dies and his brother Raúl leaves the political scene, power could be assumed by a group of sensible people from the nomenclature itself who would brush aside those who are in line hierarchically to take over (like Machado Ventura), or other historical leaders such as Ramiro Valdés. In exchange for certain guarantees for themselves and the social group they represent, this group might be willing to start a non-exclusive dialogue on Cuba's future. In order to have a realistic chance of succeeding, such an initiative would have to involve the various sectors of the opposition and the new and

influential voices that would almost certainly emerge among the population in a new context of openness and change. The goal would be to launch a path to establishing civil and political liberties until people can express themselves freely –perhaps through a combination of plebiscites, elections and constituent assemblies–. The idea of promoting such a scenario of non-violent change is already supported by a wide range of opposition groups and exiles. To have a chance of achieving a national consensus on this scenario and making it happen, the backers of this scenario would need –starting right now– the firm support of a group of influential countries offering a potential package of international aid, investment and debt pardoning. However, the opposition would have to counter the demonisation it has suffered at the hands of the government, which, along with a lack of access to the media, has meant a lack of visibility and support among broad sectors of the population.

## V. Participation by Facilitators Acting as 'Third Parties'

Over the last four and a half decades there has been no shortage of governments willing to help design a reform programme for Cuba. Some governments have also offered to mediate between Cuba and the US. One can expect such efforts to emerge again in coming years. On this, we offer the following remarks:

(a) It is highly likely that Havana will not welcome, at least in the initial phase of a succession, an effort by third countries to advise it on a process of domestic reforms or facilitate dialogue in search of a definitive solution to the conflict with the opposition and with the US.

In Cuba there are deeply rooted values and perceptions that make it hard for outside parties to intervene. The political culture of the Cuban system rejects any kind of outside mediation, sees it as interference in its national sovereignty and feels that talking about national change with the Cuban opposition is tantamount to treason.

In such circumstances, involvement by third countries can only get under way if it is a sovereign initiative by a group of governments or people backed by them who appear to be acting privately.

In Cuba's case, to make good-offices intervention depend on formal and prior authorization from the government is to doom it to failure before it even begins. But a group of governments or influential people acting on their behalf can decide to *initiate an exploratory dialogue* (not a *mediation*), separately, with Cuba, moderate sectors of the exile community, the domestic opposition and with the US, with an eye to identifying elements and prospects for an agreed solution to the conflict through a transition to democracy.

(b) Intervention by third countries can –mainly in its initial phase– be carried out through a group of citizens acting 'on their own'. A small group of two or three people which, for whatever reason, the Cuban government rejects, would have a better chance of starting a process

like this and protecting the governments involved from finding themselves in an uncomfortable situation. At a later stage, this group may or may not carry on with its intervention, in parallel with the governments with which they agreed to get involved.

(c) Successful good-offices action will require finding a way to listen to and take into account the perceptions and interests of all the main players, both Cuban and foreign, that are part of the conflict, isolating those which have an interest in perpetuating it (the so-called spoilers).

A good-offices group seeking solutions to the Cuban conflict cannot ignore the desires and real needs of Cubans on the island and abroad. It is their assent and consensus with whatever new social pact is reached which, over the long term, will be the foundation for any formula for sustainable government.

For this reason, such dealings would have to find adequate and efficient ways to talk to *all* sectors of the Cuban population: the government, opposition and a broad range of citizens who reject the status quo and have chosen not to affiliate themselves with opposition groups silenced by official repression.

The most difficult task –but not an impossible one– is to convince the various parties as to where their main and most viable interests lie over the mid- and long term, and how those interests can be compatible with those of other parties, if the Cuban situation is analysed from a non-traditional perspective and dialogue is carried out with a flexible attitude. In order to do this, it is necessary to find various ways to isolate or diminish the influence of those parties interested in sustaining the conflict, as has been the case until now with Fidel Castro.

(d) Third-party involvement to find a solution to the Cuban conflict would need a programme with incentives for both sides, and would need to be conceived in such a

<sup>27</sup> When the reforms that allowed people to be self-employed began in 1994, the number of people trying to escape secretly to the US dropped significantly (from a conversation by this author with a senior official of the Interior Ministry in 1995).



way as to allow them to change their respective policies. It would need multiple-track and quiet diplomacy. In this way, people acting as private citizens could operate in conjunction with other official dealings by States that back them, without the latter having to run any risk in case the talks fail.

One must encourage firm steps, no theatrical or ephemeral gestures. It is not a matter of seeking gestures that would be easy to reverse, such as only demanding the release of a few political prisoners –a gesture of good will that must be sought in order to create confidence– when they can simply be put right back in jail under laws that would remain in force and fail to meet universal standards of human rights.

By way of example, let us discuss measures agreed in the framework of a road map; the authorities might ‘unilaterally’ bring Cuban rules on migration and movement into and out of the country by its citizens in line with universally accepted standards. Washington might respond, also ‘unilaterally’, by lifting all restrictions on their citizens or Cuban-born residents travelling to the island or sending remittances there. At the same time, third parties could encourage these steps with approval of

cooperation projects backed by European governments and non governmental organisations to develop small- and medium-size Cuban companies in various sectors, such as tourism.

(e) Under the current circumstances it would be appropriate to consider creating a ‘Good Will Group’ composed of Spain, Brazil and Canada.

Besides reasons of an ethical nature, there are practical issues that would encourage some countries to get involved in good-offices diplomacy. They include the following:

- Assuring the future of their citizens’ business dealings and investments in Cuba.
- Seeking a successful and peaceful transition that facilitates stability and governability in the future and this keeps the island from becoming a failed state and source of new threats for the region (such as international organised crime gangs using Cuba as a base).
- Receiving international recognition for having contributed to finding an honourable and definitive solution to a long-running situation of conflict, the perverse nature of which took the world to the brink of nuclear war in the 20th century.

## VI. General Conclusions and Recommendations

### *First Conclusion*

Cuba’s ruling elite do not constitute a social group with traditions similar to those of a political class. For there to be a political class, there has to be *political room for manoeuvre* in which politics can be exercised, even if it is a matter of articulating internal, partisan consensus. So far these possibilities have been non-existent under the totalitarian regime, even within the ruling elite and its governing party. The charismatic leadership of Fidel Castro has meant there are no strong institutions or habits of collegial rule.

One of the challenges facing Raúl Castro is to strengthen the current institutions –beginning with the Communist Party of Cuba and the National Assembly– and turn a privileged, ruling elite into a real *political class* (which is still is not) and eventually into an *proprietary class* so as to assure a soft landing for its heirs in a future market-based economy.

Transforming an elite class of unconditional followers of the regime into a political class means creating room for political dialogue and debate at various levels so that, even under certain rules, these people can discuss options and alternatives without fearing reprisals.

A complete and politically-agreed transformation of the regime is unlikely while Raúl Castro is alive, unless he realises that entering into a process of agreed changes is less risky than trying to undertake them with the powers he now has. But even so, if they were to materialise, any process of dialogue or negotiation aimed at achieving this goal would have to take into account the needs and guarantees that the ruling elite will demand of their counterparts. This means there will be tension

between the need to achieve an agreement for the sake of change, and future demands for justice that one sector of Cuban society will present.

**Recommendation:** promoting national reconciliation should be a priority starting right now. In the Cuban case –and given the limited time-frame of this Castro succession due to the advanced age of the successors– it would be a good idea to carry out reconciliation processes among people and groups as a prelude to an agreed solution. Aid agencies and private foundations should support academic gatherings on the issue of reconciliation. Other tools to be used in this phase would be documentaries, novels and books with narrative and interviews with people who suffered on both sides of the conflict; ‘connectors’ such as reconstruction of human networks– facilitated by digital formats such as CDs and DVDs, in addition to websites– which were broken by the revolutionary process (residents of a village, classmates, former workplace colleagues), sports activities and concerts bringing together people from the island and the Diaspora.

### *Second Conclusion*

It is highly unlikely that Raúl Castro actually *wants* to begin a democratic transformation of the regime. In the five to eight years of active life that he might still have, one can expect him –if he feels circumstances are pushing him inexorable in this direction– to undertake a gradual economic liberalisation and introduce precise and tolerant rules for debate among supporters of the regime (but not for the opposition).

The key to pressure for democracy does not lie in whether it exists *per se* and comes from the US or Europe. The decisive factor is the way in which the Cuban people and the members of the communist party perceive reality: has Raúl improved things in a satisfactory way? If not, is it his fault and that of the current regime, or does the blame go to external factors that are thwarting the Cuban people. The debate, therefore, is not between those who favour pressure and those who oppose it. The ability of such pressure to encourage reforms depends on its not being seen by the population as arbitrary and unfair obstacles to their well-being.

In this regard it is relevant to recall that there is *negative pressure* ('I will take away something to which you are entitled') and *positive pressure* ('I could give you something that you really need and which I am not obliged to give you'). The first kind of pressure is easy to manipulate –as shown by the US trade embargo– in favour of the Cuban government; the second one causes the Cuban government to face domestic pressure for progress in order to achieve incentives (markets, investment, international cooperation) and with them improve people's living standards. Whereas a policy of *external pressure*, such as the embargo, enhances resistance to change, a package of potential incentives –a kind of Marshall Plan for Cuba– that was achievable gradually, moving toward democracy, could unleash *internal pressure* on the government to move in that direction.

It is a conceptual and political error to suppose that a strategy of *constructive* engagement should not feature pressure as one of its tools. If this premise is applied, constructive engagement is doomed to failure. The difference lies in the priority that is given to the use of *positive pressure* as opposed to negative pressure, without going so far as to renounce the latter in certain exceptional circumstances. On the other hand, to grant irreversible incentives with a verifiable commitment boosts the stance of those within the regime that oppose change; they think intransigence bears fruit if you stay at it.

**Recommendation:** the argument between those who call for pressure on Havana and those who advocate the idea of working with it to encourage change should be formulated in a different way. Naturally, Raúl Castro is interested in freeing himself from all kinds of pressure (internal and external) and obtaining material and financial resources so as not to have to face the need to yield, or to be able to stabilise the situation by making just minimal concessions.

It is not realistic to suppose that, without being pressured to do so, the ruling elite in Cuba is going to enter a process of dialogue and negotiation that would involve making concessions it sees as a threat to its interests as a social group. The debate should not focus on this point.

Rather, the issue is what kinds of pressure should be applied, in what context and by whom. Meanwhile, the debate should not continue to be on whether there should be cooperation programmes with Cuba but rather what projects, and for achieving what goals on the road to democracy.

It would be good for the pressure to be of the positive kind ('I could give you something that you really need') in exchange for irreversible structural changes, and that the incentives be aimed at creating a relationship that it would cost the Cuban government too much to renounce later on.

As for cooperation programmes, it would also be recommendable that these were designed in such a way that one of their effects would be to enhance the autonomy of Cuba's civil society and citizens. That would be an important gauge of the success of the programmes and a factor to take into account when it comes to designing or financing them.

For instance, it is not a matter of whether to contribute to increasing food production, but rather of knowing if the way this is carried out (the organisation that receives and administer the funds, the decision-making processes, the way the programme is implemented, who receives credit for achieving the goals that were set) helps to strengthen a group of citizens or organisations that seek to be autonomous, or simply enhances the State's policy of patronage and paternalism.<sup>28</sup>

Nor is it right to give support exclusively to illegal and opposition groups as advocated by Washington. Even with organised, legal civil society, albeit with harassment and pressure from the authorities, there are groups which want to expand their autonomy and make room for genuine citizen participation, in contrast with the mobilisation that the State engages in by using such organisations. The same thing happens within some institutions such as the National Association of Small-scale Farmers and some municipalities.

### Third Conclusion

Even though it is isolated, infiltrated by the police and beset with internal divisions, the dissident and opposition movement offers good potential for the process of bringing democracy to Cuba and this should not be underestimated. The repression of the movement –and the continued presence of some 200 political activists in Cuban gaols– is a clear obstacle to the full development of all the potential that exists in Cuba's relations with the EU. The case of the *Damas de Blanco* and Osvaldo Payá, who received the Sakharov prize from the European Parliament, is particularly sensitive.

For the EU to keep at a distance from the opposition and dissident movement –especially the humanitarian movement represented by the *Damas de Blanco*– as required by the Cuban government as a condition for improving relations with the bloc, would have a negative impact within the ruling elite: such a 'victory' would embolden elements who oppose change and would later be in a better position to advance their agenda of obstacles to reform. Far from seeing such a gesture by the EU as a way to move ahead with a relationship of constructive engagement, the Cuban government would interpret it as evidence that toughening your position bears fruit and that it is possible to achieve economic and financial goals without making concessions.

<sup>28</sup> It is a good idea for aid agencies to consult each year the *Do Not Harm Handbook* (CDA Collaborative Learning Project, November, 2004) and make a creative adaptation of its premises to the circumstances of the Cuban conflict.

Esa es la verdadera magnitud histórica del momento que vive la sociedad cubana y que va mucho más allá de la simple recuperación de la democracia y mejorar el estándar de vida. Para la nación se trata de encontrar el mejor régimen de gobernanza para insertarse de manera competitiva en la nueva civilización tecnológica de la información y en el mercado mundial.

Ese reto, sin embargo, ha de asumirse teniendo presente los tópicos tradicionales que han guiado el devenir histórico cubano hasta hoy. Los líderes tienen que presentar e implementar en los próximos cinco años un proyecto de país que armonice la protección de la independencia nacional (que tendría que ser redefinida ahora en un mundo globalizado), la inclusividad, la justicia social (que supondría, entre otras cosas, no abandonar lo alcanzado en salud y educación en el pasado medio siglo y recuperar su calidad), la libertad (que tendría que ser acoplada con nuevas vías de participación democrática significativa por la sociedad civil *además* de las representativas) y el desarrollo económico del país. Se supone que el momento para que los dirigentes hagan público su programa sea el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, en principio previsto para finales de 2009. Pero no parece probable que un liderazgo envejecido, con mentalidades formadas en una historia muy diferente a la que hoy tiene lugar, sea capaz de entender la magnitud del momento ni siquiera en términos de sus propios intereses. Su visión es otra.

Lo que más interesa –y obsesiona– a la actual elite de poder cubana es como diseñar un proyecto que garantice sus propios intereses como grupo social lo cual incluye, como mínimo, garantías a su integridad física y su libertad, así como a sus actuales patrimonios, y la retención de algún papel destacado en la conducción de la nación.

Lo anterior supone que sus opciones de cambio y proyecto de nación deben despejar la incógnita de su seguridad como grupo hegemónico y eso sólo puede concebirse por las siguientes vías:

- (a) Compartiendo el poder económico pero reteniendo el monopolio sobre el poder político (modelo chino).
- (b) Transformarse de elite de poder burocrática en clase propietaria al tiempo que negocian un régimen constitucional que los proteja de represalias, procesos judiciales o administrativos y expropiaciones.

La segunda opción sólo es concebible si además de las garantías políticas y jurídicas que serían demandas en particular por los más interesados (amnistías, impunidad) la elite es capaz de negociar su control sobre las Fuerzas Armadas y el Ministerio del Interior, al menos hasta que esa generación histórica haya salido de la escena. Eso supondría que un escenario de transición pactada tendría que negociar con una elite de poder que reclamaría un plazo no menor de una década para acceder a abandonar por completo sus monopolios sobre la economía y el sistema político.

El común denominador que hoy une a la población con sus dirigentes es la incertidumbre y el miedo a lo que pueda traer el provenir. Ambos miedos constituyen los principales soportes del inmovilismo.

## 2.4 El régimen de gobernanza del socialismo de Estado cubano

Entendemos por “régimen” al conjunto de normativas (tanto legales como administrativas y pautas de comportamiento dictadas por la moral y tradiciones prevalecientes) que gobiernan las relaciones entre el Estado, el Mercado y la Sociedad Civil. Es esa normatividad regimentada la que condiciona no sólo el modo en que se producen y distribuyen mercancías y servicios, sino también las cuotas de poder político y participación económico-social en el país. Su uso sociológico dista de ser el empleado por medios de prensa o funcionarios de gobiernos extranjeros en un sentido peyorativo.

En el caso del Socialismo de Estado cubano, su régimen de gobernanza, instalado desde la década de los 60, tiene una naturaleza totalitaria porque su funcionamiento esta basado en los siguientes pilares:

- (a) Monopolio del poder político y del Estado por un partido.

Gráfico 1. El inmovilismo en Cuba



**Recommendation:** the EU should devise a policy designed to keep, in many ways, recognition of and support for those groups which offer it greater credibility, and communicate clearly to Havana that this point is not negotiable. Right now it is necessary to increase support for the *Damas de Blanco* movement, which could start suffering repression at any time. These processes of transformation are not free of internal contradictions and zig-zags. So even though such an act would not further Raúl Castro's goal of improving relations with other countries, it could nonetheless happen under certain circumstances. The best way to avert such repression against these women is to act first and explain to Havana the negative impact it would have on dialogue with Madrid, the EU and even some Democrats in Washington.

On the other hand, European countries must also make clear to dissidents and opposition members that States have to behave in accordance with international norms and cannot act with the same freedom as a private institution. In any case, support for this sector should continue and be strengthened, but always abiding by international norms.

#### **Fourth Conclusion**

Until now foreign governments have largely based their analyses of the Cuban situation on two schools of thought (the Theory of International Relations and Transitology) and this has limited their approaches and their creativity. It has also set the terms –often Manichean and false– for debate on alternative policies toward Cuba.

**Recommendation:** governments interested in promoting change in Cuba should, at least in a complementary fashion, consider the prospects offered by conflict resolution, or conflictology. Including this third angle for examining the problem and using its tools (such as 'conflict maps' which are updated regularly and feature an analysis of the context, internal and external parties to the conflict and other factors) would enrich external observers' capacity for understanding and put them in a better position to successfully have an impact on the situation in Cuba. Those countries with cooperation programmes under way with Cuba might benefit from studies of good cooperation practices in countries torn by conflict and reflect on how these practices might apply to what they are doing in Cuba. Conflict resolution has the added advantage of providing experiences and useful tools for issues that will come to take on greater importance, such as reconciliation, the processes of building a consensus and the use of dialogue techniques for identifying areas where agreement might be possible.

#### **Fifth Conclusion**

For a definitive solution to the current bilateral conflict with the US, those who make up the ruling in both countries must be made to understand that a Cuba that is independent, sovereign, based on the rule of law, democratic and has a socially responsible market economy is the best guarantee for the governability of Cuba and the national security of both it and the US. Were the

current totalitarian regime to be replaced –even in an agreed fashion– by a low-intensity, deficient democracy, Cuba could become a failed state and a base of operations for organised crime networks.

**Recommendation:** the beginning of the succession in Cuba and the possibility of a change in US policy deserve a sovereign, discrete and early initiative by a group of countries. One first, significant step would be to reject the interventionist recommendations of the commission for transition in Cuba, created by the Bush Administration amid the initial euphoria triggered by the invasion of Iraq. A change in US policy towards Cuba, such as the one suggested by Barak Obama, would have an impact equal to or greater than that of perestroika in its day in the Soviet Union. This policy marked the beginning of the withdrawal of the external parties to the Cuban conflict. A US policy that launched the 'disappearance' of the enemy would leave the endogenous Cuban conflict exposed for all to see in all its dimensions.

The collective initiative we recommend is the timely creation of room for *good offices* that provides a satisfactory solution to the Cuban conflict and the bilateral one with the US, by designing a road map with commitments and incentives that serve as positive pressure with an eye to achieving significant and irreversible changes in Cuba in the next five years.

There is a window of opportunity for this running from 2009 to 2012. In this span of time one can expect more changes in Cuba, others (either major or minor) from an important outsider player (the US), the disappearance of another important external player through the departure of the Chávez government in Caracas and the replacement by 2013 of a generation of historical leaders in Havana (including the Castro brothers). In this period, the Socialist Party will continue to rule in Spain, as will Lula in Brazil. The general premises of Canada's position toward Cuba enjoy a consensus among the country's political parties and this gives it stability that would survive any election.

A Good Will Group with potential for applying this strategy could be made up of Spain, Brazil and Canada. This kind of strategy should be carried out through *quiet diplomacy* and could bring together government activity with that of a group of persons acting in concert with those States which are interested in seeing the initiative make progress. Collaborating with a Good Will Group made up of those three countries might be attractive for Cuban leaders seeking outsider support. Spain provides the European connection and through it, with the ACP. Brazil provides oil, regional influence and a bridge with the IBSA Trilateral Dialogue Forum (India, Brazil, South Africa). Canada would bring to the table its special relations with the US and its NAFTA connection. The workings of such a group might also have an effect on the Paris Club to some extent.

The Good Will Group could undertake three basic missions:

- Monitor and accompany the current succession process in Cuba.

- Offer Cuba's current leaders a willingness to develop the policy of constructive engagement by helping Cuba rejoin the global economy, to the extent that the Cuban economy is restructured for this purpose and there are irreversible changes towards the democratisation of Cuban society, in terms of pluralism and political tolerance.

- Serve as managers/facilitators, if the parties so desire, of a bilateral dialogue with the US on restoring relations.

**Juan Antonio Blanco**

*B.A in Philosophy and PhD in  
History of International Relations*

## VII. Complementary Bibliography

We recommend the following complementary bibliography:

- Álvarez, Alberto, & Gerardo González (2001), *¿Intelectuales versus Revolución?*, Arte DT, Canada, 2001.
- Álvarez, Alberto (2002), *La transición a la democracia en Cuba*, Editorial STC, Venezuela.
- Álvarez, Miguel (2004), 'Cuba y la doctrina de seguridad nacional de EEUU', *Rebelión*, [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org).
- Alzugaray, Carlos (2000), *Crónica de un fracaso imperial*, Ciencias Sociales, Cuba.
- Bardach, Louise (2002), *Cuba Confidential*, Grove Press, United States.
- Blanco, Juan Antonio (2002), 'Cuba: en busca de una nueva izquierda', *La Factoría*, nr 16, Barcelona.
- Blanco, Juan Antonio (2003a), 'Las Cubas posibles', *La reconciliación nacional, la transición y un proyecto para la nación*, Ediciones STC, Venezuela.
- Blanco, Juan Antonio (2003b), 'Cuba: otro futuro mejor es posible', *El País*, 16/VI/2003.
- Blanco, Juan Antonio (2008), 'Cuba at a Crossroads: A Conflict Transformation Perspective' (2008), analysis for a private foundation in the US.
- Bobes, Velia Cecilia (2000), *Los laberintos de la imaginación*, Colegio de México.
- Carranza, Julio, & Pedro Monreal. (1997), *La reestructuración de la economía*, Nueva Sociedad, Venezuela.
- Castillo, Siro del (2004), *Informe de la Comisión para la Asistencia a una Cuba Libre*, Miami.
- Castro Mariño, Soraya (2001), 'A New Approach to US-Cuba Relations', presentation to the 42<sup>nd</sup> ISA Annual Convention, Chicago, February.
- Castro, Fidel, speeches, on the Web page of the Cuban Council of State, <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/index.html>.
- CFR (2001), *CFR Task Force on US-Cuban Relations in the XXI Century*, New York.
- Conteh-Morgan, Earl (2004), *Collective Political Violence*, Routledge, New York.
- Christie, Daniel J., Richard V. Wagner & Deborah Dunnan (2001), *Peace, Conflict and Violence*, Prentice Hall, United States.
- Dilla, Haroldo (1996), *La democracia en Cuba y el diferendo con EEUU*, CEA, Cuba.
- Dilla, Haroldo (2003), 'La gobernabilidad en la transición incierta', in Mauricio de Miranda (Ed.), *Cuba: sociedad, cultura y política*, CEJ, Colombia.
- Domínguez, Jorge (2002a), 'US and Cuba Cooperate on Many Issues', *Miami Herald*, 29/IV/2002.
- Domínguez, Jorge (2002b), 'La política de EEUU hacia Cuba durante la segunda presidencia de Clinton', *Palabra Nueva*, nr 111 September.
- Draper, Theodore (1965), *Castroism*, Praeger, United States.
- Faya, Ana Julia, & Pedro Pablo Rodríguez (1996), *El despliegue de un conflicto*, Ciencias Sociales, Cuba.
- Fisas, Vincenç (2002), *Cultura de paz y gestión de conflictos*, Icaria, Spain.
- Fisher, Roger, & William Ury (1991), *Getting to Yes*, Penguin, United States.
- FIU Task Force (2003), *Cuba, la reconciliación nacional*, FIU, Miami.
- Flachsland, Cecilia (2003), *Pierre Bordieu y el capital simbólico*, Ideas, Spain.
- Galtung, Johan (2003), *Transcender y transformar*, Editorial Quimera, Mexico.
- Geyer, Georgie Anne (1993), *Guerrilla Prince*, Andrews and Mac Meel, United States.
- Giulliano, Mauricio (1998), *El caso CEA*, Universal, United States.
- Gonzalez, Edward (2004), *After Castro, Alternative Regimes and US Policy*, University of Miami.
- Gutiérrez, Orlando (2001), *La república invisible*, Miami.
- Hidalgo, Alcibiades (2004), 'Dentro de la cúpula del doctor Castro', *Revista Limes*, nr 4, Italy.
- Human Rights Watch (1999), *Cuba's Repressive Machinery*, HRW.
- Ichikawa, Emilio (2001), *La heroicidad revolucionaria*, Center for a Free Cuba, United States.
- Interamerican Dialogue (2004), *Letter to Secretary of State Colin Powell*.
- Latell, Brian (2004), *The Military in Cuba's Transition*, University of Miami, CTP.
- Lederach, John Paul (1995), *Preparing for Peace*, Syracuse, United States.

- Lederach, John Paul (2003), *Conflict Transformation*. Good Books Intercourse, United States.
- Mankiewicz, Frank. & Kirby Jones (1975), *UIT Fidel*, Ballantine Books, United States.
- Martín, Américo (2001), *América y Fidel Castro*, Panapo, Venezuela.
- Matos, Huber (2002), *Como llegó la noche*, Tusquets, Spain.
- Mesa Lago, Carmelo (2003), *Economía y bienestar social*. Colibrí, Spain.
- MINREX, *official statements*, <http://www.cubaminrex.cu/>.
- Miranda, Mauricio de (2003), 'Cuba, Estado y política económica para el desarrollo de la economía cubana en las condiciones de la globalización', in Mauricio de Miranda (Ed.), *Cuba: reestructuración económica y globalización*, CEJ, Colombia.
- Monreal Pedro (2002), *Development Prospects in Cuba*, ILAS, Britain.
- Montaner, Carlos Alberto (1999), *Viaje al corazón de Cuba*, Plaza & Janés, Spain.
- Montaner, Carlos Alberto (2003), *Transición en España, lecciones para Cuba*, University of Miami, CTP.
- OEA (2002), 'Unidad para la Promoción de la Democracia', in Yadira Soto (Comp.), *Nuevos caminos para la resolución de conflictos*, Guatemala.
- Padilla, Cristina (1997), *Nuevas empresas y empresarios en Cuba*, Fescaribe, Mexico.
- Paterson, Thomas G. (1994), *Contesting Castro*. Oxford University Press, United States.
- Pérez Stable, Marifeli (1993), *La revolución cubana*, Oxford University Press, United States.
- Pérez Stable, Marifeli (2007), *Cuba en el siglo XXI*, Editorial Colibrí, Spain.
- Rattliff, William (2004), *China, Lessons for Cuba's Transition?*, University of Miami, CTP.
- Rettberg, Angélica (2005), *Entre el paredón y el paredón*, Universidad de los Andes, Colombia.
- Robins, Nicolas A. (2003), *The Culture of Conflict in Modern Cuba*, MacFarland, United States.
- Rojas Rafael (2003), 'Cultura e ideología en el poscomunismo cubano', Mauricio de Miranda (Ed.), *Cuba: sociedad, cultura y política*, CEJ, Colombia.
- Ros, Enrique (2001), *Castro y las guerrillas en América Latina*, Universal, United States.
- Sharp Gene (1980), *Social Power and Political Freedom*, Porter Sargent Books, United States.
- Wayne, Smith (1987), *The Closest of Enemies*, W.W. Norton, United States.
- Weeks, Dudley (1994), *Conflict Resolution*, Tarcher Putnam, United States.
- WOLA (2002), *A Time for Change*, Washington DC, United States, May.
- Yanes, Hernán (2003), 'Fuerzas armadas y política revolucionaria', in *La reconciliación nacional, la transición y un proyecto para la nación*, Editorial STC, Venezuela.
- Zeitlin, Maurice, & Robert Sheer (1963), *Cuba: Tragedy in our Hemisphere*, Grove Press, United States.

## Cuba: Democracy for a Possible Nation

Manuel Cuesta Morúa

- 'You are a Kerensky.... I believe in your sincerity, but you are naïve.'

- 'The truth is I do not want to be a Kerensky'.

- 'Neither did Kerensky'.<sup>1</sup>

From a conversation between Henry Kissinger and Mario Soares (1974, transition in Portugal).

A well-known joke from Poland in the period after Wojciech Jaruzelski seized power in a military coup in 1981 describes our psychological structure well, and our bloated belief that we can predict the future, each time we try to know empirically that which lies ahead. The people of Poland say that in this period, military patrols had the right to shoot without warning at anyone who was out on the street after 10 pm. One time, a soldier on patrol with a colleague saw someone rushing to get home, with 10 minutes to go before the curfew, and immediately shot him. When the colleague asked the soldier why he had opened fire early, the soldier said: 'I knew the guy. He lives far from here and there was no way he was going to make it home in 10 minutes, so in order to simplify things I shot him now'.<sup>2</sup>

This is an exemplary case which illustrates how *anticipative knowledge* of an indemonstrable fact can fulfil its function, prematurely and effectively eliminating its object.

How could the soldier know if the man was going to spend the night just 100 meters from the spot where he was shot? Didn't the man have any options other than spending the night at his own, faraway home? Isn't it possible that the man, knowing he would not make it home in time, might ask the soldier to let him stay at the guard post? In the end, this soldier, eager to comply with his duty, would be incapable of making a life-saving human gesture that would fulfil another clear duty. When it comes down to it, there is always some way of stretching time to go a minute past 10 o'clock. 'Knowing' beforehand has its price in human, social and political lives.

This time-is-running-out quandary can be applied in a prospective analysis of the transition in Cuba. The Cuban regime, knowing it is going to be *shot*, in other words, knowing how the Polish joke ends, could either halt the movement toward the transition zone, or remain at an intermediate point, or simply shift to a direction not seen in earlier processes of reform. Or, knowing that there are people willing to *shoot* it, the government might be tempted to send off vague signals, what we might call 'transitional diversionary tactics,' with the goal of confusing observers and other forces and mask its policies so as not to provide sensitive information on a process that is jeopardy. Finally, an analytical incursion within or from the outside of a process that inevitably wears out its own political variables would be close to aborting a process which, exposed to all its consequences, can sew up the body right above the operating room and fall into what psychoanalysts call a state of denial. The final effect of all this would be the political shut-down of a process of change due to an excess of information. It would be something like the Internet collapsing because of a huge flow *bytes* on the broad band.

Are these developments possible? Paradoxically, no. If there is a transition that is inevitable, and not all of them have been, it is Cuba's. The Soviet transition was a failed one that imploded a multi-national state without creating modern, stable and referential societies, except for the Baltic republics. It is clear that all transitions which have taken place turn into paradigms. It is also clear that abandoning communism does not necessarily lead to democracy.

In Cuba, the transition is inevitable for reasons closely linked to the process of negative, combined, accumulation of cultural and structural errors as a result of the regime's unique psychology. It did not have to be this way. If this psychology had not mandated the whole process on the island down to the very last retail –this is a counterfactual exercise, of course– change in Cuba would always have been understood, assimilated and incorporated as phenomenon that goes hand in hand with a process that is logically and, at least on the surface, open to the future. Change would have been seen as an incremental process in a society with a growth crisis, and not as a painful restructuring that threatened the basic underpinnings of the nation.

Here it is a good idea to recall that Cuba wavered, and to some extent still does, within the overall scheme of a sector of the left, more as the Cuban Revolution –the permanent utopia apparently on the move– than as a modern republican state in the international system of nations. Cuba used this advantage to enhance its image as a model society undergoing change –without really doing so– but the advantage quickly became a burden when the country could not shed its very particular brand of 'sultanism' in the tropics. It is fascinating to view Cuba over the past 49 years as a house of cards: an edifice that took time, patience and balance to build, but which is now inexorably crumbling because of an architect's excessive adherence to *pascalian* thinking.

So what does the 10-minutes-before-10 syndrome mean for Cuba. Let us consider this. In the first place, it means that transitions *carried out* along the way, without much prior information, become analytical bodies that the government can use for the very purpose of blocking the path to democracy. Secondly, those who seek to define the transition in Cuba have in effect used these analytical bodies to establish rules for change –in Cuba it would have been a good idea to verify a kind of change that I call *intelligent transition* because of the amount of available information used to drive it–. Thirdly, this has saturated formulas within a comparative scheme which traces, from a position of knowledge, an external road map of transition that is easily decipherable and usable by internal

<sup>1</sup> Huntington (1994), p. 18.

<sup>2</sup> Zizek (1989), pp. 6-7.

enemies. In the fourth place, and this is basic, the syndrome distracts the potential players in the transition, who neglect the concept of specific difference. This is the most important one for imagining an appropriate formula that will allow the Cuban transition to be done from within. In politics, specific difference is the fundamental concept that allows for effective and comfortable fine-tuning of general strategies and, in the case of critical junctures like a transition, makes them possible. Spain could not have had a Portuguese-style transition, nor vice-versa. And both are paradigmatic.

Therefore, if the Cuban government has managed to avoid a transition, it is also because the actors of change have had a lot of *useless* general information and little specific information that would be useful in the case of Cuba. This raises another paradox: if prior knowledge makes it possible to save time for subsequent processes, speeding up their development, in Cuba *know-how* from other experiences has been an obstacle of the same magnitude as the lack of will for change, or certain foreign policies. The historical delay in overall times of change can be very expensive precisely because of what is known about its thorny problems and main consequences and because of the difficulties in useful processing of so many categories of information.

Ignorance as to what our specific difference is, failure to use information, or limited use of it, a lack of internal imagination, the relative strength of the regime and some external strategies have combined to slow down the transition process in Cuba. But they have not made it impossible. So the 10 minutes-to-10 syndrome only means that the failure to wed available knowledge and specific reality have shored up the regime and rattled the agents of change, blocking the transition for a longer than reasonable period of time: both for a theory of transition and the needs of Cuban society. And a third paradox emerges from this: the Cuban government has learned from other transitions in order to try to prevent one at home, but has not achieved this; on the other hand, the agents or observers of democratic change in Cuba have utilised knowledge from these same transitions and failed to trigger one of their own. This implies, and strengthens the inevitability of a transition which, however, is happening behind the backs of its friends and enemies. Not as much as before, of course. The final question on this point is how to use knowledge in politics, be it in times of crisis or normal times. The possibility of learning from others when it comes to transitions is always open (the people of Hungary learned from Spain in this regard) so long as one does not abandon the *principle of reality*.

This is a crucial issue. Regardless of the different typologies of transitions –the most widely known ones are those of Samuel Huntington and Juan Linz, although there is one that I find instructive, that of Fredo Arias King– we can distinguish between transitions that emerge on their own and those which are willed or desired. In the former, the logic of events and the dynamics of processes are dominant over the political engineering of rationalised forces. In this kind of transition, events and information about them flow at almost the same

time, that is, in a best-case scenario, reducing the time available for taking appropriate decisions that control undesired events. The imagination, leadership and strength of the players are essential here for preventing events from overwhelming the social and political metabolisation of change, thus blocking its success. The transition in Portugal falls into this category. When Henry Kissinger accuses Mario Soares of being naive, his aim is that Soares not consciously take on the role of Kerensky, in other words, as a rationalised player. Soares' answer –'I do not want to be a Kerensky'– is in line with the partial lack of control over processes and events in Portugal on the part of someone who also has only partial control on the fate of his ultimate intentions. Fortunately, Portugal achieved democracy and launched the third wave but it might well have failed, in a country in which agents caused and accompanied events at nearly the same time.

In the second kind of transition, that which is willed or desired, what dominates is the political engineering of rationalised forces –those which design the general outline of the process consciously through their own particular prism– rather than events and processes. Prior information on events is in itself important for causing subsequent developments, and experience stemming from similar events is used even if just to show players where a political process should or should not lead. One can say that this kind of transition is bound to succeed if the key players are in a position to act decisively. When King Juan Carlos was able to ditch Arias Navarro and replace him with Adolfo Suárez, this is possibly a kind of willed or desired transition in which the players trigger the events. The Spanish transition thus falls into this category, regardless of whether everyone knew of the king's intentions. The Hungarian transition went better.

In both cases, the structural failures of the regime that is to be replaced connect with the sociological demands of society and its cultural and technological means in order to demand a different kind social and political structuring of life and the creation of well-being. Whether or not this method is new depends precisely on the kind of political and social agents that control the process at key levels.

For this reason one can distinguish a third kind of transition half-way between those of the events-that-happen nature and the events-that-are-caused-to-happen kind. In this other form of transition, events as well as players can generate and unleash a chain of events and processes that are uncontrollable and uncontrolled, for a variety of reasons which we will not discuss here. The Romanian transition qualifies perfectly. But the classic one is the transition in what was the Soviet Union. A rationalised personality, Mikhail Gorbachev, unleashed a process without evaluating all the information and was overtaken by events. Paradoxically, Gorbachev emulated Kerensky, both for cultural reasons and reasons of experience, even though he could have averted this had he read the history of his own country. So the transition that he triggered produced a different, albeit not new, kind of social and political realignment of life. At the time, this change was exclusively Russian.



Thus, the paradigm of the clock being at 10 minutes to 10 is so important for Cuba. How can we Cubans marry knowledge of earlier transition periods with our specific realities? Where does a self-fuelling transition head if the players do not become aware of the course of events and the dynamics of sociological processes, which teleologically we call the sense of history, and act appropriately to get on the *bandwagon of history*? Of what use is it to repeat historical cycles that make no sense because they are not connected with the demands of society? What role can we alternative forces play from the point of view of politics, knowledge or culture so that the transition will succeed? Where are we really in 2008? These and others are the questions we Cubans must ask ourselves now that our 'solitary wave' has begun and is moving toward what we hope will be democracy.

Indeed, we can call the transition that is beginning in Cuba the 'solitary wave'. This means that Cuba, with new prospects, sees

in itself the need for change: a change that must be democratic because this is the only way to complete the Cuban nation. Here, I would like to make an important distinction: in the case of central Europe, it was an issue of countries that were being reborn. In the case of Cuba, it is about the need to and possibility of *being* a nation. So in addition to its modernising effects, here democracy has a strategically cultural and national-security value that it may not have had in other countries. In many of them it took on a moral and historical value, such as in the former Czechoslovakia. I am not trying to say that establishing democracy in Cuba does not stem from a moral necessity, just like in any other place. I am only trying to say that, amid all the variables that are gathering momentum in favour of Cuba, the moral one is not the most relevant: the heartfelt need that is expressed in major movements to the effect that an unbearable situation must change.

## I. Why is Cuba's Wave of Democratisation so Solitary?

**First reason:** around the world there are few countries left these days that still lack democracy in the terms defined by successive waves of global democratisation: representatives of different political persuasions who compete peacefully for political power. The terms are a symbolic vacuum in the political centre as a prior requirement for competing for power (Lefort), division of powers (Montesquieu), fundamental freedoms for individuals to take part in civil society (Habermas), and redistribution of well-being and wealth through criteria of social justice (Laclau and Mouffe). North Korea, China, Myanmar, Singapore and Vietnam are the countries of Asia that still lack democracy; Sudan in North Africa, plus most of the countries of the Middle East. Most are not basically central and connected nations that must open up to democracy, even in an embryonic stage. So the continuum that democracy traces in geographic terms –in fact, solitary democratisation is a true historical birth– is broken doubly in this case for Cuba: geographically and culturally.

**Second reason:** the ideological context of democratisation is being discussed: the global impact of the debate has been weakened. Democracy has been established in most countries on the basis of issues such as free elections, democratic values, basic liberties, open markets and others that cornered the enemies of democracy in important areas of the world, at the peak of global democratisation. The Latin American context, in which the Cuban case is evolving, is particularly complicated for a pure democratic offensive because the continent's social expectations are challenging or playing down the value of many of those concepts. Many gauges of Latin American affinity for the general values of democracy begin their diagnosis by saying: *democracy is still held in esteem in...* But even if democracy in Latin America has not lost followers, social values are broadening their spectrum within the population quickly and significantly, with indigenous peoples coming to the fore and tending to favour community-centred policies. This benefits the social perception that exists in Latin America with respect to Cuba and reduces pressure for democracy in civil society and

governments in the respective countries.

**Third reason:** Cuba's odd status as the only country in the western hemisphere that lacks democracy plays more against the prospect of freedom coming to the island than in favour of it. As it is the straggler, the lack of democracy appears more as a moral issue in the continent than as a fundamental element for resolving the lack of economic integration or the geopolitical needs of the Latin American bloc. If Cuba were in the Andean zone, one could argue that it would not survive the next wave of capital movement which would essentially give rise to a healthy and dynamic MERCOSUR. To some extent this explains why the drive for democratisation in Cuba is based in Europe and not Latin America. The issues of *overseas image* do not work for Cuba the way they did work for Spain, Greece and Portugal when it came time to institute democracy. The European Economic Community provided a lure these countries to go democratic, just as the strengthened European Union did for the countries of central and eastern Europe. The plurality of integrating blocs that exist within the same geo-political and geo-cultural areas like Latin America and the Caribbean do not have the same role or importance for Cuba.

**Fourth reason:** unlike processes of democratisation in central and Eastern Europe, which were mutual and continuous among neighbouring countries, Cuba has a formidable anti-democratic defence for countries that wish to deny credibility to any democratising force: an external enemy that is the main geopolitical force on the world scene. It is said that nationalism is the best alibi of authoritarian regimes to *fundamentalise* their model; in other words, remove all common foundations from the diversity of political alternatives within a given state sphere. And it is true. The only thing is, the foreign enemy, in a period of pacification of international relations among countries with clearly defined geographical limits, is too diffuse an element to use as a pretext to mobilise an anti-democratic movement.

It is true that democracies tend not to wage war with each other, but it also true that two neighbouring states with clearly

defined borders are not more prone to fight just because one is a dictatorship and the other is a democracy. In fact, Palestine and Israel, formally two democracies, are at war with each other. This was not the case between Finland and the former Soviet Union; that was considered a bilateral conflict. The theory of toying with nationalism can help do away with dictatorships (Argentina).

In and of itself, nationalism is not a sufficient explanation for the *nationalist* uses of the anti-democratic discourse of the Cuban government. The way I see it, the fact that the United States' political practices *urbi et orbi* combine with its prominent role in the drive for democracy in Cuba almost paralyzes and poisons diplomacy on and outside the continent when it comes to stimulating Cuba policies to this end. It is for this reason that the government uses all the moral tools of diplomacy to curb a player like the European Union, which has shown a basically moral interest in the democratisation of Cuba. So diplomatic formulas that were tried out elsewhere have very specific rules for more or less common processes toward Cuba that have been difficult to activate. This makes Cuba stand out because it makes it harder to come up with a new kind of diplomacy. I will elaborate on this point later.

**Fifth and final reason:** bringing democracy to Cuba requires a careful deactivation of a forced identity: nation and revolution. The links between one and the other also explain the delay in democracy's arrival in Cuba. None of the anti-democratic forces in the third wave transitions was able to exploit such an identity in positive terms, not just as a recourse against external enemies, either alleged or real. The fact that the basic perception of the majority of the Cuban people *nationalises* their social gains and *socialises* their national identity something specific to, albeit not exclusive of, the Cuban reality. It is also at the core of two apparently contradictory factors: on one hand, what Raymond Aron labelled the *Spanish complex* to refer to the panic that Spain's political elite felt over the loss of the country's colonies in the 19th century: for that class of people, such a loss was tantamount to the loss of Spain itself, in their conception of an empire as a nation with its provinces. In the case of Cuba it could read like this: the possible loss of a social conquest would mean the loss of an entire nation. On the other hand, and linked with this tough vision of the Cuban nation, a strong emigré community, as measured by the migratory standards of the late 20th century, is 'lost' because it cannot return freely to the country. To a large extent this community disconnects from national values, be it through the easy post-modern idea that Cuba's system makes no sense in an era of globalisation, or through the more hard-line way of writing off its historical symbols.

The long time it is taking to establish a process of democratisation in Cuba is thus stirring a 'solitary wave' in a turbulent sea for reasons other than demands for free participation and different alternatives in state affairs: ecological concerns, terrorism, financial problems and adjustments to economic plans overshadow demands for democratisation in Cuba.

Between midnight of 25 April, 1974 –the Revolution of the Carnations in Portugal– and midnight of 9 November, 1989

–the fall of the Berlin Wall– 15 years transpired. From 1989 to the evening of 31 July, 2006 –the *abdication* of Fidel Castro in favour of his brother Raúl– 17 years passed. During those first 15 years, the world witnessed what Samuel Huntington called the third wave of democratisation, from a historical and global point of view. In the other 17-year period we did not see any substantial democratisation process in residual dictatorships or totalitarian regimes in which demands for democracy were solid. Rather, in this period, anti-democratic reform processes began in places where tensions to this effect were quite visible: in Myanmar, China, Sudan, and Nigeria, the anti-democratic reaction by the regime or sectors of the ruling elite prevailed. This can be considered the third counter-reform wave, although peripheral to the previous process.

The third wave of democratisation began by sweeping away authoritarian models and ended by liquidating totalitarian ones. In the case of the former, it began in the periphery of countries that were decisive in economic and political terms. In the case of the anti-totalitarian drive, which was the second segment, it began in the nerve centre, i.e. the former Soviet Union, and ended up on its periphery. The democratic changes wiped out, culturally and ideologically speaking, all the pillars of regimes based on anti-democratic political values. This caused those who opposed change to go on the defensive and try to exalt the past. The best example of this camp is Lee Kwang Yew in Singapore.

Why did Cuba miss out on the third wave? Let us situate it. During the first segment of the wave, Cuba, which shares fundamental factors with authoritarian-type regimes, was protected by the 'democratic values' that emanated from the ideological circuit of *real socialism*, to which it belonged –which involved stabilising resources– by its status as a third world myth and its nationalist definition with respect to the US. This is four-layer protection that few countries in the world have or have had. During the second part of the wave, however, Cuba, which features the institutional structure of totalitarian regimes that have failed, protected itself with social values that authoritarian regimes do not create, and again with its nationalist dimension with respect to the same enemy: at this point the armour loses one layer but is still strong enough to resist the wave of democratisation. Joining a social agenda and a political agenda in the same process provides a powerful survival tool which in and of itself is capable of creating *ex novo* models. In a comparison that takes things to the limit but is still instructive, it is as if the Nasser regime were reborn at any time between 1986 and 1990, with its mythical status intact, although slightly on the decline. Of course, this survival highlights the authoritarian features that the Cuban regime shared from the outset with the regimes that were swept away in the first part of Huntington's third wave. And this will have consequences for the kind of transition towards democracy that Cuba experiences, a shift which began officially in the evening of 31 July, 2006.

When and how does one verify the transfer of legitimacy in Cuba? In 1986 and, in what is a fourth paradox, with an anti-reform speech in terms of the *socialist aggiornamento* that

Gorbachev sought in the former Soviet Union. This made Cuba the unperceived initiator of the third wave of opposition to democratic reforms in the 1980s.

What China did with the repression of the Tiananmen Square uprising in 1989 and generals did in Burma a year earlier, the Cuban government achieved pre-emptively with a speech entitled *Rectifying Errors and Negative Tendencies*. It was delivered by Fidel Castro in 1986 at the Karl Marx Theatre in Havana. This address, which aimed to defend *real socialism* as opposed to *renewable socialism*, launched a new regime with a clear authoritarian slant but based on social and national issues.

Thus began a new legitimacy for the Cuban government, which from then on shed any organic relationship with the communist vision. At that point, the ideology of real socialism took on a clear and strictly instrumental relationship with regard to power and this confused many people who observe events in Cuba. This phenomenon is seen clearly in the symbolic replacement –I do not mean abandonment– of Karl Marx with José Martí, a founding father of Cuban nationalism, and in the ‘defence of socialism’ with the semiotic structure of many kinds of nationalism. Whereas before we would hear the epic nationalist battle cry of ‘fatherland or death’, from then on we would hear a different one but with the same structure: ‘socialism or death’. It is a contradiction in terms from the point of view of any emancipating ideology.

The masking, behind the palimpsest of the communist account, guaranteed a change in the legitimacy of power with a smooth political shift from totalitarianism to authoritarianism. Rather than weaken the regime, this boosted it with a new legitimacy rooted in something that was missing: the convening of institutions that provided ideological legitimacy –the party and the communist youth league– at a time of global redefinition of relations between society and State. This thwarted the possibilities of a democratic transition in Cuba by protecting not the old Marxist state but the new authoritarian one. It was a way of skirting democracy by obviating the need, for instance, for Yugoslav-style self management –in theory the most advanced of any in the socialist camp – and choosing the path of a Francisco Franco strengthened with institutional structures inherited from the previous regime, which continues to cohabitate in the Cuban revolution’s perfect ideological and institutional scheme.

This is how Cuba dodged the third wave: with late-blooming authoritarianism. Indeed, it was more than late-blooming. It only resolved right then the tense dictator-institution relationship that had existed in Cuba since 1959, and the winner was the dictator.

The role bordering on leadership that the Cuban government played in the third wave of opposition to democratic reforms gained strength to the extent that its authoritarian model did. One reflection of this overseas is its tightening of relations with regimes of similar ilk. Defining new relations with Iran, Pakistan, Zimbabwe and Sudan may sound outrageous from the Marxist or democratic point of view. But it is not from the

perspective of authoritarian regimes which need global *entente* as a self-defence mechanism.

Domestically, the new model of opposition to democratic reforms facilitated what might be seen as legitimate in terms of the orthodoxy of real socialism; in other words, conditions for liberalisation first and democratisation later: foreign investment, dollarisation of the economy, fledgling social capitalism, openness to Western tourism, flexibility of cultural models, a new structure of inequality based on closeness to sources of money and not just models of epic sacrifice, meritocracy and privilege –with which Cuba begins its process of *Latin Americanisation*–.

It also opens the way to pluralism in religious beliefs, the progressive weakening of social organisations –Revolutionary Defence Committees (CDR), the Federation of Cuban Women (FMC)– and a strengthening of the display effects of the first world, which will bring an irreversible sociological consequence, even for sustaining the same authoritarian model that allows itself this forced opening: Cubans thinking of themselves as a middle-class society. This is seen in the cultural identity symbols that Cubans embrace when they can and often cannot: cellular phones, DVDs and all the latest technological gadgets. This is a belated and consumption-centred affirmation of the island’s Western nature, and a coup de grace to the ideological foundations of the Cuban communist party.

Indeed, this is not convened from above, and cannot discuss with those down below in the decisive decade: the 1990s, when everything changed, even for the Cuba that was closing. Its last congress, in 1991, was one of paralysis in the circulation of ideas and the last of the communist era. Debate on Marxism and Marxist-Leninist ideas begins to be like that of any Western society: a chamber debate, increasingly comprehensible for small groups of insiders.

Consider another paradox. If real socialism brought about extensive modernisation in social areas that are critical for a post-modern society, such as education and health care, the new authoritarianism with identical players that is introduced in 1986 opened up modernisation in the economic, cultural and religious realms –with their influx of fragmentation for Cuban society– in a way that few observers expected. New kinds of racism, an explosion of homosexuality, gaping differences between rural and urban life, urban redistribution of social inequality and inequality based on ethnic origins and the phenomenon of violence are the consequences of modernisation of authoritarianism. It is as if Cuba could only structure social justice and creation of well-being through a hard-line exercise of power. This is one of the cultural failings –it has a major role in social structure– that we Cubans have to resolve in the possible transition: the lack of agreement between domination structures that are couched in ideology but inherited from the colony and the emergence of a post-modern society rendered chaotic by the absence of supra-structural and social channels that provide an outlet for it.

In this way Cuba began its ‘solitary wave’ on 31 July, 2006. Seventeen years on, its connections are no longer with

the models of real socialism, turning instead to authoritarian models. Thirty-two years after the start of the third wave, it is closer to Spain or Portugal than it is to Poland or Hungary.

In the 1990s it was difficult to perceive this transition from totalitarianism to authoritarianism. Among other things because perceiving the tendencies of a transition that is being lived requires a certain detachment and this carries with it the difficulties of the *history of the present* in the style of Timothy Garton Ash, and lots of debate on the experiences that have been accumulated. Another cause of this difficulty is the response that the government made to the explosion of dissidence against it: the deployment of political police and jailing people for any attempt at organising an alternative to the government line. In another direction, the perception of the transition is hampered because the constitution guarantees an ideological State, recognising the communist party explicitly and exclusively as the only political organisation with rights. To this one should add that, with the exception of very fledgling pro-market reforms, the State has maintained tight control over the economy. Finally, another problem is a too-literal attachment to the rhetoric of power.

However, the transition happened in an unexpected way. In each of these areas, that process is visible: an intensification of anti-Castro rhetoric reflects the fact that discourse based on the fundamentals of anti-communism missed a political reality that boasted all possible variables for the guaranteeing the survival of its logic of power. How can one finger a regime that introduces the dollar in the economy and opens up to capitalism, contradicting its own socialist rhetoric?

Exactly the same thing is happening to dissidents. Before, the regime tried to project a social truth that was the ideological underpinning for punishing 'enemy propaganda'. But now the government is moving more and more toward using reasons of State to justify jailing its opponents and displaying its powers of coercion to dissolve any meeting of three or more people. In terms of the Stalinist penal code, it was not necessary to pass the Law on Protecting Cuba's National Independence and Economy –Law 88 of February 1999, also known as the Gag Law–, which tries to do away with the opposition by resorting to the idea of protecting national security.

As for the constitution and its recognition of the communist party as the sole political force to run Cuban society, one can pose the question of to what extent does the real nation of authoritarianism respect the legal nation of State institutions? The participation of ideological institutions in the sociological mutation of the 1990s is equivalent to the political density of the General States in the France of Louis XIV: almost none at all.

Granted, the Cuban communist party has always been strong in inland provinces, but this stems from the political weakness of the other institution that represents the State: the National Assembly. This prepares the communist party for its new political identity: being a party like Mexico's PRI which defends specific interests, although more steeped in ideology, and strong in the *hinterlands*. This guarantees control of circular

mobility in a typical Cuban province, while the party is weaker in the capital Havana, where modern life is lived to the fullest, with all its many facets.

It is in its control over the economy where Cuba is closest to a totalitarian state. But here one must keep in mind that large state-run companies, both industrial and agricultural, behave more like places to exert political control over workers than sources of productivity and well-being for society, and workers in particular. A Soviet-era saying –'we pretend to work and they pretend to pay us'– is the reality in Cuba as the State moves more clearly toward authoritarian forms of rule. This economic irrelevance paves the way for the elimination of the proletarian nature of work in Cuba.

As seen in studies by Carmelo Mesa Lagos and other economists, Cuba is starting to depend more and more on tourism, tobacco, nickel mining and medical services than on its own traditional industries. In the former, the abstractness of work and the product, modern management and professional ability matter more than material labour (nickel mining is the exception), full employment and the Che Guevara work ethic. This helps us understand why the government, in its authoritarian phase, prefers to let major industries collapse –the decline of the sugar-production industry is the best example– rather than reform them to make them productive. The source of tension, thus, is how not to lose control of the nascent services industry, which is forcing the State to have a more rational view of the economy. Certainly this tension will be one of the last to be resolved in the Cuban transition.

Meanwhile, the growth of the informal economy reintroduces to some extent the market economy in a frontier kind of way. It is a market economy that is typically mercantilist, according to the logic learned from the State in its dealings with the market, investors and the financial world. It is based on monopoly control of prices and not on reducing production costs. The State and the new forces of the informal market economy need money over the short term, not the productivity and low costs that are the result of investment, technology and competitive markets. All this yields money over the long term and involves liberalisation of labour. The most important change that this informal market causes in society is to connect most Cubans with the middle-class mentality and placing the State and society on steadily divergent paths.

The government is trying to control this with rhetoric. The value of discourse –words spoken with a political meaning– take on capital importance in this new authoritarian phase. Cuba has always had this. The Cuban revolution can be conceived as a phenomenon of words controlling social will. But there is an important distinction to be made between revolutionary and authoritarian kinds of discourse. The former mobilises people through conviction in order to harness their will and move it toward a purpose that *does not exist* and has to be built. For this reason revolutionary speech is lyrical, and romanticises things to keep people enthusiastic all the time and getting up in the morning with the same eagerness to undertake *new tasks*. This discourse ends when you try to justify it. As Jürgen Habermas

said, it is the moment of 'exhaustion of utopian energies'<sup>3</sup> of a society. It is here where authoritarian discourse enters. Its job is not to persuade but to justify and instil fear. It is threatening in tone and defensive, and seeks to explain why purpose no longer exists. We thus understand how authoritarian speech grabs hold: not because it convinces people but because it transfers blame and punishes sceptics.

What does this new authoritarian discourse do? It clings to traditional words of mental, social and political control, all of which have to do with socialist and nationalist signifiers. This creates the counter-language of authoritarianism, which involves doing the opposite of that which one says but which is essential to do in order to guarantee that power remains among the same elite class.

In Cuba, adjusting language to suit events is a bogus move and can be costly to the government. And this counter-language misleads people. It is a counter-language with no fixed terms, which is the only way to suspend collective psycho-social security in order to thwart the actions of citizens. In this way, transferred to another phase, the counter-language of authoritarianism survives as the counter-language of the transition and becomes the *revolutionary* appropriation of the *counter-revolutionary* discourse in order to maintain a nominal dichotomy that allows the regime to stay in power while it transforms society and tries to liquidate its adversaries. This political schizophrenia has its moral equivalent in the cynicism that Peter Sloterdijk tells us about. Leszek Koulakowski had expressed irony and described this very well with his Infinite Cornucopia law, under which 'there is never a shortage of arguments to back up any doctrine in which one wants to believe for any old reason'.<sup>4</sup>

So for 20 years, from 1986 to 2006, Cuba was in what I call a context in transition. Starting in 2006, it entered the transition zone. Seen from reality, the context in transition is an overall process that takes in most social sectors and lets them express their interests, aspirations and needs, although not always explicitly. This, in today's Cuba, the category 'pueblo' is just a way of indicating a cultural and historic belonging to a specific way of being. In the present, there is no other way of getting close to sociological reality other than through the specificity of social categories.

In the socioeconomic field these categories are present. They can represent certain forces of change, some conscious of this and others not:

- The neo-bourgeoisie made up of economic sectors linked mainly to foreign capital. Forged inside the political *nomenklatura*, this category is visible in sectors like tourism, the computer and communications industry and some marketing companies; it is less visible in smaller industries such as electronics and light manufacturing. It is more interested in pressing ahead with modernisation than reversing a highly favourable process.
- The ministerial bureaucracy of those sectors also linked to foreign investments. Here, the process of bureaucratic modernisation and the link with the outside world has created better conditions and allowed for rationalisation

based on knowledge and ability. This is not only beneficial but also attractive for those involved.

- The managerial sector –the term itself suggests a change in mentality– closely associated with the Western style of administration and with very specific interests in living standards and its own private world. For this sector, the transition is something that is practical and can be verified, not something theoretical.

- Small, fledgling businesses run by individuals, including so-called self-employment and private farmers. These can be classified as new socio-economic forces. In the case of private farmers it is because they have a significant role in agricultural production even though they use less 15% of Cuba's arable land. And with so-called self-employed workers it is because despite the many restrictions and high taxes imposed on them by the State, they have created a major network that offers services that are qualitatively better than those provided by the state network. These sectors are seeking a deepening of the transformations that let them participate in the economic process with greater efficiency, guarantees and prosperity.

- Other sectors linked to agriculture. The ones that stand out are mainly those involved in growing tobacco, coffee and cacao. Their current dynamism has a lot to do with the stimuli inherent in the market and with more autonomous techniques of organisation and management. Thus, they link their fate to interests and modernisation. The same thing happens with the Basic Units of Cooperative Production (UBPC in Spanish) and Agricultural Production Cooperatives (CPA). They are now driven to make changes that will lead to greater self-management and participation.

- The Armed Forces, which enter civil and economic life by undertaking management and production techniques that are less orthodox. This is important for the transition for two reasons: first, because it raises the possibility of preparing military people for civilian life and second because it rationalises and professionalises a hyped-up sector by adjusting it to the real capacities of the economy.

- Workers in the state-run sector. They are the ones most affected by an incomplete modernisation which divides their companies on the basis of whether or not they work with foreign investors. Although a swift process of modernisation could lead to massive unemployment, incomplete modernisation is creating severe inequality and technological disparity that keep many workers from enjoying well-being, whatever its magnitude may be, and the economy. These workers have a twin interest in seeing a deepening of economic reforms: it would lessen the gap between those who take part in modernisation and those who do not, and they would receive the fruit of their work directly and with it higher living standards for their families.

<sup>3</sup> Habermas (1997), p. 145.

<sup>4</sup> Quotes by Garton Ash (2000), p. 190.

- (b) Monopolio del poder económico por el Estado.
- (c) Monopolio del Partido sobre la información.
- (d) Control total sobre el movimiento de personas interno y externo mediante un sistema de permisos estatales facilitado por la insularidad del país.
- (e) Ausencia de libertades individuales y derechos políticos y civiles.
- (f) Maquinaria represiva eficaz integrada por sistemas de policía, vigilancia, controles administrativos, ausencia de autonomía política o económica de los ciudadanos y el sistema legal vigente.

A los rasgos generales de un régimen totalitario, el proceso cubano agregó otros específicos que contribuyeron a su estabilidad incluso después del terremoto político de 1989 en Europa del Este. Entre ellos hay que tener presente el origen del actual sistema (una revolución autóctona), la presencia de un líder carismático, la articulación (imposible en Europa del Este) del nacionalismo y tercermundismo con la defensa del Estado comunista, los errores de la oposición y de la política de EEUU hacia Cuba y la habilidad de los líderes para articular un discurso y una política que le permitiese acumular capital simbólico nacional e internacionalmente (con un sector amplio de la izquierda) a partir de sus servicios sociales de alcance universal y su solidaridad con movimientos antiimperialistas.

No es posible explicar la capacidad de supervivencia del régimen cubano atendiendo exclusivamente a factores aislados, tales como su eficiente represión o los subsidios externos soviéticos o venezolanos.

La gran paradoja del régimen vigente consiste en que las herramientas empleadas hasta ahora para sostener la sociedad cubana, han pasado a ser barreras para su reproducción y gobernabilidad cotidiana. No se puede continuar ofreciendo empleos, alimentos, productos y servicios indispensables, sin levantar el monopolio estatal sobre la economía. No es factible elevar la eficiencia económica sin abandonar el régimen centralizado de toma de decisiones. El Estado ya no puede dar satisfacción a tareas económicas y sociales sin abrir espacios de autonomía y participación, tanto a sus empresarios como a un sector privado emergente. Tampoco puede ser competitivo mientras el Partido Comunista insista en el monopolio sobre la información y el país muestre la más baja conexión con Internet de todo el Hemisferio. La imposición de la salida definitiva del país a aquellos inconformes que optan por migrar no debe continuar, porque con ellos se va el talento, instrucción y juventud que un país en proceso de envejecimiento necesita cada vez más.<sup>13</sup>

La actual naturaleza centralizada, verticalista, estatizada y autoritaria del régimen cubano –nacido y diseñado en otro contexto histórico nacional e internacional– le impide hoy alcanzar la necesaria eficiencia para generar riquezas nacionales, aportar innovación, y proveer prosperidad y canales abiertos de movilidad vertical que contribuyan a sostener la legitimidad del sistema. Es por eso que la necesidad de producir

un cambio de régimen –gradual pero radical– es medular para la gobernabilidad y seguridad nacional de la isla.

## 2.5 El conflicto endógeno actual y la violencia

Si el conflicto endógeno original –luego internacionalizado con la participación de EEUU– estuvo dado en torno al tema del socialismo como opción nacional, el núcleo duro de la conflictividad actual se expresa en un régimen de gobernanza cuya contradicción principal se deriva de que resulta socialmente inclusivo a la vez que política y económicamente excluyente.

Esa contradictoria naturaleza del régimen constituye un bloqueo al desarrollo de las capacidades de innovación y productivas del país, en mucha mayor medida que el embargo de EEUU, que hoy es el principal proveedor de alimentos a la isla y su séptimo socio comercial.<sup>14</sup>

Los cubanos –que pudieron estudiar y gozar de expectativas de vida más prolongadas gracias al carácter inclusivo de los servicios educacionales y de salud– ahora demandan una participación significativa en los procesos de toma de decisiones para asegurar, entre otras cosas, que pueda reformarse la economía que pronto tendrá que sostenerlos en la vejez. En el último medio siglo “participar” ha sido sinónimo de movilizarse a materializar lo que los dirigentes habían decidido. Irónicamente en el país en el que se socializó hasta el último tendero, se privatizaron los sueños. Solo el caudillo tenía derecho a soñar y los demás el deber de esforzarse por hacer cumplir sus anhelos. La imposibilidad de buscar la felicidad por sí mismos y la incredulidad ante la idea de que el mismo grupo de líderes que no satisfizo sus necesidades será ahora capaz de proveerlos de formulas de felicidad colectivas es el motor real detrás del éxodo callado de decenas de miles de personas, en especial los jóvenes, cada año.

Ese conflicto principal entre el régimen de gobernanza y el potencial de desarrollo nacional genera a su vez un arco de conflictividades de diverso tipo: (a) tensiones raciales y regionales que a menudo se superponen; (b) tensiones generacionales; (c) tensiones sociales entre los que tienen acceso al dólar y los que no lo alcanzan; y (d) tensiones políticas entre los que suponen que todo cambio de régimen los pondrá en situación de “perdedores” y los que apuestan por su transformación.<sup>15</sup>

El conflicto endógeno originario –motivado por las discrepancias en torno al régimen de gobernanza que debería normar la sociedad cubana después del triunfo revolucionario de 1959– ha evolucionado en medio siglo. Hoy se expresa como conflicto interno entre el régimen de gobernanza instalado y los diversos sectores de población afectados por su obsolescencia e insostenibilidad.

La actual doctrina de seguridad y defensa padece de un error conceptual que la transforma de hecho en una doctrina generadora de ingobernabilidad. Partiendo de mitos ideológicos de la Guerra Fría, las amenazas sólo son concebidas como

<sup>13</sup> Según el Centro de Estudios de Población y Desarrollo (CEPDE), de la Oficina Nacional de Estadísticas, Cuba cerró el año 2006 con 3,000 habitantes menos que el año precedente. Las dos causas citadas por los demógrafos para explicar ese fenómeno son la baja tasa de natalidad y la emigración.

<sup>14</sup> Véase el citado trabajo del Dr. Carmelo Mesa Lago, “La economía cubana en la encrucijada: legado de Fidel, debate sobre el cambio y opciones de Raúl”, Real Instituto Elcano, mayo de 2007.

<sup>15</sup> Véase Dr. Juan Antonio Blanco, “Cuba at a Crossroads: A Conflict Transformation Perspective”, 2008.

- Segments of the population associated with the informal economy. They express the primary economic needs of a true civil society.
- The intellectual and professional sector. Both participate in knowledge and the production of knowledge and ideas, and in both the need and demand for modernisation is present. The visible crisis in these two sectors is clear, and manifests itself in two ways: a crisis of growth that seeks access to plurality, multiplicity and diversity of knowledge, and a crisis of identity that entails the abandonment of professions that do not provide sufficient material or intellectual satisfaction. Those who have found a permanent link with the outside world struggle to make their lives intellectually diverse and useful, or do not manage this at all. This explains the brain-drain toward more promising areas. For these sectors the transition stems from their need for knowledge and outlets for expression.
- Young people. These are the ones who best express needs and demands for modernisation from a generational standpoint. Their generic crisis in values should also be viewed as a crisis involving inability to adapt to certain values that lack meaning or whose meaning has been gutted by older people. Regardless of their ideology or ideologies in general, young people want to join the outside world; above all this fuels a culture of escape and consumption and breaking with values. And this does not always benefit social life.

This context in transition, described schematically, now enters the zone of transition, to which one arrives when the regime adjusts its policies to suit the sociological dynamics of the country. When the transition is complete, there is full correspondence between the nature of political decisions and the ideological dynamics of society itself.

There was a political moment prior to the *abdication* of Fidel Castro that was important as a negative launching point for the island to reach this transition zone: a speech by Castro at the University of Havana in 2005 on corruption and the possibility that it might destroy what he still sees as a revolutionary process. It was a roundabout way of recognising that Cuban society essentially lives on the sidelines of institutions and the law, and that this existential life is not just a mere survival technique but also a cultural lifestyle. They are not the same thing.

To continue in this vein, Castro's comments acknowledged that the Cuban people have created a counter-society within the revolution and this threatens to destroy it, fulfilling Oakshott's maxim. This British political thinker said 'trying to do something that is intrinsically impossible is a corrupting undertaking'.<sup>5</sup> And the response to this discourse changes the sign of the times for Cuba. What is proposed from the seat of overall ideological power in which that 'revolution' makes sense is a modernising transformation which 'preserves' it in the course of its own utopia. The fact that this proposal came from abroad through a guru of the radical left, the German Hans

Dietrich, based in Mexico, is a mere detail that only reveals that the *intelligentsia* on the island is, in an expression attributed to Voltaire, *capable of risking everything, except life*. It is an expression of the sociology of fear that is intrinsic to living or inertial totalitarianisms.

For the entry of Cuba in the transition zone, I feel it is important to consider this indirect dialogue within the ideological realm of the regime, given the linguistic loans which Marxist ideology made to the structuring of the Cuban government. This allows for eliminating, and here I once again quote Oakshott, 'the conflict between moral ideals (within society) so that political discourse becomes demonstrative'.<sup>6</sup> This premise is essential for normalising politics as a pluralist realm.

When Fidel Castro, on 31 July 2006, began to ease his public exercise of power, all he did was give way to a process of transition, the context in transition that we discussed earlier, which had been emerging in a contradictory and corrupt way in society itself. He himself hinted at the entry of Cuba in the transition zone, and his brother Raúl, who received the baton with the mission of transforming the revolutionary elite into the new Cuban conservative class – it is tempting to compare this phenomenon with the origin of many monarchies – formally strengthens the transition under way with his speech on 'structural changes' on 26 July, 2007: a fundamental political address in a highly symbolic moment.

Any transfer of power leaves a deep mark on the way a society in need of change is going to proceed in the future. Due to the way it happened here, we could begin to call Cuba's case an evolving transition in which the historical crisis is resolved through a political crisis of rupture. This style allows Cuba to begin to resolve, in a natural way, a cultural problem regarding the nature of the exercise of power, which now assures the political transition, although not in its early phases.

With Raúl Castro the regime begins to take on an ethnic mix and become *mestizo*-style, whereas with Fidel Castro, in 1959, the Cuban revolution recovered the basic style of colonial power. This is normal given the origin and training of the Cuban elite in the first 40 years of the 20th century. As late as 1919, 30% of the population of Havana was of Spanish origin,<sup>7</sup> an interesting figure that strengthens this tendency in the rest of the island.

The fundamental structure of colonial power combines several elements: order seen as something vertical; social corporatism which connects all of society in a system of orders centring on the regime; illuminated mysticism, which de-rationalises political decisions; the idea of the government as being provident, which does not allow for discussion of the decisions emanating from it; strong rejection, almost scorn, for the economy and trade; and old-style class narcissism, with its concepts of struggle, military heroism and grandiosity of domain, with view with disdain that which is civic and intellectual, considering part of the feminisation of society. In that sense the Cuban revolution cut off the *nationalisation* of politics, in its cultural sense, which had been verified in the first years of our republican life and was essentially frustrated

<sup>5</sup> Oakshott (2000), p. 135.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 208.

<sup>7</sup> Segre (2003), p. 77.

by corruption, structurally and historically, by the absence of a nationalist bourgeoisie. Thus emerges another paradox that is invisible in social and nationalist rhetoric: the Cuban revolution survives because it turns Spanish-style in the old sense of the word. This is something that is still quite visible in Cuba in the habits of another elite class, the Roman Catholic Church.

Having Raúl Castro in power opens up the possibility of resuming the *mestizo* path of Cuban politics and thus complete the circle with its Cubanisation; in other words, bringing other kinds of people and their culture, mainly blacks, and what they can contribute to a political word that would finally be truly Cuban: tolerance. This is an excellent subject for political anthropology and, along with a historical analysis of the concept of revolution in Cuba, a group of us Cuban intellectuals are studying it.

For the purposes of this analysis, this *transition in the policy at the top* is fundamental for the political transition in society and the reworking of the nation through the many-faceted roots of its cultural foundations. This is no small change for the evolution of democracy in Cuba. Everything else depends on it.

The initial steps in the transition zone seek to get more or less in line with the dynamics of the previous context in transition. In this sense, Raúl Castro is lagging pretty far behind society. But in his favour, seen from the mentality of the regime, he deserves credit for interpreting social trends and suspending the permanent dialogue of the 'revolution' with history and instead making timid steps towards dialogue with society.

For this reason, even though it may seem superficial in terms of serious strategy, the market-opening reforms that the government has undertaken can be read in three ways: to no longer prohibit that which people will find a way to do anyway undermines a structure of corruption, which was fuelled by a society based on privileges; second, the reforms start to sever an old relationship between State and society that 'justified' pre-modern prohibitions. It is as if the Cuban revolution had not read the comment by Schumpeter to the effect that the superiority of capitalist over medieval society rested on the fact that, whereas in the latter stockings were only made for queens, in the former they were also made for working women. Thirdly, the reforms assure a degree of social calm because they address Cuban people's consumer mentality –in this they are no different from people in the first world– even if this means *de facto* recognition that Cuban society has little stomach for the revolutionary ethics of sacrifice, austerity and ability to put off self-gratification. To paraphrase a line from the analyst Gottfried Benn, in Cuba the idea to start off is to play dumb and have a couple of artefacts. That is happiness.<sup>8</sup>

Thus, the transition begins not with an ideological debate but with concrete measures that focus on everyday life. In strategic terms, this is the not ideal way to start a transition because it does not clarify or reveal the concepts under which society will be governed. But for a society that is saturated with ideology, it is a tactical measure. People in Cuba, even those who participate in the regime, are wary of the value of words. So these changes

are a psychological breath of fresh air for everyday citizens. It is not important whether people now have things they did not have before, but rather that they feel they have the possibility of getting them. It is all about *politics*, not *policy*. The idea is liberation, rather than strategy.

The transition of power toward society, not to society, begins by being political. Timothy Garton Ash, in *History of the Present*, raises an interesting idea about what policy can achieve in societies in flux. The idea is best expressed with questions: 'when is there openness to the future?' The answer: 'when the possibility of surprise is evident'.<sup>9</sup> And where does the possibility of surprise lie in Cuba starting in 2006? In the unknowns that the regime raises with its handling of the economy.

This is not an area in which I am an expert. However, I would like to say that once Cuba begins slight reforms of its policy on land, surprise is possible and the political transition in Cuba will have begun. Here, the slightest economic liberalisation is a political step because it is not an issue of the regime's economic policies but rather its political economy. And to be certain, the step is what is shaping up as a third, undeclared agrarian reform, 47 years after the second and last one. Far from helping farmers, it just made the State more powerful. Now, the economic restructuring that Cuba needs is so deep that my remarks only serve to indicate what the reforms mean for the political restructuring of the country, connected with possibilities of truly democratic transition.

Redistributing land has a profound impact on the liquidation of the *latifundista* arrangement in Cuba and the wearing-out of the agrarian mentality that provides land to vertical powers. To link land to productivity –with its powerful effect on the sense of ownership– is to connect agriculture with technology, markets, the service economy, the pluralisation of farm communities, the softening of their co-habitation and soft power in the exercise of politics. This is all facilitated by the powerful technologies that would easily engulf an island, actually an archipelago, like Cuba. The guarantee of democratisation, its irreversibility as a trend, lies in this process that is beginning to be seen in Cuban society. The sociological basis of totalitarianism lies in the kind of individual it creates with regard to the State. But the basis of authoritarianism is not in the cities, but rather in the traditional structure of the countryside, once urban dwellers have turned their backs on the regime through hedonistic escape and the secret enjoyment of that which is banned.

If, as I believe, the true test of the transition lies in what will happen with agricultural reform, the question that begs to be answered is this: what is the sociological dimension of Cuban society and how is the regime responding to its challenges?

In 2006, the government awoke from its mythical journey through the revolution and found itself with a society that was changed and changing. The official Cuba of speeches is the real Cuba of actual society. The lack of equivalence is as symmetric as the gap between the country on paper and the country as it actually is.

<sup>8</sup> Sloterdijk (2003), p. 75.

<sup>9</sup> Garton Ash (2000), p. 45.



The revolutionary individual is dying out through the *Mexicanisation* of his relations with the regime: for him there is no more ideological creed, just issues of how to stay employed and certain kinds of access to well-being that follow the path of the old granted privileges. The political citizen appears only when he is convened in the town square or turns out to vote. The economic individual splits between the paternalist illusion of the State and the black market offering just about everything. The cultural individual is fragmented among several models and references but they have little to do with the references created by the cultural production coming out of the State. The array of religions, beliefs, philosophies and ways of thinking of the Cuban people is so varied that it causes many to think of Cuba as a cultural tower of Babel, with people who communicate only through a common language and deep identities stemming from a common liking of baseball, dominoes, humour and sociability.

The moral individual gets lost in the 'second level of rules'<sup>10</sup> (double standard) which encourages a cynical society-society and State-society relationship. Also, among those who have nothing to lose because they have nothing, it resurrects the old-style joking and satirical behaviour inherent in Cuban culture. This might suggest demoralisation, but in reality it reflects the vigour of a society that mocks rigidity steeped in ideology and conquers, or re-conquers, pragmatism. To be exact, it elevates it as a positive value.

Cuban society is thus a pragmatic one that has just received a big shock in the form of hopes for modernisation, which are pressing the State in the direction of openness.

How does the State respond to this new society? By entering and leaving the transition zone at the same time. The government of Raúl Castro – and we are now talking in a political dimension – opens up the field of modern offers and certain individual rights. It is a dynamic of recovery measures that destroy proletarian rights, homogenise the Cuban people and begin to make them like the rest of the world's citizens. Redesigning the Cuban citizen as one focusing on consumption wipes away the idea of Cubans as revolutionaries and boosts their needs for social, labour and physical mobility. One must not forget that the *voice and exit* dilemma raised by Albert O. Hirschmann has always been resolved in Cuba in favour of the latter. Physical mobility is there deeply embedded in Cuban culture as a survival strategy. It is enhanced by rising expectations.

But the government of Raúl Castro leaves the transition zone when we talk about the strictly political field. If we compare his political strategy with that of Fidel Castro we detect important progress. There is a movement from *caudillismo* to institutionality which is beneficial for the rationality of political decisions. Raúl plays an inevitable role but is not interested in monarchy. He is betting on institutionality and is trying to restore it. But he is not doing it through representative and elective institutions of the State which would link it more closely to society. Rather, he is doing it through selective institutions of the regime which link it with a hegemonic aim that does not correspond with the social remake of society. In

an era in which being expelled from the party no longer means getting expelled from town, how can one justify domination by a minority? Does it make any sense to put a communist party at the centre of decision-making for the first time when it lacks ideological tools to contain the overflowing of a society that is more and more plural, post-modern, pragmatic and unbelieving like Cuban society. Where is this late restoration of the single party headed?

Raúl Castro begins where the countries of central Europe left off, in the hope of guiding revolutionary power's need for institutionalisation. With this it seems to be attempting a double process of reanimation that will not find an answer in society: reanimating the role of revolutionary utopia and reanimating the tools for disciplinary control of a political party that has lost ideology.

Such a purpose creates political tension which, at the end of the process, enters into contradiction with the need for reforms and will only be resolved with the 'PRI-isation' of the communist party: control of power and interests and more granting of benefits to those who are loyal. This encounter between open sociology and closed institutionality 'PRI-ises' the communist party in post-authoritarianism. In this regard, if Fidel Castro is more or less comparable to Franco, then Raúl Castro, who is neither Andropov nor Gorbachev, is comparable to Miguel de la Madrid. Who will be his Carlos Salinas de Gortari? The question cannot be answered. Authoritarianism allowed Cuba to return to its Western roots and makes unthinkable a socially hegemonic recovery of communist discourse.

Tension between institutionalisation through the party of the Constitution, the need for structural reforms and a post-communist society jeopardise prospects for completing the Cuban nation. However, it responds to the need for political control of the transition and not restructuring society on Marxist pillars.

Here the counter-language of the transition appears once again. In his day, W. Sombart counted more than 130 variations of socialism. To state, as is done constantly, from an area of transition in which Cuba finds itself, that socialism is the *telos* of a political process that is necessarily open to the future, would lead us to version number 250 of the possible forms of socialism.

There is no Cuban path to socialism. The Cuban path means acknowledgement that the elite class is making a mental return to our western identity. The return to our identity causes the reappearance of pluralism invigorated by authoritarianism based on individuals. And if pluralism reappears, one of two things happens: either party-based authoritarianism is reproduced or plurality is incorporated in the elective institutions of the State, due to the impossibility of finding representation in the selective institutions. So Raúl Castro would end up reproducing the authoritarian structures from which he in theory is trying to separate himself with a permanent call to institutionality. He would also be reproducing the repressive structures that segregate society.

This would paralyze reforms, weaken the new social structure and gut both the communist party and the new harmony that is

<sup>10</sup> Sloterdijk (2003), p. 295.

precariously taking shape. Trying to carry out reforms amid the narrow channels of the revolutionary mindset and the structures of the communist party would reproduce the State-society divorce that appeared so clearly on 31 July, 2006. Is there another Raúl Castro in the line of succession? Does he have all the time he needs to right the many crises of Cuban society?

The need for deep reforms makes it impossible to conceive of compatibility between the kind of institutionalising aim and the presumed results of staggered reforms that would make Cuban society more complex.

My hypothesis in this regard is that of institutionalisation through the communist party but as a way of controlling the transition. Without reforms the institutional hegemony of the communist party cannot be sustained; even with reforms they cannot. This is a Catch-22 which can only be solved with openness to pluralism, in other words, openness to other expressions of the Cuban tradition which would allow for the completing of the nation: this means democratisation and completion of the transition in its ideological dimension.

However, without institutional control the reforms cannot succeed. With weakened charisma, the utopian discourse exhausted, aged historical leadership, with many structural shortcomings, a fragmented society, intellectuals who begin to move around and discuss their ideas, an economy in need of restructuring, contradictions that begin to emerge among the elite, endless corruption, a growing social divide, the pressure of accumulated expectations that take new shape with the recent liberalisation, without an overall strategy of a nation that looks to the past and projects itself with inclusive logic—which increases pressure on the government through the amount of demands it will have to contain—and in an era in which the global flow of communications dissolves many truths just 25 minutes after they are enunciated, one would have to be trapped in a state of deep political unawareness not to undertake transformations (Huntington) or reforms (Linz) as a mere tool of political self-preservation. But one would have to get too far away from Marx not to note that an uncontrolled process of reforms is tantamount to class suicide. The question is one of choosing between the need for conservation and self-induced death. And the option is called controlled reforms.

For this the government has two alternatives: militarisation of society, or the merging of the State with the communist party (*partidización* in Spanish), not to ideology. The deepening of reforms weakens the counter-language. And it has chosen the latter because militarising society would be of a provisional nature only justifiable in cases of grave civil or external threats that jeopardise the stability of the regime. With no external threat, calling out the military would definitively erase the government's legitimacy, in a country in which the army has a more or less positive image, and in the face of an international community that could press harder for the political reforms that Cuba wants to delay or block.

The *partidización* of the State, after the path of *recaudillización* was shut down—I offer my apologies for the new word—guarantees a civil image, a sense that is more

strategic and less provisional, an international normalisation of the government, which it is achieving, and also party discipline at a crucial time in which reforms cannot be avoided but must be controlled. And discipline is guaranteed, so that it cannot be achieved with political discourse by bringing together historic leaders and calling for respect of the organic life of a Leninist party and militarising its top ranks.

In any case, the *partidización* of the State sends a message of continuity that is facilitated by a peaceful transfer of power. For the first time in 50 years, this would allow the communist party to take on the role assigned to it by the revolution and stipulated in the Constitution. The idea of nothing changing so that at least some things can change is tempting for the regime and welcomed by a society with a middle class mentality. It wants deep transformations without upheaval.

So I do not think the State's conservative move, with the unthinkable aging of the government, is an anti-reform move. It means control of reforms, attaching a safe parachute to Cuban society. And this is the party which, after its congress announced for 2009, could be called the Institutional Communist Party.

The *partidización* of the State is also guaranteed by the particular correlation of forces within the political elite. The country that emerged on 31 July, 2006 has triggered a shock of common sense within the nomenclatura. For this reason, to speak of reformists and anti-reformists in the government does not make a lot of sense today in Cuba. There may be people in the government who are opposed to reforms, but this does not mean you can talk about an outright anti-reform sector in the administration. Among other reasons, this is because the reform process is backed by the number two man of the *revolution*, the man who controls the military. This is the sector that represents the only legitimate space for 'capitalism of followers' in Cuba—it is here that part of the government's secret strategy is apparently planned—capitalising *in a monarchical style* on part of Cuba's political figures. At the top of the decision-making process this man has co-opted those who control the army and the security forces, along with alleged reformists and anti-reformists.

In one sense this jeopardises the stability of the regime because it concentrates the country's institutionality in one person, weakening that same institutionality. But distributing power at a critical time can also threaten the process of institutionalisation with men and women who are nostalgic for the rule of Fidel Castro and have to make decisions. Institutionalisation takes place in Cuba itself, not in a laboratory.

Meanwhile, those who are second-in-command in the government lack power to fight for control of or significant influence over Cuban policy. They are neutralised among themselves and with regard to the powers that be. In circumstances like these, the natural tendency is to follow the rules of game theory; in other words, to calculate positions and control the emission of voice. In any case, after Fidel Castro erased the leaderships of the most visible figures in the regime, it would require a deeper political transition in order to build a political image centring on a particular faction of the regime. To this end, a complete transition is necessary both for society and

the political ambitions of part of the *nomenklatura* itself. In any case, this sector tends to see reforms as positive.

Be they transformations, reforms or administrative transition –in the sense that the policy of liberalisation does not follow a strategic discourse, but rather eliminates certain legal and habitual restrictions– there is a consensus in all of Cuban society in favour of change. There are no visible enemies of change. Although those in power do not tell us what the future will be like, they do tell us we are all in the same boat headed in the direction of reforms. This is positive because it places the whole country on the same path at a historic moment. This is a measure of the *criollización* of Cuban politics –I insist that political tensions in Cuba have a cultural origin which has generated dysfunctions that are concrete but also dramatically artificial– which guarantees the rule of practical policy over ideological gimmicks. Ideology will not stop working, so long as it passes the test of pragmatism.

So the questions are, what kind of transition? Where is it headed? What are its ideas and what is its pace? What forces make it possible, divert it, delay it or block it? These and other questions arise.

Earlier, I defined the context in transition. Now I propose the metaphor of an *image-society*, in self-propelled movement. This context enters the transition zone when the government understands that it must follow the same direction as this blurry sociological photograph. What is the overall context for this process under way for more than 30 years?

The Cuban government is in the midst of an unavoidable triad: traditional geopolitics, the geopolitics of values and the geopolitics of communications. The first is and has been stabilising. The other two are not.

The geopolitics of values has been hitting the coasts of Cuba for at least 30 years. This says that the legitimacy of States is based not just on international law, as it emerged after World War II, but also on how they treat their citizens. Human rights –with all the argument they have stirred as a tool in bilateral conflicts– are a reality that increasingly prevent the Cuban government from using the traditional geopolitical truth as a pretext for ignoring the geopolitics of values. And on this point the transition is guaranteed because the government, by signing the United Nations Agreements on Civil, Political and Economic Rights, has accepted the Helsinki accords, the ones in which the former Soviet Union and its satellite countries made a commitment to the West to respect human rights. In psychological terms, I think this means that, over the long term, and contrary to the Keynesian consequence, we can all live in a community that respects human rights.

## II. Transformation or Reform, Replacement, Transfer or Pact?

I begin by ruling out the traditional formula of alternative policies in or toward Cuba: replacement. This is a formula which could only be fuelled by the *revolutionary* tradition of Cuban culture, which envisions political change taking place through violence but which finds no basis in a careful reading of real political options in the face of totalitarian or post-totalitarian

One cannot pick the moment in which the State effectively incorporates these universal values. The immediate effect of all this is that Cuban society, in addition to its expectations on the consumption front, can add expectations of values that will further complicate social and political relations in their country. Whereas until the relationship between the State and Cuban society was determined exclusively by the concept of corporate mass –trade unions, intellectual groups, CDR, FMC, etc.– now it begins to be based on individual Rights; at least in theory this breaks the exclusive vertical nature and resulting impotence of the individual with respect to the State and social organisations. For this to become a reality depends on the specific policies of the State, but it depends even more on citizens. In any case, the ‘solitary wave’ of the Cuban transition in some senses resembles a legitimate international company.

The geopolitics of communications are more diffuse, and Cuba gets caught up in them more quickly. They are less controllable by the government, and give more power to citizens. In this sense, the natural geography which for four centuries made for our insular condition loses meaning when it comes to defining our frontiers and political possibilities. Whereas for four centuries Cuban policy was limited by the possibilities of economic geography, now we face the prospect of policy that knows no limits in the communications era of the Internet. This renders obsolete any policy designed to impede mobility. Thanks to the globalisation of communications, Cuba is starting to be a *Mediterranean country*.

Of course, this new global context encourages our ‘solitary wave.’ And it does so in a way that shifts our analysis from being about whether the Cuban transition is possible to an analysis of the traditional geopolitical context, the ability of the various forces involved and their approach toward a transition process that involves all of us.

Therefore, the Cuban transition is inevitable because it combines four factors that overwhelm the regime’s control mechanisms and the channels through which the government tries to tame these factors, regardless of whether or not it seeks change: the inevitable spread of a post-ideological social dynamic, unfulfilled expectations of well-being, new value expectations and the swift process of changing communications which gives a more prominent role to the individual.

So the unavoidable question about the inevitability of the transition is this: what transition is possible? After assuming the risk of the soldier in the Polish joke, I would simplify the question to one of a procedural nature: how is this transition possible?

States. As Huntington shows clearly in his book, there is only one exceptional case of transition through replacement in the countries of the former Soviet bloc.<sup>11</sup> In Linz’s analysis of reforms we do not find clear cases of replacement either, nor in the studies carried out by Arias King. In fact, third-wave transitions have little to do with bloodshed. On one hand this is

---

<sup>11</sup> Huntington (1994), p. 149.

grounded in the change in political culture that was established by the peace movements of Gandhi and Martin Luther King; it is also grounded in aversion to bloodshed in the wake of World War II, Korea and Vietnam, and, finally, the emerge of a global middle class that wants to preserve life for the purpose of consumption. In any case, totalitarian states achieve a monopoly on control of violence, and this along with the barriers posed by coasts and mountains make it unthinkable to muster the military allies needed to replace the regime.

There is a kind of replacement that stems from massive protests by people who are unhappy with the state of affairs in their country. In fact, the theoretical path of popular rebellion in Cuba has served as a substitute for forcing a replacement through military means. But the former is also ruled out, not just because of the conservative nature of Cuban society –there is a powerful myth about Cuban uprisings which I have addressed in another article–but because any popular rebellion in a post-totalitarian State first requires a breakdown in the political elite. The cases of central and Eastern Europe once again provide us with proof of this.<sup>12</sup> But this path is ruled out in Cuba because it could easily be construed as an external conspiracy in the conflict with the US.

So is a transfer of power possible? No.

This brings me back to the issue of domestic opposition. I will develop this argument point by point and in such a way so as not to bring in my own political preferences. I want express myself clearly on a sensitive issue and avoid statements that might be misconstrued.

At least in inland Cuba, the opposition faces the following problems:

- *Difficulty in social insertion.* Until now it has represented values, rights and concepts, not sociological majorities or minorities. As it was not born representing sectors, its ability to represent people tends not to take root, and its back-feeding is weakened in the face of liberalisation measures. If the government undertakes two or three structural reforms with regard to the economy and the insertion of individuals in the workplace, and other reforms with a strong social impact, it can in effect dissolve the opposition. This would absorb popular discontent and the expectations of broad sectors of Cuban society, undercutting the opposition with concrete measures it cannot direct.
- *Weakness and excess of doctrinarian policy.* As the opposition is forced to reinvent its political traditions, it has not had or spent enough time in founding them. This weakens referential spaces and strips political debate of meaning, tonalities and substantial ideas. At the same time, as the opposition has to reaffirm its reinvented identities, due to needs of recognition and self-recognition, it has neglected the policy of identifying itself with people's everyday problems and concentrated on the policy of identifying people with abstract values. It has not realised that the Cuban people are first and foremost interested in resolving their problems with everyday life, and after

that, democracy. This has prevented the opposition from taking a vital focus in politics: seeing reality as a problem and not as an obstacle.

- *Lack of connection with interests.* This dilemma is self-explanatory.

- *Little identification with the oldest political debate in Cuba: the debate on what kind of nation the Cuban people want.* This dilemma is shared by the regime and the opposition. Clearly, this is not a debate of the kind that depends on majorities, concerned about immediate needs and well-being. However, it is necessary because it gives a foundation and stability to the prospect of democracy and well-being. The debate involves intellectuals and thinkers but carries with it two obstacles: for the intellectual elite linked to the regime, the country's only problems stems from the United States; but for the rest of the intellectual community, the focus should be on individual rights. I must admit there are projects designed to fill this vacuum that do have to do with democracy, as I will discuss at the end of this essay. But for the opposition, this debate is not current, either.

- *Little relation with external political dynamics.* What is the reality of the world? The Cuban opposition does not tend to pose this question. There is no calibration, therefore, of the impact of information on the formulation of strategies of change or in the culture of governability that it is necessary to achieve in order to think and design State policies.

- *Absence or limited presence of a culture of changes in power.* Cuban society, most of which was born after 1959, is not used to changes in power, either peaceful or violent. In fact, their first taste of this was Raúl Castro taking over for Fidel Castro: it is perceived as a change only because of the impact it can and is having on people's living standards, not on the culture, structure and nature of the regime.

- *Loss of the political citizen.* Only recently has one seen social demands give way to political demands. But with the exception of the Proyecto Varela, these demands are not presented with the systematic nature and fluidity needed to re-found a citizenry interested in politics. This is the reason why social complaints are the most visible form of political response and do not translate into socially and politically structured alternatives.

- *Inadequate language of change:* The language of the opposition is mainly symmetric to that of the Cuban revolution. It is paradoxical, although culturally understandable, that the opposition has tried to democratise Cuba with the same language that recreates and reproduces violent systems of political expression.

- *Permanent dislocation of the central political debate.* The conflict between the US political class and the Cuban government has made it difficult to situate the debate between the Cuban State and society. This fuels the image of opposition leaders as heroes and makes it

<sup>12</sup> Huntington (1994), chapters 3-4, and Arias King (2005), Part I, the Reforms.

harder to incorporate everyday people talking about their needs and worries.

The opposition has these problems that prevent it from pressing for a possible transfer of power because it does not represent political alternatives that are sociologically important, nor does it use a language of social insertion that hits home with the most dynamic sectors, i.e. the ones who set the reference points to follow. Sloterdijk would paraphrase this, with a somewhat elite slant, as 'self-denial of the language of high culture'.<sup>13</sup>

This presents the transition in Cuba as a transformation or reform. Regardless of what people want, the transition in Cuba begins as a reform and eventually ends up as a pact. Political change in modern societies reduces the range of possibilities to ousting those in power or cutting a deal with them. Cuba's difficulties for achieving a transition based on deal-cutting stem from an excessive moralisation of the political conflict, a limited history of dialogue and negotiation and a fragile capacity for tolerance. There is also inertia in the discourse of intransigence that makes it difficult for who have enjoyed power, representativity and resources to adjust their strategy to suit a society in movement. In other words, even if extreme sectors lose space, they have not lost hegemony as political reference points that determine the course of the process. This continues to fuel an illusion because forces that tend to occupy the centre have little experience there, which would help them have more influence over the democratisation of the transition. For starters, and given the porosity of Cuban society, the hegemony of *soft speech* would seduce many moderate sectors on the island with a fundamental impact on the pressure of new expectations from the Cuban government. If there is not going to be bloodshed, why not change?

But the hegemony of a *hard landing* persists in the game of back-feeding with the extremist discourse of the regime. This causes yet another paradox: the Cuban government uses the tough talk of its adversaries to justify its political immobility and conceal and guarantee, on the hand, social mobility and recycling. In this situation it behaves just as it does with the policy of the United States. Whereas before it used this policy as a pretext for not changing, now it uses it as a pretext for changing from the same place. Let us call this the cynical transition in which the rhetoric of the *enemy-who-is-coming* transforms into the counter-language to do the same thing the enemy had been demanding.

With similar guarantees, with that same capacity for using its adversaries and with the certainty that over the short term no significant social pressure will amass, the transition in its reform phase can cover enough distance to lay the foundation for and deepen the economic restructuring of society, transform its elite within a kind of social capitalism and modernise society, achieving normality as measured by a series of international standards: consumption, special mobility, differentiated access to well-being and social and political use of Cuba's comparative advantages. If yesterday it was sugar, today it is a service-

based economy, with the health care system as its cutting-edge technology.

For the sector leading the reforms, the possible transition stops there. For this sector, that is enough. Its political model seeks to circumscribe itself to the dimensions of the island, returning from the vision of extensive domain that Fidel Castro espoused in his most triumphant moment. This model, comparable to that of the Institutional Revolutionary Party (PRI in Spanish) in Mexico, works well with an opposition that is on the sidelines and does not offer immediate danger, with an intellectual class capable of criticising and obeying, and with a cultural plurality that is content if its aesthetic exhibition is not disturbed but rather stimulated. For this it does not need to heat up the economy like China and Vietnam have done, accelerating their transformation and creating a middle class quickly and with industrial progress. This sector can succeed over the short and medium term with this transition, which only goes half-way because it still controls the inventory of dysfunction and because the lack of response from the elite and society in general allows it to control the pace of transformation. If the transition started off slowly, it can take some time for contradictions to emerge, both the accumulated ones and those inherent in the process of change.

But this slow pace of a controlled transition can and must be changed. The political model of this phase of the transition, with its emphasis on the merging of the State with the party, narrows the limits and concepts being addressed by a society that is discussing accumulated problems and problems with carrying out reforms.

The accumulated problems have to do with including those who remain outside the new State-party. These are all those citizens who do not want to, cannot or do not consider themselves communists in a society that is nonetheless opening itself up to modernisation and its own cultural diversity. We can call this the dysfunctionality and tension of the State-party with the nation. The problems with carrying out reforms have to do with tensions that necessarily take place between the economic restructuring that is necessary and social participation in well-being, in a society that is beginning to recognise rights as belonging to individuals rather than revolutionaries. We will call this the contradiction between the State-party and modernisation.

China and Vietnam have been able to control these tensions because they have no problems with their identities, which are more or less homogenous, and their modernisations fit in well with what they see as traditions of cultural grandeur. As they have never seen a contradiction in the triad of *nation-political model-cultural foundation*, these countries have no problems as baggage from the past, but rather looping ahead: democratisation of society within the nation.

The Cuban government cannot control these tensions for long because it created artificial tension among the nation, the political model and the cultural foundation. And it did so trying to identify them. For this reason, those in power have problems looping back and looping ahead, once they have liberalised the

---

<sup>13</sup> Sloterdijk (2003), p. 301.

past through culture and the future through reforms. These are problems that can only be resolved by democratising the nation from within society. This requires openness to its plurality.

In order to achieve this it is also necessary to change the focus of the opposition and that of traditional geopolitics. There is no capacity to disturb the tranquillity of a process of reforms, but there is such a capacity for completing that tense and contradictory process in an agreed transition.

This depends on two factors. The first has to do with the possibility of the political alternatives having sufficient sociological visibility to press for changes. Deploying that visibility depends on an ability for insertion and communicating strategies to citizens in a systematic and consistent fashion in order to stabilise political references within broad sectors of the population. And this is related to supply and counter-language in a society that is in flux.

Societies that are simple, static and rigid can assimilate simple offers and tough language. As they find no outlet and lack intra-social communications, a call for rupture might receive enough support to trigger a situation of change. It is doubtful that the rupture will bring about democracy, but some kind of outlet is possible when there is a call for rupture in tranquil societies.

Cuban society has not been immobile. Interpretations which have bolstered this perception have confused political calm with social and cultural calm, and the regime's immobility with paralysis in society. But Cuban society has been changing for more than 20 years, despite the government: in terms of instruction, cultural references, circulation of ideas and individual self-management of economic well-being, Cubans are not idle. What has happened is that a society in flux has not found the appropriate channels of expression to make those changes transparent and give them coherent meaning. Mobility invites moderation, rationality in decision-making, conservation of life and calculation of benefits. By the way, Cuba has always been this way. If the process of liberalisation and reforms that is under way remains on a consistent path, then social mobility in all of these realms will be greater and have more dynamism. This will fundamentally favour self-centred and peaceful goals and proposals that offer rational dialogue. The challenge for the political proposals is to respond to society's coordinates and not follow the mirage of urban disputes stirred by people who are angry and uneducated. It could be that society beats the opposition to the punch with proposals that are more modernising and viable.

This requires a consistent strategy with respect to the regime. An agreed transition as a continuation or second phase of liberalising reforms translates in politics as a communicative pacification with the sector that hold power. The political premise of this pacification is national reconciliation. In fact, without reconciliation no change is possible and the opposition cannot rise to a position of greater social visibility. Nor is it possible to guide reforms socially toward national democratisation, or toward the 'town square',<sup>14</sup> in the words of Natan Sharansky. Nothing is certain, but the first step toward granting a marginalised opposition political access is to

reshape language, adapting it to compromise and negotiation, and to redefine strategy to move toward a pact. This would be a historic agreement with respect to the past and a political agreement with respect to the future. In other words, the possible reconciliation between the fear of George Santayana –'those who forget the past are condemned to repeating it'–<sup>15</sup> and Jorge Semprún's demands for 'collective and voluntary amnesia'<sup>16</sup> to demoralise the conflicts inherent in a political transition.

In this sense, the search for an agreed transition is not consistent with excessive demands for free elections as a launching point for democratic change. One way to thwart the possibility of reforms leading to a political transition is to demand that the State be open from the outset to competition among political alternatives. The 'solitary wave' of democratisation also means that we Cubans are obliged to seek broad agreements on the premises of political change before a change in leadership. Seeking the democratisation of key forces, converting the parties to the conflict from enemies into adversaries, reaching a consensus on key points and a pact on the nation are fundamental steps for stabilising the democratisation of institutions over the long term. To start off by opening up the democratic game to citizen participation in choosing between opposing political alternatives –not sufficiently structured– and state forces who control power and political communications through their institutions is tantamount to guaranteeing a 'democratic' recycling of political sectors hiding behind a façade, without guaranteeing at the same time the institutional, cultural and sociological conditions that are necessary for change. The public realm as a place for building democracy is an essential premise for democratic competition for public power.

In any case, early pressure without sociological capacity to guarantee it would block the possible options by activating the leadership's capacity for thwarting demands. It is the equivalent of attacking a fortress using only Christian prayers as weapons. This can only strengthen those inside and delay any possible change.

South Africa, making the moral abstraction necessary for all analytical exercises, is an example of a successful democratisation precisely because the conditions for democracy existed in the practices of the white, racist elite. If the circulation of power in Cuba were done through democratic procedures, it would make sense to exert political pressure with demands for elections because this would simply be a matter of opening up the game to participation by those who are excluded, not creating the game from scratch.

Palestine, on the other hand, shows the risks involved in a premature election process that does not feature key democratic forces.

Here, the other factor comes into play: traditional geopolitics.

How can this 'solitary wave' of democratisation be helped? Changing the premises of traditional geopolitics toward the island –which means destabilising the local game of delayed cold war between Cuba and the US– is the only way to keep US foreign policy from continuing to be a structural variable in

<sup>14</sup> Sharansky (2004), p. 20.

<sup>15</sup> Garton Ash (2000), p. 52.

<sup>16</sup> *Ibid.*

Cuba's domestic policy. If Washington sneezes in Iraq, Cuba's virtual democratisation catches a cold. But if Washington sneezes in Florida, the probably virtual democratisation of Cuba freezes over. A change of focus would clear up the options for solving the always postponed conflict between the Cuban state and nation.

To confuse a conflict of interests with a conflict of values is not fair to a generation that did not take part in the former and weakens a generation that can take part in resolving the latter. This only leads to confrontation and to the involuntary withdrawal of demands from citizens who do not want to imitate any heroes. This contributes to stopping liberalisation at mere reforms and preventing them from leading to full-blown democratisation. In this way the US is helping to stabilise the new bourgeoisie, similar to the one it recovered in the 1960s, but not to establish freedom in Cuba. If the transition goes no further than liberalising reforms, Cuba might find itself beset with the Latin American dysfunction of rich families that control basic elements of the economy and national wealth and which, citing reasons of national security, can continue to block resolution of problems such as racism and getting a diverse population to participate in national affairs.

Changing geopolitics is not just a question of revising their rules of engagement but also about changing the concepts and agenda that lie beneath the confrontation. These concepts were built during the Cold War, with the idea that they could quickly

oust an adversary and restore democracy with the forces at hand. And they failed. Now, it is a matter of building both democracy and the players. For this, the most commonly used political agenda is not good because it does not reconcile possibilities with internal developments.

Stimulating democracy in Cuba can only be achieved by reducing geopolitical pressure from a player who is only capable of activating values such as nationalism to impede and delay the very democratisation it calls for. And this change in agenda is crucial for making it consistent with the overall agenda of other international players that might participate, such as Europe; or who might be stirred to act, such as Latin America. This agenda deserves only one concept: dialogue and support for the design conceived by the Cuban people.

If the wave of democratisation in Cuba is inevitable, the question is when we the Cuban people will finally be able to live in democracy. The possibility of getting an answer sooner depends on the quickness with which guarantees are provided to the effect that the independence of Cuba is not under discussion. However, paradoxically, the independence of Cuba can implode if there are prolonged delays in the process of democratisation, which is the only possible outcome for the Cuban nation in the 21st century.

**Manuel Cuesta Morúa**

*Graduate in History*

## Bibliografía

- Agamben, Giorgio (2005), *State of Exception*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Arendt, Hannah (1961), *Between Past and Future*, Viking, New York.
- Arias King, Fredo (2005), *Transiciones, la experiencia de Europa del Este*, CADAL/CEON/Pontis, Buenos Aires.
- Baloyra, Enrique A. (Ed.) (1987), *Comparing New Democracies: Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone*, Westview Press, Boulder, Col.
- Carr, Raymond (1987), 'The Spanish Transition to Democracy in Historical Perspective', in Robert P. Clark & Michael H. Haltzel (Eds.), *Spain in the 1980s: The Democratic Transition and a New International Role*, Ballinger Publishing Company, Cambridge, Mass., p. 1-14.
- Cialdini, Robert (1984), *Influence: The Power of Persuasion*, Quill, New York.
- Friedrich, Carl J. (1941), *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Little, Brown & Co., Boston.
- Garton Ash, Timothy (2000), *Historia del presente*, Tusquets Editores, Barcelona.
- Habermas, Jürgen (1997), *Más allá del Estado nacional*, Editorial Trotta, Madrid.
- Huntington P. Samuel (1994), *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Laclau, Ernesto, and Chantal Mouffe (1985), *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*, Verso, London.
- Lefort, Claude (1981), *L'invention démocratique: les limites de la domination totalitaire*, Fayard, Paris.
- Linz, Juan, & Alfred Stepan (1989), 'Political Crafting of Democratic Consolidation or Destruction: European and South American Comparisons', in Robert A. Pastor (Ed.), *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, Holmes & Meier, New York.
- Oakeshott, Michael (2000), *El racionalismo en la política y otros ensayos*, Fondo de Cultura Económica, Mexico.
- Segre, Roberto (2003), *Arquitectura antillana del Siglo XX*, Universidad Nacional de Colombia/Editorial de Arte y Literatura, Bogotá/Havana.
- Sharansky, Natan (2004), *Alegato por la democracia*, Editorial Gota a Gota, Madrid.
- Sloterdijk, Peter (2003), *Crítica de la razón cínica*, Ediciones Siruela, Madrid.
- Whitehead, Laurence (2003), 'The Consolidation of Fragile Democracies: A Discussion with Illustrations', in Robert A. Pastor (Ed.), *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, Holmes & Meier, New York.
- Zizek, Slavoj (1989), *The Sublime Object of Ideology*, Verso, Madrid.

# The Cuban Economy at the Crossroads: Fidel Castro's Legacy, Debate over Change and Raúl Castro's Options

Carmelo Mesa-Lago

## Introduction

At the end of 2008, the Cuban revolution will turn 50, the so-called Special Period will turn 19 and Raúl Castro will have been in power for two and a half years, 10 months of that as President of the Council of State. This Working Paper evaluates the current status of the Cuban economy (Fidel Castro's legacy), analyses the debate that emerged after a speech Raúl delivered on 26 July 2007 and explores the course of possible reforms. The official statistics are only from recent years, making a long-term perspective impossible. In order to evaluate economic and social performance, the author has devised statistical series that allow to compare the situation in 1989, the year before the crisis triggered by the collapse of the Soviet Union, with the later economic recovery, particularly in the period 2000-07, through macroeconomic indicators and figures on physical production, the external sector and social indices. The analysis of the debate on change identifies the key issues and draws on numerous studies by Cuban economists who live on the island. The paper is also based on articles in official newspapers, dissident writings seen on the Internet, the 'Reflexions' of Fidel Castro and speeches by Raúl Castro, publications by ECLAC and articles in the international press. A summary is provided of the economic measures Raúl has taken since April 2008 and the reforms he has announced are outlined, with commentary on their viability and possible impact. The paper is rounded off with conclusions and prospects.

## I. Evaluation of Economic and Social Statistics

### A. Macroeconomic Indicators

#### 1. GDP Growth

Due to a 35% fall in GDP after the collapse of communism, Cuba's average growth rate was -1.4% in the period 1990-2000, the worst in all of Latin America (ECLAC, 2000). This happened despite a partial recovery since 1995 as a result of modest economic reforms in the first half of the decade. Cuban economists blame the negative growth figure on an economic deceleration from 1997-2002 (except in 2000) that stemmed from a stagnation of the reforms. In 2003 Fidel Castro launched what he called the 'Battle of Ideas' (one of his frequent ideological campaigns against free market economics) and did away with the reforms: he once again centralised all economic decision-making, unlinked the economy from the US dollar, created a single account at the Cuban Central Bank for depositing all foreign currencies and trimmed the country's small private sector (Mesa-Lago & Pérez-López, 2005). Unlike Cuba's track record of economic decline in times of anti-market re-centralisation of decision-making, official data suggest strong economic expansion since 2004, with an average annual growth rate of 10.6% in the period 2005-07 (Table 1), the largest in the region and comparable with that of China. But the numbers are the result of a statistical manipulation (Mesa-Lago, 2005a).

One good thing is that since 2006, Cuban statistics are published more quickly and easier to access on the Internet ([www.one.cu](http://www.one.cu)), but there two problems discussed in the paper:

- (1) The absence of many Cuban figures from publications by international organisations. One illustration of this is the fact that Cuba is excluded from 87% of the ECLAC series (2007b) that the organisation published in its last year report; of 23 graphs that compare Latin American countries, Cuba appears in only three –absolute and per capita rates of GDP growth, and open urban unemployment–. There are only blanks for figures on gross capital formation, net external transfers, gross foreign debt and consumer prices; these had been published in previous years. Debt as a percentage of exports has not been published since 2004.
- (2) The diminished credibility of Cuban statistics in recent years, especially macroeconomic indicators and some social statistics like unemployment; with regard to GDP and capital formation, ECLAC has introduced an exceptional measure: it publishes the official Cuban data (with a clarifying note) and adds its own estimates, but omits any figures for 2005-07 (the figures from the ECLAC office in Mexico often differ from the official Cuban numbers).

Simply changing the base year for calculating GDP at constant prices (from 1981 to 1997 since 2001) yielded a rise of 86% in per capita GDP (see Table 1) and an average annual increase of 56% in the annual value of GDP in 1989-2000, the period for which the old and new statistical series are available. Based on the old series, per capita GDP in 2000 was 7% below the 1989 level. But according to the new series it was 73% above the 1989 level. Neither the Cuban authorities nor ECLAC have explained this increase, even though they have been warned repeatedly about the problem (Mesa-Lago, 2005b).

The methodology of the UN, used internationally to measure GDP for more than 60 years and reintroduced in Cuba in the early 1990s, has been criticised in Havana on the grounds that it underestimates the country's social achievements. In 2003 Cuba created a new methodology which added to the GDP figure the value of free social services and subsidies paid out for rationed goods.<sup>1</sup> That year Cuba published two GDP growth rates: 2.6% based on the conventional methodology, and 3.8%, using the new one. ECLAC's growth rate was 2.9% (24% lower than Cuba's inflated, official rate). In 2004 Cuba provided only a figure using the new statistical method (5.4%) while ECLAC published a rate of 3%, which was presumed to be based on the conventional methodology and was 44% lower than the official Cuban number. In 2005, Cuba's official, inflated rate of GDP growth jumped to 11.8%, but in its report ECLAC

<sup>1</sup> Free services are measured through the value they would have if they were sold at market prices: if they were applied retroactively, they would increase GDP an average of 15.7% in 2000-03 and the value of social services by 81.9% (Miranda, 2008).

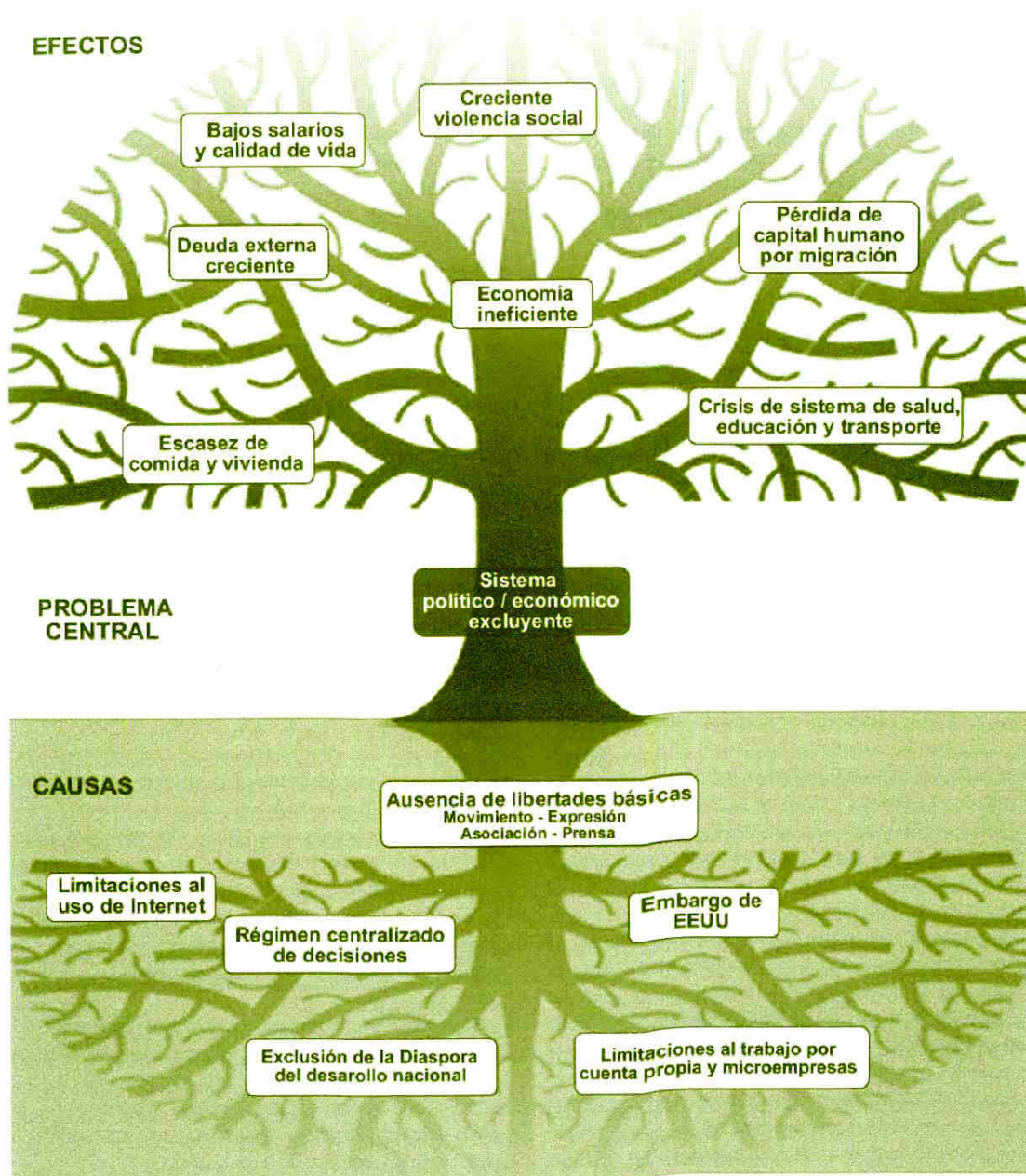


exógenas (EEUU y sus aliados). Los fenómenos de disidencia y oposición no son analizados como resultados de la lógica interna del país sino como marionetas de un enemigo exterior. Incluso las conductas e ideas no conformistas que no clasifican propiamente como políticas (como, por ejemplo, las preferencias musicales, de vestimenta y, hasta hace poco, de orientación sexual) son percibidas como "virus" contaminantes de procedencia foránea (capitalismo y sus gustos burgueses).

La doctrina cubana de seguridad y defensa no está preparada para enfrentarse al fenómeno del nuevo *disenso nacional* porque concibe las amenazas al actual régimen de gobernanza como externas y artificialmente inducidas.

Desde 1992 se viene produciendo un cambio de mentalidades que permea todos los sectores de la población y cohabita espacios al interior de las familias de la elite de poder y los funcionarios gubernamentales. Hay una *nueva disidencia*

Gráfico 2.



left this space blank, with a footnote that read: 'According to information supplied by the Cuban government, the economy grew 11.8%... calculated with a new methodology that is being analysed by ECLAC and the government of Cuba'. In 2006 Cuba reported an economic growth rate of 12.5% and for the first time ECLAC introduced two series of numbers: the Cuban figure, but only since 2001 and the figure based on the traditional method, although leaving blank the spaces for 2005 and 2006, with another footnote ('Data supplied by the National Office of Statistics in Cuba, which are being evaluated by ECLAC'). In 2007 Cuba reported an increase of 7.5% and again ECLAC gave no figure, with a similar footnote (ECLAC, 2003b and 2007b; Table 1).<sup>2</sup> The GDP growth rate of 7.5% was lower than the stated goal of 10%. This disappointing performance was blamed on heavy rains that damaged construction and agriculture, high prices for imported foodstuffs and oil, and a delay in importing consumer goods. A growth rate of 8% is forecast for 2008 (Rodríguez, 2007b).

The two over-estimates we have discussed make it impossible to compare the new series of Cuban GDP data with figures from the rest of the world. If the ECLAC has been trying in vain for four years to reach agreement with Cuba to calculate the real rate of growth, it is obvious that it is impossible to resolve the problem here. But let us make a speculative exercise in correction: if the average over-estimate of GDP of 56% observed from 1989 to 2000 (resulting from changing the base year for prices from 1981 to 1997) is applied to the figure of 7.5% in 2007, this would be reduced to 4.8%. And we adjust the over-estimate stemming from the new methodology based on the ECLAC estimates in 2003-04, the growth rate goes down to 2.7% or 3.6%, both far below the regional average of 5.6% in 2007.

Whatever the figure might be, the Cuban people say their living standards<sup>3</sup> have not improved, and Raul referred to this in a speech to the National Assembly in late 2007: 'it is of special interest that [GDP growth] be reflected as much as possible in the domestic economy, where there are daily shortages' (R. Castro, 2007b). But in that same assembly, the Finance and Planning Minister said: 'Today Cuba's GDP is perfectly comparable with that of any country in the world... and our country reiterates its right to see its achievements reflected without obstacles or ill-intended challenges, as is sought in international publications' (Rodríguez, 2007b). Cuba has the right to calculate its GDP however it sees fit, but it cannot expect its estimates, which do not meet the accepted international standards, to be comparable to those of the rest of the world. What is more, the figures released since 2004 in Cuba are not comparable with the earlier data, which have not been recalculated with the new method (Miranda, 2008).

In 2007, 17% of GDP<sup>3</sup> was generated through physical production (agriculture, livestock, fisheries, mining and manufacturing), 15% through basic services (electricity, gas, water, construction, transport, communications) and 68% through other services (trade, gastronomy, finance, administration and social services). This makes for a total of 83% in services (ONE, 2008), a major, positive transformation, especially in light of Cuba's human capital. But a fall in physical production and food self-sufficiency, and a process of de-industrialisation, has prevented a recovery of exports, encouraged imports and generated a huge and growing trade deficit, although this is offset somewhat by exports of services. Cuban economist Monreal (2007) is worried that this might cause a 'dysfunctional tertiarisation of the economic structure',

**Table 1. Macroeconomic indicators for Cuba, 1989, 2000-07 (in percentages, except when specified)**

Indicators (1)	1989	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
GDP growth (Cuba)	1,2	6,1	3,0	1,8	3,8	5,4	11,8	12,5	7,5
GDP growth (ECLAC)	1,5	5,6	3,0	1,5	2,9	3,0 (4)	(5)	(5)	(5)
GDP per capita (pesos 1981)	1.585	1.478	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
GDP per capita (pesos 1997)	NA	2.752	2.826	2.869	2.971	3.123	3.484	3.920	4.213
Gross capital formation/GDP (2)	25,6	12,4	12,1	10,6	9,2	10,1	12,0	13,5	n.app.
Inflation (ECLAC)	0,5	-3,0	-0,5	7,0	-1,0	2,9	4,2	5,7	n.a.
Liquidity-M2/GDP (3)	21,6	33,2	39,2	42,5	40,6	41,5	42,7	37,9	n.d.
Fiscal bal./GDP (Cuba)	-7,2	-2,1	-2,2	-2,7	-2,8	-3,5	-4,2	-3,1	-3,2

(1) 1989 and GDP p/c 2000 based on 1981 prices, the rest on 1997 prices.

(2) Cuban prices; ECLAC and Cuba have published sets of numbers with major differences.

(3) Cuban series until 2004, later discontinued; 2005-2006 preliminary figures from ECLAC (2007a) which in previous editions (2005a, 2006a) gives a different series for 2000-2004: 34.4%, 36.6%, 37.8%, 35% and 35.4%.

(4) ECLAC (2006b) raised it to 4.5%.

(5) Starting in 2005 ECLAC published two series: that of Cuba and its own estimate, leaving this section blank in 2005-07.

Sources: Cuba CCE 1991 and ONE 2001 to 2008; ECLAC 2001 to 2007a, 2006b, 2007b.

<sup>2</sup> Pérez Villanueva (2006) says that GDP had not recovered in 2005 the level of 1989 based on the conventional method, but had surpassed it with the new method.

<sup>3</sup> Rafael Hernández, director of the magazine *Temas*, says: 'the Cuban people may believe the economy is growing statistically, but not in their households' (quoted by Davies, 2007).

in other words inordinate growth of the tertiary, or service, sector.

## 2. Capital Formation and Internal Investment

Evaluating gross capital formation and investment as percentages of GDP in 1989-2007 is very difficult due to contradictions in the multiple statistics published by Cuba and ECLAC. These were complicated by changing the base year from 1981 to 1997. Gross capital formation fell from 25% to 9.2% of GDP in the period 1989-2003 and grew to 13.5% in 2006, half of what it was in 1989 (Table 1). Other data show similar declines with respect to GDP (Mesa-Lago, 2005a). According to the Cuban economist Pérez Villanueva (2006), investment has been insufficient for sustained growth, and long-term economic recovery requires rates of accumulation of capital equivalent to 25% of GDP as in the period 1975-89. The rate in Cuba in 2005 was 9.7%, the lowest in the region, which posted an average of 19.6% (ECLAC, 2007b).

## 3. Fiscal Deficit

The fiscal deficit as a percentage of GDP fell from 7.2% in 1989 to 2.1% in 2000 but it rose to 3.2% in 2007 (32 times the regional average of 0.1%), and it is forecast to grow to 3.8% in 2008. For this year it is estimated that fiscal revenue will rise 1% while expenditure will increase 2.7%; of this, 45% will go towards education, health and pensions, while 19% will be earmarked for transfers to companies and agricultural producers, including subsidies to companies that do not make a profit and products sold to the population, but only 6.6% will go towards investment. The Minister of Finance and Prices warned that 'in order to sustain higher levels of social justice, the country must increase production of goods and services with greater efficiency and quality, including social services.... what is even more serious is for [resources] to be diverted or used to the benefit of just a few' (Barreiro, 2007). Rodríguez (2007b) appealed for fiscal discipline in order to avert 'deficit plans [which] conspire against an economic efficiency'.

## 4. Inflation and the Money Supply

Based on the Consumer Price Index, Cuba experienced deflation in three years in the period 2000-03, but then prices rose and inflation reached 5.7% in 2006 (there are still no figures for 2007), 11 times the figure corresponding to 1989 and higher than the regional average of 5% in 2006 (Table 1; ECLAC, 2006b). The Cuban CPI figures are dubious because the government has never released figures on the basket of goods and services used to calculate them.<sup>4</sup> The increase in inflation in 2006 was caused by an expansion in budgetary spending, as well as a rise in prices in free agriculture markets, public services (inter-provincial bus services, railways and domestic flights)<sup>5</sup> and in stores that use foreign currency (ECLAC, 2006b; Mesa-Lago, 2006). The economic adviser of

the National Assembly, Osvaldo Martínez (2007), reports that food prices jumped 23.7% in 2007 and will continue to rise in 2008. The money supply (M2) in relation to GDP has grown since 2001 and reached 42.7% in 2005, the highest level since 1994 and twice the figure corresponding to 1989 (Table 1). In absolute terms, the M2 supply hit a record in 2006, with 20.874 billion pesos, 4.5 times the amount in 1989 (Pérez Villanueva, 2007a); according to ECLAC (2007a) the M2 fell to 37.9% of GDP in 2006, but it warns the figure is under-estimated because it includes only 'national' pesos and excludes 'convertible' pesos or CUC (see I-C-3).<sup>6</sup>

## B. Indicators of Physical Production

Figures on physical production of 20 products that are key to the Cuban economy (both for export and domestic consumption) are shown in Table 2. In 14 of the categories, production levels in 2007 were far below those of 1989.

### 1. Industry

During the Special Period, Cuba has suffered through undercapitalisation, a failure to keep up to date on technologies, a severe decline in production and high dependency on imports of manufactured goods. The country has failed to regain the level of installed industrial capacity it had in 1989 (Pérez Villanueva, 2004 and 2006). The contribution of industry (mining and manufacturing) to GDP fell from 26% to 13% in the period 1989-2007 (Mesa-Lago, 2002; ONE, 2008). Mining is the sector that did best, and agriculture the worst, followed by manufacturing.

**Oil and natural gas.** Oil extraction totalled a million tons in 1986, declined by 44% in the period 1987-91, later expanded –setting a record of 3.6 million tons in 2003– but fell to 3.2 million tons in 2004 and 2.9 million in 2005 and stagnated in 2006-07. Still, it was four times the level in 1989 and three times that of 1986. Extraction of natural gas (associated in part with extraction of oil and with a plant built by Sherritt International of Canada) increased by 35 times in the period 1989-2007 with 1.215 billion cubic metres, but extraction in 1989 was tiny and in 2006 it contributed only a fourth of the combined production of oil and gas. Despite the increase in oil production, this satisfies only 35% of Cuba's domestic needs (although this is up from 12% in 1989) and the remaining 65% is imported, mainly from Venezuela. Sugar-cane *bagasse* is a more important source of energy than oil, even though the former fell 67% in the period 1989-2006 because of the drop in sugar cane production; hydroelectric power makes a minimal contribution (Mesa-Lago, 2002; ONE, 2007; ECLAC, 2007a).

Deposits in northern Cuba could contain between 4.6 and 9.3 billion barrels of oil and 3 trillion cubic feet of natural gas. Despite more than €700 million in foreign investment and widescale drilling by joint-venture companies from Canada, Spain,

<sup>4</sup> 40% of the CPI is based on state goods and services, 30% on the agriculture and livestock market and 30% on self-employed people and the black market; it excludes prices in convertible pesos and hard currency (Vidal, 2006).

<sup>5</sup> Bus fares rose between 230% and 424%; a return ticket from Havana to Santiago costs 249 pesos and by plane it costs 440 pesos; the average monthly salary is 408 pesos.

<sup>6</sup> Cuba stopped publishing the accumulated money supply in 2004, but it can be estimated using figures on people's income and expenditure for 2005-06 (ONE, 2007). In the last year there was a small extraction of the money supply and a rise in GDP, which seems to confirm a fall in the ratio of M2 money supply to GDP.

Norway, India Brazil and others, there is still no confirmation of even one significant deposit, nor a single well operating with production that would be profitable and of adequate commercial quality; if such a site does materialise, it will take at least five years for production to begin (Piñón, 2008). Chávez finished an oil refinery in Cienfuegos that the Soviet Union had started to build but never completed. It came on line in December 2007, refining 65,000 barrels a day of Venezuelan crude. (Venezuela will also invest €1 billion in 2009 to boost the plant's capacity).

But a former Chairman of the Venezuelan state-run oil company (PDVSA) said studies carried out in 2000-01 showed that this refinery was not profitable and for this reason PETROBAS and PEMEX declined to take part in the project (Sánchez, 2006); to the contrary, Triana (2007) feels that the rise in oil prices does in fact make this facility profitable.

*Nickel.* Production of nickel peaked at 76,529 tons in 2001 (with a substantial investment by Sherritt), declined to 70,948 in 2003 and jumped back up to 76,000 tons in 2007. This was

**Table 2. Production in Cuba, 1989 and 2000-07 (in thousands of metric tons, unless otherwise specified)**

Indicators	1989	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2007/ 1989
<b>Mining</b>										
Oil	718 (9)	2.621	2.773	3.533	3.609	3.184	2.878	2.900	2.900	303
Natural gas (1)	34	574	595	584	658	704	743	1.085	1.215	3.473
Nickel	47	71	77	75	71	76	76	73	76	62
<b>Manufacturing</b>										
Sugar	8.121	4.057	3.748	3.522	2.278	2.530	1.348	1.474	1.100	-86
Steel	314	327	270	264	209	193	245	257	287	-9
Cement	3.759	1.633	1.324	1.327	1.345	1.401	1.567	1.705	1.893	-50
Electricity (2)	15	15	15	16	16	16	15	16	17	13k
Textiles (3)	220	47	47	30	28	30	25	27	31	-86
Fertilisers	898 (10)	118	93	92	72	49	43	41	40	-96
Cigars (4)	308	246	339	327	308	355	404	418	427	38
Shoes (5)	12	11	10	9	6	6	5	3	3	-75
Soap	37	23	18	18	15	16	13	14	15	-59
<b>Agriculture</b>										
Citrus fruit (6)	1.016	959	957	478	793	802	555	373	447	-56
Rice (6)	532	553	601	692	716	489	368	434	n.d.	-18
Milk	1.131	614	621	590	607	513	353	415	485	-57
Eggs (4)	2.673	1.722	1.525	1.778	1.785	1.749	2.066	2.341	2.355	-12
Leaf tobacco	42	32	32	34	26	32	26	29	28	-33
Tubers	681	1.231	1.380	1.437	1.844	1.946	1.801	1.330	1.480	117 (12)
Cattle (7)	4.920	4.110	4.038	3.972	3.970	3.943	3.704	3.737	n.d.	-24
Fish/shellfish (8)	192	101	80	60	67	64	51	55	61	-68

(1) Millions of cubic metres.

(2) Billion Kw/h.

(3) Millions of square metres.

(4) Millions of units; the peak in cigars was 657,000 in 1965.

(5) Millions of pairs, the record was 19 million in 1981.

(6) 2000-07 includes an estimate of production in patios and urban gardens, as well as private consumption and private farms.

(7) Thousands of head; the record was 7 million in 1967.

(8) The record was 244,000 in 1986.

(9) 1 million were produced in 1986.

(10) The record was 1.1 million in 1985.

(11) Per capita production was virtually the same.

(12) A fall of 24% with respect to 2004.

Sources: CCE (1991), ONE (2001 to 2008); figures prior to 1989 come from Mesa-Lago (2002).

24% below the initial goal of 100,000 tons and below the record figure of 2001, but it was also 62% higher than the 1989 level. The goal for 2008 is 80,000 tons. Cuba's three nickel plants are operating at full capacity (33,000 tons at Pedro Sotillo, 33,000 tons at the Che Guevara facility and 10,000 at Ramos Latour) so new investment will be needed in order to increase production (Frank 2006, 2007). The newest of the plants is the Che Guevara one (built with Soviet technology), which consumes 18 tons of oil for each ton of nickel it produces, compared to a ratio of 12 to 1 at the Pedro Sotillo plant (the most efficient one, built by the US in 1957). The new, promised investments are: (a) €200 million from Cuba itself; (b) €300 million from Sherritt to increase capacity at Pedro Sotillo by 16,000 tons between 2008 and 2011; (c) €340 million by China to complete the ferrous-nickel plant in Camariocas (which will produce 22,500 tons), which was left unfinished by the Soviet Union, an agreement annulled in 2007 and replaced by one with Venezuela. But this plant also consumes a lot of energy, and would have been profitable only when the Soviet Union subsidised prices for nickel and oil; and (d) €880 million from China to exploit a nickel deposit in San Felipe which will produce 50,000 tons a year but which was also apparently abandoned in the past (Mesa-Lago, 2007).

**Sugar.** Sugar production averaged 2.5 million tons a year in the period 2000-07, less than a third of the average figure in the 1980s. The industry was restructured in 2002 due to low world prices for sugar, as well as to reduce costs, raise productivity and turn a profit; 45% of Cuba's sugar mills were shut down, 60% of the land that had been used to grow sugarcane was shifted to other crops and 100,000 workers were laid off (Pérez-López & Álvarez, 2005). But production plummeted in the period 2003-07 and the goals set were not achieved. Agricultural output per hectare fell from 64 to 28 in the period 1989-2006, and industrial turnout from 12% to 10% in 1985-2006 (CCE, 1991; ONE, 2007). Sugar production dropped from 4 million tons in 2000 to 1.1 million in 2007 (compared with a goal of 1.6 million), down 86% from the figure in 1989 and the worst performance in 113 years. The reasons given for the failure in 2006 were these: a late start to the harvest, only 42 mills were operating (27% of those which existed in 2002) and they got a late start due to delayed repairs; less land was planted and 30% of it was overgrown with *marabú* (a thorny bush); there were frequent equipment breakdowns which interrupted the milling process, reduced output and raises costs (time lost was estimated at 40%); fuel shortages caused delays in transport and milling, and there was also a lack of labour incentives. After the harvest of 2006, and with their eyes set on the significant rise in world sugar prices, Fidel Castro and the Sugar Minister, General Ulises Rosales, changed Cuba's strategy again and aimed to triple production in two years (as well as exports and revenues)

through greater investment, an additional 120,000 hectares of land being planted, 51 mills in operations, importation of replacement parts, greater use of fertilisers and herbicides, and the creation of a state agency to sign agreements with foreign investors (*Granma*, 3/VI/2006; AFP, 27/VIII/2006). But disaster struck again in 2007. Officially it was blamed on hurricane Noel, whose torrential rains lashed the eastern provinces, flooding fields and destroying roads, bridges and railway lines. But internal failures were also reported: only 30,000 hectares of land were planted (25% of what had been planned); 47 mills began working on time but four were late. Mills were beset with frequent breakdowns, a lack of imported supplies, and low-quality machetes and gloves. Only 15% of Cuba's provinces and 66% of the mills met the goals set for them. In 2008 the original goal of 3 million tons was scaled back to 'a small increase' on the 2007 figure, by planting 12% more land, using nine more mills and expanding mechanisation. But the harvest was delayed because some lands were not properly prepared, and some roads and bridges had to be rebuilt; the largest mill operated at only half its capacity as it awaited seven harvesting machines being sent from Brazil, and the third mill was closed for 10 days because of problems with a new boiler; in February, organisational problems were reported and planned imports failed to arrive. So the government announced a programme of '100 days of extraordinary effort and victory' in order to boost the milling process, raise industrial output and make better use of available capacity; in late March Cuba reported an increase in production of 29% compared to 2007 (*Granma*, 5/II/2008 and 19/III/2008).<sup>7</sup> Domestic demand consumed 700,000 tons and left only 400,000 to export in 2007, so Cuba had to import 250,000 tons from Colombia and Brazil (Frank, 2008).

**Main Manufactured Goods.** In 2007, production of four out of five manufactured goods that played a crucial role in Cuba's process of industrialisation and substituting for imports were considerably below their 1989 levels: the decline was 9% in the case of steel,<sup>8</sup> 50% for cement, 86% for textiles and 96% for fertilisers. Production of shoes and soap for domestic use was down 75% and 59% respectively compared to the levels from 1989. Only the production of cigars – a traditional Cuban export product – rose, increasing by 38% from the 1989 level. But supplies of cigars and cigarettes for domestic consumption were reportedly 63%-75% lower than usual (*Tribuna de La Habana*, 18/III/2007).

**Electricity.** Electricity generation fell by 28% in the worst period of the crisis, later recovering and remaining flat until 2006. This contradicts the empirical evidence that GDP grew at a much slower pace than did consumption of electricity. Fidel Castro declared 2006 to be the 'Year of the Energy Revolution' and predicted that Cuba would be an energy model for the entire world: it would churn out an additional million kilowatts,

<sup>7</sup> The Cuban agronomist Nova (2006) says the sugar industry is on the verge of disappearing because of 'a grave strategic error that increases the vulnerability of the economy': (1) workers are paid 5% of the world price for sugar, and less than the average national wage; the workforce is unstable and increasingly unskilled, with saps productivity; (2) financing that is centralised at MINAZ shows down the earmarking of resources and supplies; (3) the varieties of sugar cane planted are not suited to the land that is used, more than 50% of planning is done at the worst time of year for this, widespread weeds cause losses of 2 million tons a year and irrigation is insufficient; (4) 15%-20% of the cane is lost because of insufficient capacity to cut and load it delay transport to mills, where the machinery and tools are in poor condition because of lack of maintenance, and railway service breaks down frequently; and (5) the rapid halving of the number of mills to be used caused serious problems.

<sup>8</sup> Cuba's largest steel mill (Antillana de Acero) was restructured in 2007, due to aging equipment, overstaffing and interruptions power outages (the plant shut down for six months in 2004); 200 jobs were eliminated, and increased productivity was forecast for 2007 (*Trabajadores*, Havana, 5/III/2007).

boast four times as much installed capacity; its six thermal electric plants (most of them 65 years old and wasteful) would be gradually replaced with 265 diesel engines, combined with 4,518 *grupos eléctricos* (small, autonomous electrical plants installed around the country and integrated into and synchronised with the national power grid; if the grid fails, the smaller plants come into action and maintain the power supply) as well as new natural gas plants; energy-inefficient domestic appliances, incandescent light bulbs and kerosene stoves would be replaced with others that save more energy; crews would replace 2 million electrical outlets, 1.5 million home-made connections, 12,400 transformers and 16,000 electrical pylons; there would be more than enough electricity, power outages would end as of 1 May and Cuba would save 1 billion pesos. Castro initially estimated the cost of the programme at €1.2 billion, but later reduced it drastically (*Granma*, 24 and 30/XII/2005). In early 2006 he complained that 'the planners at the Ministry of Basic Industries and the electrical syndicate, clinging to mistaken dogmas and criteria, say the synchronisation is impossible and that the way to resolve the energy problem was to buy new thermal-electric plants. What madness!'. He also argued that the cost of just one thermal-electric plant was €350 million and that with that much money Cuba could buy all the *grupos eléctricos* it needed (Castro, 2006).

Generation of electricity rose and hit a record in 2007, surpassing the 1989 level by 13%, although on a *per capita* basis it remained unchanged. But some serious defects in the new energy programme have been identified: it is a short-term remedy but not a long-term solution because the aging thermal electric plants (damaged by use of heavy crude with a high sulphur content) deteriorate more and more. They will eventually break down, shift more responsibility on the small autonomous units mentioned above. These will turn out to be insufficient and the entire system will collapse. The small autonomous units require frequent maintenance; the diesel fuel needed by these units spread all over the island needs to be transported by a fleet of trucks, and diesel is more expensive than oil. And more and more diesel will be used as the autonomous units operate more and more; new electric stoves and appliances will use more energy, and if the electrical grid fails, food will spoil and cannot be cooked. The government will not be able to recover the cost of a quarter of the new appliances sold to the population for €300 million. Electrical conduits and structures are stolen frequently (2,094 in 2005 alone) and similar robbery can happen with the *grupos eléctricos*, the small autonomous electrical generators (*Trabajadores*, 15/V/2007; Mesa-Lago, 2007).

The Minister for Basic Industry, Yadira García, said Fidel Castro's promise to do away with power outages had been kept and Minister Rodríguez said blackouts in 2007 were down 87.5% in 2007 compared with 2005. But only a third of the smaller units have been installed, voltage at peak hours declines noticeably, transformers have exploded and in mid 2006 and early 2007 power outages were reported in Havana, Matanzas and Pinar del Río (Mesa-Lago, 2007). Evaluating 18 months of 'Energy Revolution', vice president Carlos Lage acknowledged

that 1.2 billion tons of diesel fuel are consumed at a very high cost, fuel supplies are still vulnerable, electricity consumption might be cut and savings are insufficient (*Juventud Rebelde*, 4/VI/2007). A state-approved journalist said it is still premature to evaluate the overall impact of the energy-saving programme, its cost and the quality of service; outages are still frequent (91% of them happen on secondary circuits and in homes where the plan has already been implemented). Crews still have to install intake cables in 2.3 million homes, replace tens of thousands of kilometres of conduits, build 45% of the substations that are planned, 63% of the secondary circuits, 41% of the transformers, 48% of the electrical pylons, 53% of the breakers and 50% of the meters. The number of areas suffering from low voltage has increased recently due to aging and deterioration of the central grid and the installation of new equipment in state agencies and officials' homes. This is a problem because many families now depend on electricity to refrigerate and cook food (Mayoral, 2007).

## 2. Transport

The number of passengers transported fell 84% in the period 1986-95 (from 3.2 million to 533,800) and even though it rose to 1.6 million in 2007 this was only half the figure corresponding to 1986. Furthermore, only 43% were transported 'by traditional means', with the rest doing so by 'alternative means' such as animals or on their own (Pérez Villanueva, 2007a; ONE, 2008). As of late 2007 Cuba had received 806 of 8,000 buses it planned to get from China; there were only 395 more public buses working than in 2006 and the number of passengers carried rose 5%, while rail passengers declined 4% and airline passengers by 14% (*Granma*, 28/XII/2007; ONE, 2008). The Transport Minister says the accumulated deficit is so great that the situation has not improved with the import of buses, equipment is not maintained properly and workers have not been trained to use it (AFP, Havana, 17/III/2007). There are also frequent attacks of vandalism against vehicles, and junk yards of buses have sprung up with vehicles damaged in accidents or idled because of a lack of spare parts.

## 3. Agriculture

In 2007, 19.6% of Cuba's workforce was involved in agriculture and fishing but generated only 4.2% of GDP, making their productivity extremely low (ONE, 2008). Production of agriculture, livestock and fisheries fell 11.6% in 2005 and 6% in 2006 but reportedly increased 23.4% in 2007.<sup>9</sup> However, the period 2006-07 production of five important items was far below the 1989 level: the decline was 12% for eggs, 18% for rice (75% of it is imported, 33% for leaf tobacco (in contrast with the increase in production of cigars), 56% for citrus fruits (this used to be a major export product) and 57% for cow's milk. The number of head of cattle raised, which in 1967 was 7 million, fell relentlessly to 4.9 million in 1989 and 3.7 million in 2006, a decrease of 24% from the 1989 level and 47% below the level corresponding to 1967; the number of head per capita fell from 0.83 to 0.33 in the period 1989-2006, which explains

<sup>9</sup> Martínez (2007) warns that 'this is still no time to celebrate because the increases [in agricultural production] are with respect to the low level of 2006 and far from meeting the pressing needs... and causing a position turn in public opinion'.

the drastic decline in production of meat and milk (Mesa-Lago, 2007). The coffee harvest in the period 2007-08 was 4,400 tons, down 85% from 1989 (*Granma*, 12/III/2008). On the other hand, production of tubers rose and peaked in 2004, but it fell in the period 2005-07; in the last year it was 117% higher than the 1989 level but 24% below 2004. Production of vegetables and beans in 2007 was six and four times, respectively, that of 1989. However, this production and that of tubers is over-estimated because since 2000 it has included 'an estimate of production in patios and plots of land and for home consumption... among private cooperatives and farmers' (ECLAC, 2007a).

The government has traditionally blamed poor agricultural production on external factors such as the US trade embargo and the weather: (1) imports of feed for cattle and poultry fell 52% in the period 1989-2000 and hurt production of meat and dairy products, but have risen since 2002 thanks to purchases from the US; (2) three hurricanes in 2005 (Dennis, Katrina and Wilma) caused severe losses, particularly in citrus fruits, tobacco, coffee and poultry. But even though there was no hurricane and rainfall was adequate in 2006, agricultural production fell; (3) severe drought in 2004-05 triggered 1 billion pesos in losses; and (4) copious rains in 2007 damaged the sugarcane harvest. We have already analysed the internal factors that contributed to this problem.

However, a series of articles published in Cuba in 2006-07 identify systemic causes of the fall in agricultural production. First, despite the agricultural reforms of 1993, the structure land use and property is still inefficient and lacking in incentives: 55% of land is still owned by state companies; another 26% are old state-run forms that were transformed into Basic Units of Cooperative Production (UBPC), but they inherited debts and obsolete equipment from the State, their members were not consulted or trained when the transformation took place and they continue to behave like government employees (they do not feel like owners), the government directs production with little input from the members and buys virtually all of their production below market prices, and sales to free agricultural markets have price caps and amount to only 3.5% of total sales in those markets; only 44% of the cooperatives are profitable and the rest need government subsidies;<sup>10</sup> another 6.3% of the land is designated as Agriculture and Livestock Production Cooperatives (CPA), whose numbers have declined under the burden of debts and lack of profits. Another 8.2% of Cuba's land is held by Credit and Service Cooperatives (CCS), these are also under tight state control and lack tractors or have broken equipment. The remaining 4.5% of the land is used by private farmers who produce two-thirds of Cuba's foodstuffs and post higher productivity than the state-held land and the UBPC (overall agricultural output is below the world average, except in two crops). In the second place, the state system of forced purchases (the so-called *Acopio*) is a monopoly which works as an intermediary that 'buys cheap and sells expensive'<sup>11</sup> and suffers from serious problems: (a) it extracts an average

gain of 29% and as much as 41% of low-quality bananas are bought from producers and sold as top-quality to retailers; (b) it delays payments to producers, running up huge debts; (c) it sets prices in a rigid way through provincial councils, has scant information on inventories and demand, and does not lower prices even when the product is of low quality and does not sell and thus ends up rotting (an expert has to decide whether to lower prices but often there is no telephone with which to call and when the product arrives it has already spoiled); (d) it had inadequate storage facilities and scales, as well as aging transport equipment, part of which is broken down or lacks gasoline, batteries, tires, etc; and (e) provides producers with only small amounts of supplies (fertiliser, seeds, fuel, machetes, boots and gloves) which are totally insufficient for them to meet production goals. Thirdly, substantial losses are sustained because of organisational problems; for instance, millions of litres of milk spoiled in 2007 due to delays in pickup, a shortage of bottles, insufficient controls and an exodus of experienced dairy workers. In the fourth place, 39% of land that had been used to grow sugarcane and was supposed to be transferred to food production is idle and covered with *marabú*; furthermore, irrigation systems became undercapitalised (Borrego, 2006; González, 2006; Nova, 2006, 2007; Pagés & Castaño, 2006; Martín & Pérez, 2007; ONE, 2007).

**Fish and Shellfish.** Catches totalled 244,000 tons in 1986, fell to 192,000 in 1989 and then to 61,199 in 2007, a decrease of 68% from the 1989 level and 75% compared with 1986 (there was an increase in 2007 due mainly to production at fish farms, but a big drop in prawn catches). The Cuban fishing fleet is decrepit and saddled with a high debt, a lack of liquidity, low credibility among creditors, technological problems, high oil prices, damage from hurricanes and the energy crisis. In late 2006, the European Commission said it found deficiencies and insufficient protection against contaminants in Cuban fishing products and asked the government to improve its sanitary controls (EFE, Brussels, 24/XI/2006).

### C. Foreign Sector Indicators

Foreign sector indicators are seen in Table 3 but their availability has declined in recent years; the last complete figures on trade in goods were published in 2004; figures on exports of nickel were no longer released starting in 2002; complete figures on the balance of payments were suspended in 2001 and there are only partial data for 2005-06 and nothing for 2007; figures on direct foreign investment stopped being published in 2001 (ONE, 2006, 2007, 2008). The ECLAC figures on the balance of payments are incomplete and contradictory, and there are also problems with figures on terms of trade.

#### 1. Trade Balance in Goods

The value of exports of good plummeted during the crisis and remained flat in the period 2000-03. Later it grew, but in

<sup>10</sup> In 2003 the UBPC only accounted for 4% of total tobacco production, 10% of vegetables and 20% of tubers; the rest was produced by private farmers and other cooperatives (Mesa-Lago & Pérez-López, 2005).

<sup>11</sup> Leonel Valdivia, Director of *Acopio*, answered a journalist who asked if it would be a good idea to do away with the *acopio* system as a state intermediary: 'No, because marketing would fall into the hands of private intermediaries and prices would shoot up'. The journalist sought to refute this by saying 'producers earn more when they sell to private intermediaries and receive payment immediately' and Valdivia accepted this argument (González, 2006).

2007 it was still 31% below the level corresponding to 1989 (as a percentage of GDP, exports fell from 27.5% to 8% in 1989-2007). On the other hand, the value of imports of goods rose much more quickly and in 2007 was at 25% of the 1989 figure.<sup>12</sup> The deficit in trade in goods hit successive records, peaking at US\$6.598 billion in 2006 and although it fell slightly to US\$6.381 billion in 2007 (€4.710 and €4.400 billion) it was still at 137% of the 1989 figure. These figures confirm the traditional weakness of Cuba's foreign sector, which after 18 years of economic transformations has still not achieved equilibrium in its trade balance in goods. Plus, Cuba no longer receives the long-term loans at very low interest rates that the Soviet Union used to provide automatically to cover its annual trade deficit and which Cuba has not paid back. Marquetti (in Pérez Villanueva, 2004) says that in order to regain the 1989 level, Cuban exports would have to grow at an annual rate of 20%-30% in the space of five years, which is unlikely given past economic performance, growth forecasts for 2010 and structural factors that are difficult to correct.<sup>13</sup>

## 2. Terms of Trade

Taking 1989 as a base year, ECLAC estimates a 55.6% decline in Cuba's terms of trade in 2004; it later changed the base year to 2000 and the decline in terms of trade in 2004 was reduced to 4.7%; in its last report and with the same 2000 base year, the decline turned into an increase of 33% in 2004 and of 60.8% in 2006 (ECLAC, 2000a to 2007a). In 2004, rising prices for oil and imported foodstuffs were not offset by increases in the price of nickel, while sugar prices remained relatively low, so this increase of 33% is questionable. But this situation began to change in 2005 because under economic and trade accords with Chávez, Cuba started to receive substantial subsidies; for instance Venezuela sends Cuba 100,000 barrels of oil a day at a preferential price of US\$27 while the average world price per barrel was US\$65 in 2006 and US\$75 dollars in 2007. So the subsidy Cuba received was worth US\$2.5 billion in 2007 (€1.700 billion).<sup>14</sup> Furthermore, the price of nickel shot up in

that period, and sugar prices also rose, although Cuba could not take advantage of this because of its very poor harvests. The main negative factor is the increase in the price of foods that Cuba imported to the tune of €1.2 billion in 2007, an increase of 27% over 2006 due to higher prices rather than volumes (AFP, Havana, 31/XII/2007). Nonetheless, there is no doubt that Cuba's terms of trade have improved.

## 3. Composition of Cuban Trade

Sugar's contribution to the value of Cuba's total exports fell constantly in the period 1989-2006, from 73% to 8%, due to a drastic fall in the volume exported despite the recent rise in world prices for this commodity. The value of nickel exports is no longer published separately, just total mineral exports (of which nickel is the main component). This contribution rose from 35% to 48% in the period 2003-06, mainly due to the rise in world prices for nickel, since in Cuba its production and exportation remained flat. The contributions from other traditional exports declined in the period 2003-06: tobacco from 12.8% to 8.6%, fish and shellfish from 8.1% to 2.3% and citrus fruits from 0.6% to 0.2%. The share of a non-traditional export product, pharmaceuticals, rose from 3.6% to 5.9% while that of cement fell from 2% to 1.4%<sup>15</sup> (ONE, 2007). Cuba claims substantial growth in biotechnology exports, but the *Anuario Estadístico de Cuba* does not publish those figures. According to Monreal (2004), in the early 1990s Cuba predicted that the biotechnology industry would become a leader of its export sector, but in recent years expectations to this effect have been toned down considerably. Pérez Villanueva (2006) says exports of chemical pharmaceutical products has fallen since 1995 and are still far from the potential they held in 1989, except in the area of vaccines. Despite changes in the breakdown of Cuba's exports, in 2006 68% of them were traditional raw materials that are typical of developing countries (nickel, sugar, tobacco, fish and fruit), while only a minority were finished or semi-finished products.

There were important changes in the make-up of Cuba's imports in the period 1989-2006. Foodstuffs' share rose from

**Table 3. Foreign sector indicators, 1989 and 2000-07 (in billions of pesos, unless otherwise specified)**

Indicators	1989	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2007/ 1989
Exports	5,4	1,7	1,6	1,4	1,7	2,2	2,0	2,9	3,7	-31
Imports	8,1	4,8	4,8	4,1	4,6	5,6	7,5	9,5	10,1	25
Trade balance	-2,7	-3,1	-3,2	-2,7	-2,9	-3,4	-5,5	-6,6	-6,4	137
Foreign debt (1)	6,2	11,0	10,9	10,9	11,3	12,0	12,6	15,4	15,8	154
Nº foreign businesses	NA	392	400	403	342	313	258	236	NA	-41(2)

(1) US\$ billion.

(2) Compared with 2002.

Source: Cuba CCE (1991), ONE (2001 to 2008); ECLAC (2000a to 2007a, 2006b, 2007b); number of foreign businesses from Pérez Villanueva (2007b); 2007 debt from ICCAS (2008) (excludes debt owed to Venezuela).

<sup>12</sup> The *Anuario* dedicates only six pages to list Cuban exports but 21 for imports (ONE, 2007).

<sup>13</sup> The value of exports rose at an annual rate of 16% in 2000-07, although this shot up to 39% in 2007 because of very high nickel prices, but without an increase in domestic production.

<sup>14</sup> It is not known if Cuba is paying for the oil it receives from Venezuela because it no longer reports, as it used to, the volume and price of the oil it imports, both as a total and a breakdown by country. Nor is it known if Cuba is exporting oil it receives from Venezuela; in 2006 it exported 2.284 billion pesos' worth of 'fuels, lubricants and related products', but a breakdown was provided for only 4% and it was not fuel, while the other 96% was not identified (ONE, 2007).

<sup>15</sup> Cuba committed to exporting 500,000 tons of cement to Venezuela in 2006, equivalent to 29% of its total production, but 17 months later Venezuela's housing minister announced the purchase of only 5,000 tons (*El Universal*, 6/II/2006; *El Nacional*, 11/II/2007).



13% to 14% (due to the fall in domestic production) and that of manufactured goods from 14% to 20% (due to de-industrialisation); on the other hand, the share corresponding to fuels fell from 32% to 24% (thanks to the subsidised Venezuelan oil), that of chemical products from 10% to 7%; that of machinery and transport equipment went from 31% to 24% in the period 1989-2005 but rose to 32% in 2006 through the purchase of diesel generators and buses (CCE, 1991; ONE, 2007). Poor agricultural output has made necessary massive imports of food and fattened the Budget deficit and the trade balance. Cuba imports 84% of the food in its basic consumer basket (the most important sector after oil): 58% of the calories, 62% of proteins, 43% of animal origin and 71% of vegetable origin (*Granma*, 26/II/2007; Nova, 2007). Pérez Villanueva (2004, 2006) says food, fuel and medicines have continued to account for more than 60% of total imports and eat up 80% of the foreign currency Cuba takes in, 'with no possibility of changing this situation over the short term'.

#### 4. Trading Partners

After the fall of the Soviet bloc, Cuba diversified its trade links considerably. In 2006, its main trading partners and their share of Cuba's overseas trade were as follows: Venezuela 26.4% (excluding exports of services), China 14.9%, Spain 8.2%, Canada 7.3%, the Netherlands 6.9%, Germany 5.5%, the US 4%, Brazil and Italy 3% each, Russia 2.4% (compared with 65% with the Soviet Union in 1989) and France 2% (ONE, 2007; figures corresponding to 2007 were not available in March 2008). Venezuela and China together accounted for 41% of Cuba's total overseas trade, while the shares of the rest of the countries declined in 2006.

Venezuela is Cuba's main trading partner (a 30% increase is reported in 2007) and it plays the role of major subsidy-provider that the Soviet Union did in the period 1960-2000. Through numerous trade and economic accords signed with Cuba in the period 2004-07, Venezuela has committed around €3 billion: more than €1 billion to complete 335 projects that include oil exploration and drilling, the laying of an undersea cable between the two countries, the building and repair of ports and ships, three hotels with a total of 2,872 rooms, the supplying of communications and railway equipment; €500 million in the Camariocas ferrous-nickel plant; some €450 million in the Cienfuegos oil refinery; at least €200 million in agriculture, manufacturing and infrastructure; €68 million in housing construction; and unspecified amounts to build a thermal-electric plant in Mariel, as well as a joint venture company with Cuba and China to produce stainless steel, and subsidise trips by 100,000 Venezuelan tourists each year to Cuba (Mesa-Lago, 2007). Before Chávez lost a referendum in December 2007 on broadening his powers, Fidel Castro warned that such a defeat would bring disastrous consequences for Cuba. To avert a repeat of the devastating impact of the collapse of the Soviet Union and a second Special Period, Raúl Castro has sought other trading partners: Angola, Azerbaijan, Equatorial Guinea and Iran as suppliers of oil (and loans from Iran); Brazil granted

€670 million in credit and investment in 2008; and Mexico rescheduled €280 million in Cuban debt with Bancomex (15 years with a five-year grace period and 6% interest rate) and granted €16 million in credit to boost trade that had fallen by one half (Reuters, Havana, 14/III/2008). These are positive steps but it will be extremely difficult to replace Venezuela if Chávez falls from power or oil prices drop significantly due to a world recession. On the other hand, if Cuba discovers extensive oil deposits of adequate quality and profitability, it will reduce its dependence on Venezuela significantly.

China is Cuba's second-largest trading partner, as a result of agreements signed in the period 2004-07. These included a 10-year delay in payment of Cuban debt, €150 million in credit to buy Chinese products (buses, refrigerators and foodstuffs) and set up a joint venture biotechnology company. But a €400 million investment to complete the Camariocas plant was cancelled (Chávez assumed this and added more) and a promise to invest €880 million to work the huge nickel deposit at San Felipe has not materialised, although China retains rights to it, preventing Cuba from seeking another investor. As of 2007 it is supposed to export 400,000 tons of sugar to China but this is impossible because that is all Cuba has for export and it has many obligations; the main export is nickel. There are other problems in Cuba's trade ties: prices of Chinese goods are higher than in other countries (which would explain the fact that most of the buses have not arrived and Cuba is buying them elsewhere); Cuba has to deal with intermediaries who earn a commission and 60% of Chinese companies are in private hands, which reduces the Chinese government's ability to help Cuba. And interest rates are the same as those applied by China government to its companies and Cuba is asking for a lower rate (Fornés, 2007).

The US trade embargo against Cuba has been criticised almost unanimously by the UN for many years, and its toughening under the Bush Administration has been assailed even by many Cuban-Americans who can only travel to Cuba every three years and suffer restrictions in the remittances they can send. The policy has been ineffective, and the Cuban government has used it to justify its economic policy errors and their harmful effects. The embargo creates difficulties but is no longer the fundamental economic problem for Cuba<sup>16</sup> because the island trades with and receives investment from many countries. Furthermore, the embargo was eased in 2001 to allow exports of US foodstuffs, and as of 2007 more than €1.9 billion worth made their way to Cuba. This made the US Cuba's seventh-largest trading partner and its main food supplier. Cuba's main economic problem is its inability to increase production so as to satisfy its domestic needs and have enough left over for exporting.

Cuba does not have full membership in the main regional trade associations (the Central American Common Market, the North American Free Trade Agreement and MERCOSUR)<sup>17</sup> and it has been excluded from the Free Trade Area of the Americas. But along with Venezuela, Bolivia and Ecuador it has launched the Bolivarian Alternative for the Americas (ALBA). Cuba has joined CARICOM but its trade with Caribbean member states

<sup>16</sup> In a questionable fashion, Cuba estimates its accumulated losses since 1961 at €55 billion. But even if this figure is accepted, it would have been more than offset by the US\$65 billion Cuba received from the Soviet Union in the period 1960-90, in 2008 prices.

<sup>17</sup> The Iberoamerican Summit of 2006 declared that Cuba would be included in MERCOSUR through bilateral trade accords (EFE, Córdoba, 21/II/2006).

amounted to just 0.8% of its total trade in 2006 (ONE, 2007). The conviction of 75 peaceful dissidents in 2003, just as Cuba was negotiating with the EU's Commissioner for Development and Humanitarian Aid, Louis Michel, triggered a crisis that prevented Cuba from joining the Cotonou Agreement and gaining access to its €10 billion aid fund; the EU suspended economic aid to Cuba and imposed political sanctions. In 2005 the EU suspended the last of those sanctions and in 2006 Spain launched a policy of dialogue, rescheduling Cuban debt and increasing trade.<sup>18</sup> Michel returned to Cuba in March 2008 and held talks with senior Cuban leaders (but not with dissidents), who stated that in order to resume dialogue the EU must definitively eliminate the sanctions.<sup>19</sup>

### 5. Foreign Debt

Cuba's foreign debt in hard currency soared 155% between 1989 and 2007 (from US\$6 billion to US\$15.8 billion), mainly due to accrual of interest on unpaid capital and the depreciation of the dollar, in addition to new debt undertaken with Venezuela and China. Cuba has failed to pay off debt owed to South Africa, Belgium, Canada, Chile, Spain, France, Japan, Mexico, the UK and other countries. As of late 2007, Cuba's total foreign debt was estimated at US\$37.905 billion (42% of it in hard currencies and 58% in non-convertible currencies with Russia and other former communist countries).<sup>20</sup> This is equivalent to US\$3,410 *per capita*, three times the Latin American average of US\$1,173 (figures calculated by the author on the basis of Cuba's debt as per estimated by ICCAS, 2008, and population according to ONE, 2008, as well as Latin American debt and population figures from ECLAC, 2007b and 2007c). As a percentage of exports of goods and services in 2004 (the last year for which figures are available), a tool often used by financial institutions to measure a country's ability to pay, Cuba's debt in foreign currency alone yielded the figure of 213%, compared with a regional average of 138% (ECLAC, 2006b). Short-term debt fell by 27% in 2006 while medium- and long-term debt rose 73%, because Cuba's debt with Venezuela is long-term,<sup>21</sup> and earlier short-term debt has been rescheduled, as have medium-term credits (Soberón, 2005; ECLAC, 2006a). Since 2006 Cuba has separated 'immobilised' debt, which accounts for 56.5% of the total –it has been rescheduled since 1986 and is owed mainly to the Paris Club of creditors– from 'active' debt that can be renegotiated. It accounts for 43.5% of the total (based on ECLAC, 2007a, and ONE, 2007).

### 6. Foreign Investment

Disbursed foreign investment, accumulated from 1995 to 2002, totalled US\$2.5 billion, although this figure was never published again. Figures on direct foreign investment have not been published since 2001, when it fell by 91% (from US\$448

million to US\$39 million); in 2006 it reportedly jumped to US\$950 million thanks to Venezuelan investment (Pérez-López, 2007). The number of joint venture companies with foreign investors declined 41% in the period 2002-06, from 403 to 236 (Table 3), while the number of cooperative production contracts fell by 87% in the period 2003-06, going from 441 to 57 (Pérez Villanueva, 2007b).<sup>22</sup> Direct foreign investment is centred on activities that generate small production lines with the technological sectors, lacks lasting potential for expansion due to a lack of natural resources (except tourism), and has had little direct impact on the use of installed industrial capacity or skilled labour (Pérez Villanueva, 2004). Marta Lomas, Minister of Foreign Investment and International Cooperation, said in 2007: 'We are not interested in having many [joint venture companies]... only in the ones that will have an impact on the economy'. She argued that the number of joint venture companies has fallen because Cuba no longer needs small firms and is living priority to strategic sectors like energy, mining and tourism (quoted by Israel, 2007). On the other hand, Raúl Castro said on 26 July 2007 that he was prepared to boost foreign investment that was serious and within the parameters of socialism. One factor that affects overseas financial operations is that two Swiss banks (UBS and Credit Suisse) have stopped doing business with Cuba, due to the UBS scandal in 2005 and the high cost of executing legal norms on deposits. Also complicating things is the fact that three Canadian banks shut down US dollar-denominated accounts held by people with dual nationality (the banks are the Royal Bank of Canada, Bank of Nova Scotia and Toronto Dominion Bank), and the closure of the banks ING and Barclays (*Sontag Zeitung*, Geneva, 12/XI/2006; Reuters, Havana, 6/VII/2007).

### 7. Monetary Duality and Exchange Rates

A system of 'monetary duality' featuring a 'national' peso and a 'convertible' peso, or CUC in Spanish (actually it is not convertible because its value is not determined on the international market but rather unilaterally by the government) was introduced in 1994 due to the severe depreciation of the peso and the dollar being authorised as legal tender. The result is that part of the economy works with CUCs, part of it in regular pesos and part of it in dollars. In 2004 the dollar stopped being legal tender, although Cuban people are still allowed to possess them. But only CUCs are accepted by State entities, including stores that operate in hard currency (TRD in Spanish). Exchanges of dollars for CUCs is taxed at the rate of 10%, but this does not happen with euros, Canadian dollars, pounds sterling or Swiss francs. Since March 2005, the CUC is worth 24 pesos and costs 25 national pesos to purchase, with the extra peso added as a commission. In April 2005 the value of the CUC against the euro, US dollar and other currencies

<sup>18</sup> If the bill under consideration is approved, 3.4 million Cubans would qualify for Spanish citizenship and many would seek aid for paying to travel to Spain, as well as a pension and health care.

<sup>19</sup> Cuba has signed two agreements with the UN: one on economic, social and cultural rights, and another on civil and political rights. Foreign Minister Pérez Roque made their full implementation contingent on the elimination of the US trade embargo and Cuba's interpretation of the accords (EFE, New York, United Nations, 29/II/2008).

<sup>20</sup> It was reported that the Russian government presented the Duma with a bill ratifying a debt renegotiation accord signed on 28 September 2007 with Cuba, but this could not be confirmed.

<sup>21</sup> ICCAS (2008) estimates Cuban debt accrued with Venezuela at US\$8 billion over the period 2001-07, but this figure could not be confirmed and for this reason it is excluded from the debt in foreign currency and total debt, both in the text and in Table 3.

<sup>22</sup> But Pérez Villanueva argues that a smaller number of companies have managed to increase sales, exports and direct revenues.

was increased by 8%, and the rate of the CUC against the national peso was left unchanged (Mesa-Lago, 2007). Another 8% increase was carried out in April 2008, changing the CUC's value against all those currencies; furthermore, a commercial margin of 3.5% is charged. The exchange rate between the two kinds of Cuban peso remains unchanged (Agreement 15, 2008). There is currently a heated debate under way in Cuba on whether to do away with 'monetary duality' (see II-E y III-A-4).

### 8. Tourism

The number of tourists visiting the island grew from 270,000 in 1989 to 1.8 million in 2000; the number was unchanged in 2001, fell in 2002 (due to the September 11 terrorist attacks in the US), rose to 2.3 million in 2005 and declined to 2.1 million in 2007, which was still eight times the level corresponding to 1989 (Table 4). Gross revenues from tourism include the cost of imported supplies (between 28% and 39%) which must be deducted in order to calculate net revenues; gross revenues fluctuated in the period 1989-2007, but in the last year it was US\$2.236 billion (€1.500 billion), 13 times the 1989 level. The goal of receiving 2.5 million tourists was set in 2006, and the goal of taking in US\$2.600 billion in revenue was set in 2002. In 2007 Cuba was 14% shy of meeting these objectives. The number of hotel rooms for tourists doubled in the period 1989-2006 (from 21,400 to 48,700) but the occupancy rate fell from 74.3% to 44.8% in 2000-07 and the average daily expenditure per tourist declined 45% in the period 2003-06. The main source countries for tourism are Canada (31%), the UK (10%), Spain (6%, a fall from 28% in 2007), Italy (6%) and Germany (5%) (ONE, 2008).

Tourism in Cuba was always cheap, but the number of visitors and the occupancy rate are falling and tourists spend less and less. ECLAC (2006b, 2007a) says this is because tourism packages for Cuba are more expensive than in other countries of the Caribbean (Cancún in Mexico and the Dominican Republic offer better service at a lower price); it also blames insufficient hotel services and the appreciation of the CUC;<sup>23</sup> Monreal also blames a drop in investment and low priority given to this sector (García interview, 2007a). Furthermore, between 2005 and 2007 the number of Cuban-Americans visiting the island fell from 100,000 to 30,000 because of restrictions imposed by the Bush

Administration. The number of cruise passengers stopping off in Cuba fell from 102,000 to 11,000 because of Fidel Castro's criticism of cruise lines, plus the fact that Royal Caribbean bought a Spanish cruise line and cancelled stops in Cuba (AP, Havana, 23/1/2008). In 2006, the Canadian Association of Travel Agents complained to the Cuban Tourism Ministry over what it called inadequate services, theft at hotels and airports, rising costs and trip cancellations (*Encuentro en la Red*, 26/IV/2006). Most of the hotels were built in the 1990s and have undergone little repair or upkeep so they are in very poor condition; Cuba has one of the lowest return rates in the tourism industry, and an outbreak of dengue fever 2007 frightened visitors (Reuters, Havana, 25/1/2007; *El Economista*, 7/VII/2007). To address the fall in tourism the Cuban government has announced an investment of 185 million pesos to upgrade hotels and airports and a 20% cut in landing fees for airlines.

### 9. Balance of Payments

Cuba has not released a complete balance of payments report since 2001 (ONE, 2005). The most recent figures from ECLAC (2007a) for 2005 omit exports and imports of services. This has been calculated by the author: the enormous deficit in the balance of goods (5.164 billion pesos) was not offset by the surplus in the balance of services, mainly tourism and professional services rendered overseas (4.240 billion), despite a 56% increase over 2004; the total deficit in the trade balance rose to 924 million pesos and the current account deficit was 154 million; the overall balance declined to 346 million pesos, 62% less than in 2004. The author's partial reconstruction for 2006 (based on ONE, 2007) suggests that, despite another big increase in the surplus in the balance of services (6.456 billion pesos, this was even lower although very close to the deficit in the balance of goods (6.598 billion pesos); the current account deficit rose to 240 million pesos, due to the enormous deficit in goods, the decline in current transfers (mainly remittances from overseas) and an increase in factor service (payment of interest on debt and repatriation of profits); it was impossible to the total balance due to the lack of two components.

Venezuelan aid changed the Cuban balance of payments from a considerable deficit over the course of four decades to a small surplus in 2006 (a small deficit is reported in

**Table 4. Tourism Figures for Cuba, 1989 and 2000-07**

Indicators	1989	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Thousands of visitors	270	1.774	1.775	1.686	1.905	2.048	2.319	2.221	2.152
Gross revenue (US\$ mn)	168	1.948	1.840	1.769	1.999	2.114	2.340	2.056	2.236
Thousands of rooms	21,4	38,1	40,2	41,3	43,7	45,2	46,6	48,7	NA
Occupancy rate (%) (1)	NA	74,3	64,7	59,7	61,8	63,5	63,6	46,5(3)	44,8
Average daily expenditure (US\$) (2)	NA	168,6	163,6	168,7	175,0	108,4	96,9	NA	NA

(1) Cuban figures on 'lodging establishments'; ECLAC (2002, 2003a to 2006a) gives diverse figures in its publications: 60.7% en 2000, 58% en 2001, 53% and 57% in 2002, 55% and 58.5% in 2003, and 55.7% en 2005.

(2) From ECLAC but with diverse figures: ones shows an 18% fall in spending in the period 1997-2002, from US\$184 to US\$151 (ECLAC 2002, 2003a); another shows higher figures since 2001, but virtual stagnation in 1998-2003, from US\$174 to US\$175 (ECLAC 2004a, 2005a).

(3) Cuba first gave the figure of 60.7% but later reduced it (ONE, 2007, 2008).

Sources: Cuba CCE (1991); ONE (2001 to 2008); ECLAC (2005a to 2007a).

<sup>23</sup> The second 'appreciation' of the CUC in 2008 will also have an adverse effect on tourism by making it more expensive with respect to the euro, dollar and other currencies.

respecto al *statu quo* expresado por el régimen de gobernanza vigente. Esta disidencia no tiene una propuesta unánime en torno a un proyecto de cambio –como tampoco la tiene la disidencia y oposición tradicional– pero sí comparte su negatividad respecto al actual estado de cosas.

La prensa internacional concentra su atención en la disidencia política tradicional, opositora y organizada. Pero esta nueva disidencia es masiva, informal y plural y hace permeable la línea divisoria entre los que ocupan diversas funciones gubernamentales y los gobernados.

La sociedad cubana es proclive a la violencia, como demuestra su historia. El que hoy la mayor parte de los grupos organizados de la oposición y el exilio se manifiesten por una solución política del conflicto no es garantía alguna de que futuros acontecimientos no transformen los episodios de violencia estatal selectiva en una nueva situación de violencia generalizada. Sin embargo, hay otro problema adicional: la violencia social que puede, en ciertas circunstancias, politizarse.

### III. El ascenso de Raúl Castro a jefe de Estado

#### 3.1 Sucesión y transición

Varios hechos indican los pasos que el régimen cubano comenzó a dar en relación con la sucesión a Fidel Castro, anteriores a su cesión temporal de poderes el 31 de julio.

En noviembre de 2005, el propio Castro abrió la posibilidad de expresarse públicamente en Cuba acerca del momento en que ya no estuviera al frente del país y de la posibilidad de reversibilidad del proceso. El ministro de Relaciones Exteriores, Felipe Pérez Roque, se hizo eco de este llamado y en diciembre de ese mismo año expuso sus ideas ante la Asamblea Nacional del Poder Popular sobre los retos que el país debería afrontar ante esa eventualidad, sobre todo con relación a las nuevas generaciones, su falta de compromiso con el sistema y su actitud, que Pérez Roque calificó como individualista. Otros sucesos y una entrevista de Castro a Ignacio Ramonet, director de *Le Monde Diplomatique*, dispararon rumores nacionales e internacionales sobre la sucesión a Castro. En los meses siguientes al 1 de julio de 2006, el aparato del Partido Comunista de Cuba fue reforzado en un Pleno de su Comité Central con el restablecimiento del Secretariado –entidad ejecutiva partidista creada en 1965 y abolida en 1991– y con la adopción de un discurso público de Raúl Castro donde había expresado que sólo el PCC era el legítimo heredero de Fidel Castro.<sup>17</sup>

Los días posteriores al traspaso temporal de poderes del 31 de julio de 2006, cuando fue dada a conocer la Proclama al Pueblo de Cuba firmada por Fidel Castro, evidenciaron las características de la sucesión tutelada que tendrá lugar en la isla. Aun después del traspaso constitucional de los poderes correspondientes al cargo de jefe del Consejo de Estado (y, por tanto, jefe de Estado) el proceso de sucesión es aún inconcluso porque Fidel Castro retiene el cargo de primer secretario del PCC, organización a la que la quinta cláusula

La doctrina cubana de seguridad y defensa y la sociedad en general carecen de mecanismos institucionales eficaces para prevenir y mediar en situaciones de conflicto.

Un régimen de gobernanza que no reconoce la conflictividad y el disenso como resultado de su propia lógica interna, y que carece de instituciones y espacios apropiados para mediar y rearticular consensos, es sumamente frágil.<sup>16</sup>

En un país cuya historia es proclive a la intolerancia y la violencia, la lógica de externalizar el origen de los conflictos y las disensiones puede con relativa facilidad conducir a situaciones críticas de ingobernabilidad. El eventual empleo de la fuerza para afrontar situaciones de protesta o explosión social –incluida la posibilidad de una crisis migratoria– complicaría adicionalmente la seguridad en lugar de protegerla. La siempre latente posibilidad de una escalada de hechos violentos internos al enfrentarse la represión y la existencia del conflicto bilateral con EEUU son elementos a tener presente.

de la constitución vigente otorga el poder supremo del país. El proceso de sucesión solo podrá considerarse oficialmente cerrado cuando el VI Congreso del PCC elija al nuevo primer secretario, o cuando oficialmente se declare que Fidel Castro está mentalmente deshabilitado, o cuando muera. Sus actores verán continuamente saboteadas por el caudillo hasta entonces las posibilidades de abrir nuevos escenarios de largo aliento sin su consentimiento.

Una vez desaparecido Fidel Castro, la sucesión del actual régimen se completaría de manera definitiva y, dependiendo de cuáles sean las lecturas de la realidad que hagan sus principales actores, siempre a partir de sus propios intereses, existe la posibilidad de que se inicie una transición no violenta –podría ser también violenta en presencia de otros factores– en un complejo y zigzagueante proceso. Este período de transición pudiera tomar alrededor de cinco años y el resultado final estará siempre sujeto a variables internas y externas. Estas variables pueden configurar transiciones significativamente diferentes a los proyectos que sobre ella debaten hoy el gobierno de EEUU, el exilio y la oposición; entre ellas, el siempre posible escenario de que el país llegue a transformarse en un *Estado Fallido*.

El sector más dogmático del exilio y la oposición en ocasiones muestra una incompreensión esencial acerca del alcance del traspaso de poderes que esta teniendo lugar. Sin embargo, existe una dinámica recíproca entre el proceso de sucesión y el de transición. No son necesariamente excluyentes, sino que pueden ser fases sucesivas y complementarias de un mismo proceso de cambios.

Una sucesión que abra espacio a la autonomía económica del ciudadano respecto al Estado –renunciando así a unos de los pilares del control totalitario– sería una adecuada *transición a la transición* siempre que los actores políticos interesados en la plena democratización del país tengan una adecuada estrategia para continuar empujando hacia esa meta.

<sup>16</sup> Es aleccionadora la experiencia de una ONG cubana que impartía cursos de mediación. Ante su directora ejecutiva se presentó el coronel a cargo de la seguridad del aeropuerto internacional de la Ciudad de La Habana para solicitar su ayuda. Según el militar se estaban dando casos de intentos de secuestro de aviones y no tenían a nadie capacitado en negociación, por lo que solo podían acudir al uso de fuerza letal como primera y única solución.

<sup>17</sup> Cubasource, *Chronicle on Cuba*, en [www.cubasource.org](http://www.cubasource.org).

drops in virtually all of them. Economic recovery has allowed Cuba to get back to or even surpass the previous levels in several categories, but in others the numbers remain low and in some there are problems with the reliability of the statistics.

### 1. Unemployment

The official rate of unemployment dropped 77%, from 7.9% in 1989 to 1.8% in 2007, the lowest in Latin America, which had an average jobless rate of 8%. But the rate is significantly underestimated because it treats as employed several categories of people who technically are not employed: laid-off workers who are taking courses to learn a new skill, workers who are studying full-time and getting paid, young people enrolled in the so-called 'study with employment' programme, and people who work part-time growing vegetables in patios and urban gardens for their own consumption needs. If we remove these people from those considered to be employed, the jobless rate would rise substantially. Furthermore, many unemployed do not sign up at city unemployment offices because they know they will only be offered jobs in the farming sector (Mesa-Lago, 2005b). The newspaper of Cuba's youth communist league questioned the official unemployment rate: 'The unemployment figures... are not real. Provinces like Granma say they have achieved full employment, but why do you see so many unemployed people out on the streets?'. One study showed there were 18 times as many jobless people as stated in the official rate, which 'shot up the unemployment rate' and 'if Granma was one of the models for low unemployment, what are things like in other provinces that gave higher numbers?... The Labour Ministry says young people are not interested in the jobs on offer at employment centres, but it is hard to relieve that 90% of the jobless people detected in 2006 wanted to work and could not find something acceptable' (Ortiz *et al.*, 2007). The Director of Employment at the Ministry said that at the national level 'there are 210,797 people of working age who have no interest in or motivation for working'. That would be 4.3% of the working population of 4,847,300. ONE estimates that 20% of the working-age population in Havana does not work; 45% of them are trying to find work but do not accept positions with the State because the pay is low and private companies pay more; 17% of graduates from technical schools did not vie for jobs that were on offer (Granma, 9 & 21/III/2008; ONE, 2008).

### 2. Wages

Despite increases in nominal wages in 2005, real wages (adjusted yearly for inflation) in 2007 were 76% below the 1989 level. Raúl Castro acknowledged in his speech on 26 July that 'wages are clearly insufficient to satisfy needs'. He has all but abandoned his role of defending the socialist principle that people give what they can and receive what they need. Castro said wages should be adjusted to better reflect inflation. (R. Castro, 2007a). Martínez (2007) feels this problem should be resolved gradually and in a sustained way, not through immediate and

spectacular solutions 'that are only suited to ignorance and deception, or deliberate efforts to sow confusion'. Rodríguez (2007b) says that in 2007 wages grew at a faster pace than workplace productivity, 'a negative trend that we must reverse for good', and that there have been no appropriate and concrete responses to workers' demands.

### 3. Health

Infant mortality was the only indicator that declined during the crisis. It fell 52% from 11.1 to 5.3 per 1,000 live births in the period 1989-2007, the lowest rate in the western hemisphere after Canada. This was achieved by forcing all pregnant women to undergo a monthly sonogram and other tests to determine if the foetus is healthy; if a malformation is detected an abortion is carried out. This has been one of the causes of Cuba's having the highest abortion rate in the region (Dorschner, 2007). The rate of maternal mortality rose 69%, from 29 to 49.4 per 100,000 live births in the period 1989-2006, but is reported to have fallen to 31.1 in 2007. Here, too, Cuba has manipulated the statistics: starting in 1996 a new statistical series replaced the category of maternal death through 'other causes'. Comparing the two series in 1996-2000 shows that the new one reduced the rate by 10.6 points in the annual average. (Mesa-Lago, 2005b); if one corrects this under-estimate, the rate for 2007 goes up to 41.7, which is 43% higher than the rate in 1989. The ratio of inhabitants per doctor declined from 276 to 158 in 1990-2006 (ONE, 2007) and is the lowest in the region, but 37,500 doctors (half the total) work overseas (Rodríguez, 2007b); if you subtract these doctors, the rate goes up to 330 in 2006, 20% higher than in 1989. This exodus has caused a major decrease in access to primary medical care and long waiting lists, especially for surgery. According to the Deputy Minister for Public Health, Joaquín García, in dentistry 'as of the end of 2007 production of false teeth has not reached the level there was 18 years ago' (AFP, Havana, 6/XII/2007). There is a severe shortage of medicines, available only in stores that deal in hard currency; 80% of the drinking water grid is in 'bad or average' condition and treatment of waste water and sewage has deteriorated severely (*Bohemia*, Havana, 9/XI/2007; *Opciones*, La Habana, January 2008). The number of hospital beds fell 19% in the period 1995-2006 (ONE, 2007); Rodríguez (2007b) reports that 45 clinics have been repaired and enlarged but 'the quality of services is not commensurate with the recourses the country spends on them'.

### 4. Social Security Pensions

Despite nominal increases in pensions that were enacted in 2005, average real pensions in 2006 were 61% below the level corresponding to 1989. These slim pensions accounted for 6% of GDP and 13% of the state budget in 2007 and both percentages will continue to grow. Rodríguez (2007b) says more than 16% of Cuba's population is over the age of 60, and for two years in a row the overall population has declined. It is already the second most aged in the region. So measures

are needed to raise the birth rate and take care of the elderly. Revenue from money paid by companies is not enough to finance expenditures for pensions. The deficit in this area as a portion of GDP grew from 1.3% to 2.5% in 1986-2006 (Mesa-Lago, 2008).

### 5. Education

Enrolment at the intermediate level has risen and soared at the higher level. University enrolment shot up 172% in the period 1989-2007, but it was concentrated in humanities and social sciences (3,360%), medicine (1,131%) and teacher training (724%); but it rose only 12% in agriculture and 27% in technical areas, and fell 40% in natural sciences and mathematics (ONE, 2007). The enormous investment in humanities and teacher training, contrasted with a deficit in areas of study that are crucial to Cuba's development, is an inefficient use of funds and will create problems in the future. More to the point, the Higher Education Minister, Luis Ignacio Gómez, says there is a shortage of teachers because many have quit the profession due to low salaries. This forced the government to create a programme of so-called 'emerging' teachers for primary schools (26,000). They are trained in just eight months and then assigned to a 'tutor' who is supposed to oversee four of them although in actual practice the number is usually 10, and in many cases the tutor is also an 'emerging' teacher (*Juventud Rebelde*, 5/VIII/2007; *Granma*, 24/X/2007). Many doctors have also switched to other jobs because their pay was so low, which means hefty investment in their training is lost. Finally, universities churned out so many graduates in social studies (40,000) that this produced a glut, making it hard to find work for them. So enrolments in this area were cut 86% in the 2007/08 academic year (ONE, 2008). Jorge Mattar, Deputy Director of the ECLAC office in Mexico, said 'Cuba must have the highest rate of underemployment in all of Latin America. It has a highly educated population—technicians, professional-level people—whose skills are wasted [because] they are doing other kinds of work' (AFP, Mexico, 7/IV/2007).

### 6. Housing

This is widely recognised as Cuba's gravest social problem. The population has doubled in the period 1959-2007, but the number of homes built did not keep pace with those destroyed because of lack of repair and upkeep. The number of units built per 1,000 inhabitants fell from 6 to 1.4 from 1989 to 2003-04, rose to 9.9 in 2006 with the construction of 111,000 units (76% of the goal of 150,000 and to a large extent through completion of houses that were already under construction) but fell to 4.6 in 2007, with 51,790 homes built (74% of the goal of 70,000); in 2007 the rate was 25% below the level corresponding to 1989 (based on CEE, 1991; ONE, 2007, 2008). And construction has not offset the fact that 76,854 homes were destroyed and 91,472 seriously damaged by five hurricanes and tropical storms in recent years. The 2008 budget earmarked only 1% of its money to housing

construction, and the goal is 50,000 homes (Barreiro, 2007). In 2005, the National Housing Institute said 43% of Cuban homes were in bad or average condition; officially, Cuba needs 500,000 homes but the real figure is probably twice as much. There is a 10-year waiting list for one million families (Petras & Eastman-Abaya, 2007). The *permuta* system for moving from one home into another of a similar size, quality and location is extremely bureaucratic, violated systematically and plagued with corruption. The Cuban jurist Narciso Cobo says: 'It is illusory to assume that just because (buying and selling of homes) is almost prohibitively regulated it is not going to take place. It has continued, and along the way it has affected an unimaginable number of citizens' ('Sobre la Transición...', 2007).

### 7. Poverty and Inequality

Poverty in Havana increased 271% in the period 1988-2002. In the past year one poll<sup>1</sup> estimated the poverty rate at 20% (ONE, 2001) and described it as 'the state of possessing insufficient monetary revenue, which limits consumption of food and other essential goods and services (as well as) lack of housing or deterioration of it or its furnishings, and public transport'. In the city of Havana, 23% of the population said they considered themselves poor and another 23% 'almost poor', for a total of 46%; as for nutrition, the proportion was similar, but the five deciles of lowest income surpassed the average with a range of 52% to 62%. Monthly expenditure on food in pesos for people in decile 9 (the tenth, the highest income bracket, was not disclosed) was 659 pesos, 12 times higher than the poorest decile (55 pesos). People over age 60, women who lead households on their own, blacks and *mestizos* predominate in the poorest deciles (whites predominate in decile 9). Those surveyed identified five main problems: 75.5% cited insufficient wages, 70% said lack of transport or difficulty in accessing it, and nearly 70% said they did not have enough food, or decrepit housing, clothes or shoes (Añé, 2007). Poverty is worst in the eastern provinces, from which people have migrated to the Cuban capital.

There are major disparities between Cuba's 15 provinces; in 2003 the Human Development Index found that the city of Havana was 30% above Granma in six combined indicators (Méndez *et al.*, 2007). In 2006, the infant mortality rate oscillated between 2.2 and 7.9, while maternal mortality fluctuated between 16.9 and 96.6; and as for remittances and circulation of the US dollar, Havana received/had 44 times as much as Guantánamo (ONE, 2007; Sánchez-Egozcue, 2007). The Gini co-efficient of inequality rose 64% in 1989-99 (from 0.22 to 0.41; recent figures are not available). If it were based only on 'national pesos', excluding the CUC and remittances, if these were included the Gini would be much higher (Mesa-Lago, 2005b). The tax system is regressive because 64.5% of revenue in 2006 came from indirect taxes (on sales and services) while only 35.5% was generated by direct taxes (income, utilities) with a progressive effect (based on ONE, 2007).

## II. Economic and Social Debate

Fidel Castro warned in a speech at the University of Havana in 2005 that the Cuban revolution could be reversible, not only because of an external threat from the United States but also because of domestic problems. But that warning was not followed up with discussion. In his speech on 26 July 2007 Raúl Castro acknowledged that Cuba had serious socio-economic problems and he promised to introduce 'structural reforms' although he did not define them and warned that 'everything cannot be resolved immediately [and] do not expect spectacular solutions' (R. Castro, 2007a).<sup>25</sup> After a decade of silence, this speech triggered broad and deep debate on the economy and the reforms it needed, raising significantly people's expectations for change.

Raúl sent an order to Cuba's 3,000 state-run companies and agencies for them to provide him, in August or September of 2007, with a list of the main problems they faced and proposals for resolving them. In the city of Havana, where most of the companies are based, these firms mainly blamed centralisation, and specifically the Ministry of Economy and Planning and the single account of the Central Bank of Cuba. The following example illustrates the inefficiency and distortion caused by these policies: a company needed to import a vehicle and requested authorisation from the Central Bank for hard currency to buy it. The request was turned down. The company then asked for and received permission and currency to buy spare parts overseas. Through an intermediary, the company bought the vehicle it needed overseas, had it taken apart and the pieces imported, which it put back together in Cuba (information from a Cuban economist who requested anonymity, 2007).

There is a consensus that reforms should fall within 'socialist parameters' but these are not defined and there is a big difference between the absolute statism of North Korea and the 'market socialism' of China and Vietnam. Monreal says 'socialism allows variants, different configurations', although he feels there is still no agreement: 'at this time a relatively slow process is under way in search of a political consensus that might establish rules for the details of structural change'. Monreal says the role of economists is to provide data and analysis so that public policies rely on solid information, but decisions are made by leaders (García interview, 2007a). But an economist of the new generation requires a more important role: 'Real dialogue is needed between social scientists and those who make decisions. Does it make sense to create institutions and have people study, and then not rely on them, not even call them to see what they think? Errors have been committed even though there were specialists available ... Nothing can justify that' (Lage Cordonú, 'On the Transition...', 2007).

The following comments, mainly from economists but also from political scientists, jurists, philosophers, sociologists and students, all of them living in Cuba, show there is a wide range of opinion, although they always rule out a free market system with scant regulation by the state.

### A. Official Inertia and a Lack of Participation

The Chairman of the National Assembly's Commission on Constitutional and Legal Affairs, José Luis Toledo, has criticised the impunity with which government employees 'make a mockery of the essential aspiration of our society, and the spirit and letter of the Constitution'. He was referring to the ineffectiveness of the many complaints and requests that Cuban citizens file with government agencies and sloppy management that prevents problems from being resolved. He criticised the indolence and inefficiency of members of the National Assembly and other state agencies, where he said 'there seems to be overwhelming unanimity and very few debates in which positions are contrasted... whereas debate is essential... for making decisions in such complex circumstances as those which the country is going through... [to ignore this] would be a lamentable display of ignorance or weakness'. Delegates to the Assembly should stop complaining and exercise their duties to change the members of the board of directors, the bosses of agencies and companies that do not fulfil their obligations' (Ronquillo interview, 2007). The sociologist Aurelio Alonso says participation by Cuban citizens is unsatisfactory. 'The assembly of accountability of the People's Power... does not allow true interaction. To the contrary, rather than encouraging discussion of community problems, it encourages a lack of communication' ('On the Transition...', 2007). The journalist Soledad Cruz (2007) said that 'participation by people is reduced to complying, supporting whatever is decided by those higher up, and that takes away from them a sense of responsibility... [people] need to feel that that they are really participating in decision making... that they are listened to and taken into account'. According to Hernández, people want a socialist society in which citizens participate in a more effective way and the system also works more effectively; in which opinion and participation by the people is not limited just to mobilisation but also extends to decision-making and control over policy; in which the organs of people's power, workers and collective organisations really have the capability to decide on and resolve problems with food, transport, nutrition, etc' (García interview, 2007b).

### B. The Chinese and Vietnamese Models

Monreal relieves that 'the Chinese and Vietnamese experiences are very interesting. I am not saying that we should copy them... but there is something to be learned because they had problems similar to those of the Cuban people in agriculture and resolved them quite successfully'. The economy needs a comprehensive transformation to the style of those two Asian countries, a chance that will require much more decentralisation and acceptance of private markets than the government has allowed until now, with the goal of confronting insufficient motivation and innovation,

<sup>25</sup> Raúl Castro also said his brother's main projects (Battle for Ideas, the Energy Revolution) had not been frozen, although there were being subjected to necessary adjustments and delays.

and letting the market determine prices, provide incentives to companies and encourage them to take risks (interviews with Davies, 2007, and García, 2007a). Pérez Villanueva (2008) says 'Vietnam has managed to introduce the market and its economy has high levels of growth, with rising standards of living, and is now a pace-setter in world exports'.

A comparison by Perkins (2004) of the reforms carried out by the three countries and their effects is most revealing. China and Vietnam abandoned collective agriculture and replaced it with family farms and free agricultural markets; Cuba turned part of its state-run farms into UBPCs which lack autonomy and are dependent on the government, it buys their harvests at a below-market price and restricts their participation in agricultural markets. China first transferred most of its state-owned industry to cities and villages, and then to companies with direct foreign investment, while in Vietnam most exports are carried out by companies with such investment; in 2004 less than 25% of Chinese industry was owned by the state, and the figure was only slightly higher in Vietnam. In Cuba, the industrial sector is state property, a situation which has adverse effects for production, except for sectors with direct foreign investment. Thanks to laws which provided direct foreign investment with secure and reliable legal framework, Vietnam attracted US\$2 billion in such investment in 1997; in Cuba it fell 41% in the period 2002-06 due to restrictions imposed by the state and to the revoking of some contracts. In 2002 Cuba could boast only 5% the direct foreign investment that Vietnam did. Rapid growth of imports paid for in hard currency was financed by fast-growing exports (Vietnam went from being a net importer of rice to a net exporter); China ended central, ministerial control of foreign trade and devalued its currency in order to make its exports more competitive, while Vietnam freed up its exchange rate and let its currency float, with similar results. Cuba went in the other direction: in 2003 it reversed the modest decentralisation it had carried out in the foreign trade sector in the 1990s and re-concentrated power in the Ministry of Foreign Trade and the Central Bank. It also continues to set an exchange rate that is not very realistic, and raised the value of the convertible peso in 2005.

During a visit to Cuba in 2003, just as Cuba was rolling back on reforms, Xu Shicheng, a member of the Chinese Academy of Social Sciences, said Cuba 'should establish mechanisms of socialist, market-based economy, and do away with egalitarianism' (quoted by Contreras, 2007). During a trip to China in 1997, Raúl Castro met with Zhu Rongji, the designer of many economic reforms, and with hundreds of managers and businessmen, while in during a trip in 2005 he said: 'What you have done here really inspires hope... there are people who are worried about the evolution of China, but I am content and at ease [with what I have seen]' (*Granma*, 21/IV/2005). Currently in Cuba there is a Study Group examining the collapse of the Soviet Union and Eastern Europe, the experiences of China and Vietnam, and the lessons these events offer for socialism.

### C. Overall Strategies

According to Monreal (2007), 'In order to recover, (Cuba) needs to overcome completely the effects of the crisis... above all the major contraction of consumption and living standards, both of which remain depressed, the huge undercapitalisation at the material base, and the insufficient functioning of a considerable number of productive branches and units... The current economic reactivation could be the necessary albeit insufficient launching point for putting the country on a path toward economic development [however] socioeconomic transformation requires much more than favourable conditions... such as the current ones'; this reactivation 'is in no way of an irreversible nature' because it is based on 'the action of exogenous factors' that cannot be controlled. Pérez Villanueva (2004, 2006, 2007a) agrees with this, and adds that the recovery has yet to overcome the major contraction in levels of consumption, individual well-being and transport that existed in 1989. He proposes changing the current productive and technological model with wide-ranging economic and financial reforms; decentralisation of decision-making and a more important role for the market; allowing remittances to be invested in small- and medium-size family-run companies; promoting cooperatives in the service sector, and ones that are complementary to state industries (this would boost competition, efficiency, employment, demand and workers' wages). He also suggests the state limit itself to devising policies and creating proper instruments for non-state players to operate. As initial measures for absorbing the excess in the money supply have run their course, he recommends seeking new mechanisms that provide a greater range of offers to those who have high income and savings. Hernández says 'there is a broad consensus on the importance of transforming the Cuban model, on the social system carrying on with a different model... that it be able to correct itself'; Cuba should resume reforms of 1993-96 that were interrupted, such as economic decentralisation<sup>26</sup> (García interview, 2007b).

### D. Property

In a study by a group of economists and philosophers who analysed the issue of property under Cuba's communist regime, Luis Marcelo Yera said fundamental decisions for businesses are taken by the government. He said many of these decisions should be transferred to workers and that state-run companies should compete with other forms of property (Orta *et al.*, 2006). In a symposium on the communist transition in Cuba that was published in *Temas*, most participants denied that socialist property is equivalent to state property. The problem with the latter 'is that which belongs to everyone belongs to no one, and therefore no one takes responsibility for it'; 'workers do not feel like owners of the means of production, but rather say they belong to the State, which supposedly represents the people. For this reason it is necessary to seek new way in which companies become the real property of the workers'. The

<sup>26</sup> The jurist Ramón de la Cruz recommends decentralising by giving city governments a budget, with authority to manage it and obtain revenues, thus stimulating their ability to innovate and develop plans that satisfy people's needs ('Sobre la Transición...', 2007).



sociologist Aurelio Alonso, whose position was quite typical of the entire group, proposed that the State retain functions in terms of regulations and investment, in addition to ownership of natural resources (oil, minerals) and major utilities (electricity, gas and water), but that it also endorse a mixed economy not just with foreign investment but also national investment; that it accept and nurture a private sector with family-based enterprise in production and service activities in those cases in which it is more efficient in resolving the problems of society (beyond the private activities that are currently allowed), as well as cooperative property ('Sobre la Transición...', 2007). Monreal says 'a socialist state can accommodate a national private sector that is much broader than that which is being considered now... There are areas in which there should be a major [state-run] company, such as nickel, steel, electricity... but the state does not necessarily have to take care of repairing automobiles or shoes or producing food... an endless list of things that today are done inefficiently by state-run companies, and it has been proved that the private and cooperative sector can do it better'. These activities are based on an individual's knowledge and experience, and do not require a lot of capital; a specialised, state-run banking network could amass capital and provide loans (interview by García, 2007a). Hernández supports the idea of setting up cooperatives in non-farm areas (textiles, footwear, etc), and the legalisation of small private companies and not only *paladares*, able to hire people who are not relatives and sell in private markets<sup>27</sup> (Davies interview, 2007).

Rafael Campos presented 15 proposals to the Party Central Committee and Cuba's three national newspapers (which did not publish them) and in them he criticised the 'relative stagnation' of the Revolution since 'the processes of socialising property were paralysed' by making socialisation equivalent to state take-over: excessive centralisation in decision-making, planning and the accumulation and distribution of surpluses, which hinder society's advance, the economy and living standards. But he said none of his proposals suggested 'capitalist privatisation of companies, much less surrender to foreign capital'. He said his proposals call for 'cooperativism, self-management and co-management', which are socialist forms of collective ownership; while handing over land to peasants and self-employment are non-capitalist individual property, and the participation of indirect foreign capital in urban transport does not imply its privatisation (interview by Ravnsberg, 2007).

### E. Monetary Policy

Since the economy was de-dollarised in 2003, a debate has emerged in Cuba on the negative effects of 'monetary duality' (having a national peso and a convertible one, the CUC). ECLAC supports eliminating this duality, arguing that it creates many distortions in fiscal accounting and monetary policy, and hinders the creation of a real financial market (Jorge Mattar, AFP, Mexico, 7/II/2007). Another damaging effect is the segmentation created by having part of the economy operate

with CUCs (for instance, monetary and financial accounting, prices in TRD hard currency stores) and another with the 'national peso' (for example, wages, *acopio* payments, and prices of rationed goods). Yet another negative effect is that the current, unrealistic exchange rate makes it hard to know accurately how competitive Cuban exports are, as well as the real value of imports. The issue of monetary unification has taken on even more importance in the current debate because there have been few internal analyses of whether this is viable. Marquetti (2006) believes 'monetary duality will continue to play a relatively important role, [so] it cannot be eliminated, at least over the short term'; monetary unification would require: (1) solid recovery of the economy; (2) sustaining a situation of macroeconomic stability and fiscal health; (3) a significant increase in financial reserves; (4) a major reduction in the current account deficit; (5) financial ability to meet external commitments; (6) a sustained increase in gross capital formation and access to external savings in favourable conditions; and (7) attaining international recognition of the Cuban currency. There has been improvement in some of these areas, but most of these goals have not been achieved. Monreal notes that the productivity of the State economy based on the peso is very low and that monetary unification with an increase in production and productivity would put pressure on prices, wages and pensions. So it would first be necessary to carry out a structural reform of the economy. He adds that the Chinese resolved the duality issue by increasing production and productivity. This allowed them to revalue the national currency and eventually have a single currency recognised on the world market. (García interview, 2007a). Pérez Villanueva (2008) recommends first getting rid of exchange controls on companies, without touching the controls on rates for the population. Marquetti says the exchange rate for the CUC is over-valued and wonders (without providing an answer) about the impact on exports of goods and on tourism, while Monreal feels the appreciation of the CUC against the dollar was a 'political rather than economic' measure.

### F. Agriculture

Armando Nova (2006, 2007), who is rumoured to have been asked by Raúl Castro for a report on the Cuban agricultural sector, says the agricultural reforms of the early 90s went only half-way. The fundamental problem with agriculture is the high concentration of land ownership in state hands and low wages, which alienate workers. For this reason he recommends economic, structural and organisational transformations in order to achieve the necessary reactivation and efficiency. The goal is for workers to act and participate as if they were owners, and have incentives to increase production: granting autonomy to the UBPCs and reducing their size,<sup>28</sup> paying adequate wages to their members, encouraging the UBPCs and other cooperatives to participate in free agricultural markets; breaking the state monopoly and eliminating current restrictions in order to boost competition, increase supply and reduce prices; and authorising

<sup>27</sup> Hernández says leaders 'no longer have the same credit and margin' as in the 1990s: 'Then the roof was caving in, and people understood that the building could not be refurbished, but the situation now [is different] and there is no longer any excuse for delaying reforms' (quoted by García, 2008).

<sup>28</sup> Narciso Cobo says Agricultural Production Cooperatives and Credit and Services Cooperatives 'suffer a high degree of interference from [the State]' and should have the right to manage and decide on their goods and resources ('Sobre la Transición...', 2007).

foreign investment in agriculture (it only exists for Israel in the citrus sector). The State should regulate the framework for supply and demand, assign a million hectares of idle land to families and individuals and arrange for producers, either individually or in a cooperative fashion, sell directly to agricultural markets, while the market should provide production incentives and aid in marketing. It is also essential to boost sugar cane production, which is key for feeding people and animals, besides generating energy, and convert it into a biotech industry and ethanol-producer. Monreal contrasts the current system's inability to produce food with the existence of available land and labourers to do the job. The existing structure and forms of ownership do not create incentives for resolving the problem. So a substantial part of state-owned land should be transferred to private producers, family-run businesses and cooperatives. It is also necessary to provide producers with supplies, create specialised financial institutions and introduce less-centralised mechanisms for land management. Cuba needs to be more daring than it was with the reforms of the 1990s, because changes will not be effective if a substantial part of agricultural production is left to the current system in which the State is the only buyer and sets prices. Under a new reform scenario the State 'would basically play a regulatory role, eliminating mandatory administrative measures for sales and price-setting, which should be left to the market. Taxes on farm production should not be onerous because the idea is to stimulate production and lower prices' (García interview, 2007a). Espinosa (2007c) proposes that farmland be handed over to independent persons and cooperatives through sale, usufruct or lease with an option to buy, depending on what condition the land is in. Owners could buy the supplies they need and grow crops freely, sell their produce and set prices, using intermediaries. These measures would eliminate current subsidies for UBPCs, whose resources could be transferred to small loans for individual and collective farmers.

### G. External Sector

For Monreal (2007) the structural deficiency of an export-based economy should be overcome by importing products that diversify the country's productive base, including production of capital goods, and exporting in a more profitable way, replacing raw materials with goods based on technology and knowledge. Marquetti supports the idea of promoting exports to reduce the trade deficit through measures to make them more competitive in the world market. He suggests reducing interest on loans for new exports, providing incentives to export entities capable of articulating domestic and international strategies, establishing quality standards for export products and sanctioning violations of these standards (in Pérez Villanueva, 2004). There is a consensus on the need to increase foreign investment. Pérez Villanueva (2006) argues that, in order to attract it in large numbers, healthy macroeconomic policies are not enough; what is needed are deep reforms in economic and financial relations. He recommends expanding such investment and stimulating it in other, more dynamic sectors in world trade (including sugar,

transport and services), perfecting current rules with cohesive policies and greater integration.

### H. Labour and Social Policy

The budget for 2007 dedicated 45% of its spending to education, health, social security and social assistance (ONE, 2008). Togores & García (2006) believe 'the economic crisis and the process of adjustment have shown that the preservation of social benefits should move on to a new phase in which their financial sustainability is associated with development of the economy and [necessary] structural and organisational changes... decisions on social policy should be made taking into account not only social purposes but rather they should respect principles of economic equilibrium'. For instance, social security and assistance seriously damage the fiscal deficit and this burden, which today is carried only by the State, should be shared by other contributors (workers) and the retirement age should be increased. In order to finance social services, Campos suggests that increased production will bring in more revenue through taxes, and these will be administered more efficiently through local handling of part of them and more autonomous management of budgets. He also proposes doing away with rationing cards, granting direct subsidies focusing on people with the lowest incomes, and raising salaries to compensate for the rise in prices that would occur (Ravsberg interview, 2007). Alexis Codina adds that the abundant resources assigned to price subsidies through the rationing cards, which are received by everyone regardless of their income level, should be reserved only for the poorest people and the rest should have to resort to the market ('Sobre la Transición...', 2007).

Pérez Villanueva said it is essential to establish a direct link between work and the profits of state-run companies. 'It is unbelievable that someone does a good job for a salary of 200 pesos but also has to buy... all the supplies they need in order to work' (quoted by Orta *et al.*, 2006). Cuba's low unemployment rate has been achieved through over-employment in social sectors and by not raising it in productive sectors, so emphasis should be placed on the latter. To ease the significant regional disparity, he proposes programmes that improve levels in provinces that are economically and socially underprivileged (Pérez Villanueva, 2007). In order to reduce poverty, Añé (2007) recommends eliminating monetary duality, reducing the segmentation of the market, raising the lowest salaries and consolidating and evaluating the effectiveness of new social programs. A group of Roman Catholic economists (GE, 2006) advocates a fair minimum wage in each sector of the economy in line with basic needs, the state of the economy and business profits; freedom to be self-employed; incentives for companies to create productive work and mandatory unemployment insurance; adequate pensions, social assistance for vulnerable groups, and adequate financing and efficient use of health-care resources. Triana (2007) proposes investing more in technical branches of study in the educational system and those which contribute knowledge, even though these are more expensive

than humanities, teaching and social sciences. Hernández argues that the law originally stipulated that housing belongs to citizens and it is reasonable for them to be able to do with it as they wish, such as sell and also buy. It is also necessary for people to be able to repair their homes and build them with their own means (García interview, 2007b). Espinosa (2007c) recommends privatising all homes (assigning those which are not currently owned to their tenants or those who occupy them through usufruct), allowing them to use the homes as collateral for loans to repair them or invest in small- and medium-sized companies.

### 1. The Aspirations of Young People

In late 2006 *Juventud Rebelde* published the results of interviews with 280 young Cubans who were asked to give their vision of Cuba in 2020. They said the economy was their main worry: 'Today we still have many mistakes... there are many things to correct... for this reason we need efficient leaders. [More criticism is necessary] otherwise we will continue to be in a bad state; although today they talk about engaging in it (criticism), in reality it is not done... double standards must disappear completely [because there are leaders who] tend to ask for honesty, savings and sacrifice, when they themselves never do it'. Those interviewed envisioned a country in which wages were commensurate with prices and sufficient to meet basic needs, with just one currency, better transportation, paved streets and adequate water supplies, without blackouts or prostitution (Pérez *et al.*, 2006). In September 2007, students at Oriente University asked the dean, Zaida Valdés, to resolve problems such as bad food, water shortages and poor lighting. But she refused to listen to them and the protest spread to the Julio Antonio Mella Institute of Higher Education, where students waved banners calling for greater openness in Cuba's universities. Professors backed the students by refusing to sign a letter that criticised them (Bravo, 2007). In a meeting with Ricardo Alarcón, President of the National Assembly, students from the Computer Sciences University in Havana asked him about these issues: the weakness of a peso-based wage for buying in a TRD hard currency store ('workers and peasants are paid in a national currency with one-twenty-fifth the buying power of the CUC'), the ban on entering hotels and restaurants that cater to foreign tourists, and the lack of freedom to travel abroad and access the Internet. They also asked that ministers be held accountable to the people and dismissed when they fail to achieve government goals (BBC News, Havana, 6/11/2008). Lage Cordonú, President of the Federation of University Students, said 'the idea of participation has lost credibility, and students do not identify institutions or their leaders as their means for communicating with the Revolution... People have been pushed aside as non-revolutionaries just for having different criteria... There are sectors which have warned of the need to incorporate young people, but in others there are still many reservations' ('Sobre la Transición...', 2007).

### J. Domestic Criticism of Proposed Reforms

Despite all these recommendations and aspirations, Minister Rodríguez (2007a) has stated that Cuba will not change its economic model to emulate China or Vietnam, due to differences between the countries. He said Raul Castro's taking power has not resulted in significant changes but rather continuity, with some adjustments to make the model more efficient. He also said debate on ownership of property is not because of a group in the government, and that he does not imagine other forms of ownership contributing to Cuba's development the way the current state ownership does, so collectivisation will be maintained and strengthened. Self-employment will gradually vanish as the efficiency of the State increases, and creation of small businesses will not be encouraged because the country's development cannot be based on them.

Fidel Castro criticised two US social scientists, who are left-leaning and have supported Cuba for decades. They had praised the successes of the Cuban revolution but pointed out economic problems and unreasonable ways of allocating resources, and suggested policies to correct these problems: (1) major investment in foreign tourism, which depends on imported supplies, is not a long-term solution; it worsened Cuba's structural problems and diverted resources from agriculture and manufacturing, causing a fall in production and an increase in food imports; (2) a complex and costly university specialising in computer sciences could have built at a lesser cost by integrating existing universities, and should produce a data base and essentials programmes for improving production and services; (3) a €700 million investment in biotechnology, which is a high-risk sector, has led to several important vaccines. But the programme's performance is uneven because for each successful discovery, dozens of costly projects have failed. Priorities must be set, and these scarce resources should be redirected to neglected areas such as nutrition, housing, transport and other urgent needs; (4) the education system, now geared towards the service sector, should instead train technicians for efficient management of farm and industrial activities so these produce consumer goods; (5) the sugar industry must be rebuilt and part of its production should be set aside for producing ethanol so as to reduce oil imports, and more investment is needed in agriculture in order to achieve self-sufficiency in food production; (6) industry must be diversified, especially that which is oriented towards domestic consumption and exports, as well as products derived from nickel, which is exported in its raw state; (7) Cuba should reconsider its huge expenditure in overseas medical aid because it has not yielded practical benefits (except in Venezuela) but rather has caused shortages, delays and problems for the Cuban people, as well as resentment; and (8) workers and consumers should participate in decision-making; and there should be greater transparency through the publishing, for purposes of public scrutiny, of all Ministry accounts, revenue and spending, as well as expense accounts, transport, gifts, possessions and overseas purchases by all senior officials (Petras & Eastman-Abaya, 2007).

In a Reflexion, Fidel Castro assailed 'the super-revolutionaries of the far left' (albeit without identifying them) whose 'alleged friendship with Cuba allows them to be present in numerous meetings... and to talk to as many people as they want' and obtain information. 'What advice do they give to the Revolution? Pure poison, the typical formulas of neo-liberalism... They acknowledge our progress like those who give hand-outs... they downplay the most colossal task of the revolution, its educational work and its results... they exaggerate spending in scientific investment... what is worse, they ignore the value of the health services that Cuba provides to the world... with modest resources' and, to the contrary, 'recommend investments that are ruinous' such as sugar production for its alleged energy

### III. Raul Castro's Policies and Options

In the National Assembly that was held in December 2007, Raúl Castro said that since his speech of 26 July, a total of 215,687 meetings had been held, with participation by 5 million people who made 1.3 million proposals. But he discussed no reforms in the assembly, 'the briefest in history', and he warned: 'The goal [of the meetings] was not to learn about problems, actually the majority of them were already known... no one here is a magician who can pull resources out of a hat... not all the proposals will be able to be applied entirely... in more than one case they contradict each other, and some opinions reflect a lack of information, especially in the area of economics'. But he also expressed hope that 'pressing problems of education, health, transport and housing... can be resolved or at least improve in reasonable periods of time [although] we will have to establish priorities' (R. Castro, 2007b). Meanwhile, Fidel Castro sent his Reflexions to the news media, in some cases going against the initiatives of his brother Raúl (for instance, on the idea of opening negotiations with the US), which was cited as an explanation for the absence of reforms.

#### A. Policies Implemented

Raúl Castro has introduced several positive changes, most of them of marginal importance (before being named President of the Council of State) and a few major ones (after being appointed to the post). But all of them are a far cry from the recommendations that have emerged in all this debate.

##### 1. Payment of Debts, Increasing Prices of Government Purchases and Sales of Supplies to Farmers

In late 2006, Raúl Castro blamed poor domestic production and costly imports of food on bureaucratic procedures and government delays in paying cooperatives and private farmers who account for 65% of agricultural production, and he warned: 'We are tired of excuses!' (*Granma*, 24/XII/2006). In March 2007, banks created a fund with fiscal resources for timely payment to producers who can show an invoice indicating the amount they had sold, in May the government raised the prices they pay to private farmers and cooperatives for milk and meat,

advantage (F. Castro, 2007). Petras (2007) answered by arguing that he made his constructive criticism within the atmosphere of openness undertaken by Raúl and that he had not gone so far as some Cuban economists; he said that 'when neither workers nor farmers are consulted about planning investments and priorities, support for socialism declines and neo-liberalism grows'. He warned that Fidel Castro's criticism 'could be considered a threat to anyone who takes part in the profound debate that is taking place in Cuba today'. In fact, Cubans were disconcerted when they read Castro's Reflexion (they did not know who it was aimed at because the original article was not published in Cuba) and only those few who have access to the Internet found out about it.

and in June debt was settled to the tune of 1,413 billion pesos (*Granma*, 26/III, 25/V and 28/VI/2007). Espinosa (2007a) argues that these are half-measures which do not solve the structural problems weighing down the farm sector and that, despite the increase, the government-paid prices are equivalent to 6% of the retail price for milk and 1%-4% of the price of various cuts of beef. In April 2008, milk prices were raised a second time, by 150%, and increases were also carried out for prices of tubers, vegetables, tobacco, coffee and coconuts. This seemed to suggest price rises for other products were also in store (Orlando Lugo, appearance on TV, Havana, 1/IV/2008). Farmers can now also use CUC pesos to buy supplies and equipment (seeds, fertiliser, herbicides, tools, rope and gloves), which until now was only meagrely distributed by the State (AFP, Havana, 18/III/2008).

##### 2. Usufruct of State Land and Decentralisation

Orlando Lugo, President of the National Association of Small-scale Farmers, announced two important measures (TV, Havana, 1/IV/2008): (a) idle, state-owned land would be turned over in usufruct to 'anyone who wants to produce' (individuals, cooperatives, even some UBPCs) and made specific mention of tobacco and coffee: 51% of the land is idle or insufficiently exploited, and a good part of it is covered with *marabú* bushes that are hard to uproot and will require a lot of work, but this step could increase farm production;<sup>29</sup> and (b) formation of agricultural delegations in all municipalities to 'decentralise decision-making, with ability to take responsibility and perfect marketing techniques'. UBPC cooperatives will market their products directly in nearby communities and reduce their participation in intermediary companies (*acopio?*), which will become companies that provide services to the cooperatives; UBPCs will also receive loans to enhance their technical capacity and their productivity with the goal of generating resources to buy supplies (*Granma*, 1/IV/2008; *The Miami Herald*, 2/IV/2008).

##### 3. Renewed Emphasis on 'Business Enhancement'

This system known in Spanish as *perfeccionamiento empresarial* began in 1987 at companies linked to the armed

<sup>29</sup> Espinosa (2008) argues that in order to create incentives, it would have been better give land to those who grow crops successfully, or at least grant them use of it for life, and let them pass it on to their heirs in usufruct; he also said farms should be large enough to allow crop rotation.

forces as an initiative by Raúl Castro, and starting in 1998 it spread to other state companies. But the programme was frozen under the re-centralisation launched by Fidel Castro in 2003. He did not want them to have autonomy under the system, even though only 7% of them lost money in 2006, compared with a national average of 38%, and contributed a proportionally higher amount to total sales and had a higher rate of productivity. The enhancement system got another boost in 2006-07, but approval for joining the programme is still slow and bureaucratic; 60% of state companies have sloppy accounting and quality-control methods, and these impede their entry into the business enhancement programme. Figures on the number of companies taking part are scant and contradictory: in 2002 only 11% were in the system, even though the system was then 20 years old; no information was provided in 2003-05 when the system was abandoned; estimates in 2006-07 range from 22% to 32% and are questionable; in 2007 only 40 companies out of a total of 3,000 were in an 'experimental phase' before their approval (Espinosa, 2007b; Lee, 2007).

#### **4. The Fight for Discipline in the Workplace and Against Corruption**

In September 2006, in a speech closing the 19th Congress of the Cuban Labour Federation, Raúl Castro blamed corruption and lack of discipline in the workplace for most of Cuba's economic problems, inefficiency and shortages of goods. Shortly thereafter, Cuban media ran many stories on theft, waste and lack of administrative control at state entities, with 11 government officials being convicted and sentenced to four to 20 years in prison. Strict labour and disciplinary regulations were approved in August 2006 and they came into force on 1 April 2007 (Resolution 2006); four months later, a decree with even more rigorous norms was passed by the Council of State and came into effect on 1 September (Decree 2007). The disciplinary violations are: tardiness, leaving one's post without permission, taking too long of a meal break, lack of respect for superiors or failure to comply with their instructions; negligence in the use of resources; delays in getting jobs done; releasing information without prior permission; introducing unauthorised files into a computer; loss or theft of goods from the workplace or failure to report such violations by colleagues, and failure to take measures to prevent goods from being used improperly; the hiring or promotion of subordinates who are associates, friends or relatives, and failure to check up on the workplace background of new hires. The immediate superiors of workers who commit these infractions are considered responsible when, through negligence, lack of rigour or control, they allow such violations or, having learned of them, do not confront the workers or report them to superiors. The sanctions are: reprimand, temporary or definitive demotion, (with or without salary), and permanent dismissal from the job or that sector of the job market. Authorities must ensure that a dismissed worker is not hired by another company in

the same sector. Those who are punished can appeal to their immediate superiors, and if this is turned down, they can only appeal to the highest authority in the entity, with no right to go to court. Workers criticised these rules. They argued that it is impossible to get to work on time because public transport is so spotty; shops and government offices are closed on weekends, and both before and alter work shifts during the week, so they have to shop and run errands during work hours; a lack of day-care centres makes it hard for women to comply with their work schedules, and low wages hardly compensate for having to put up with all these rules.<sup>30</sup>

#### **5. Foreign Companies Allowed to Pay Wages in Hard Currency**

In late 2007, Cuba started letting foreign companies pay Cuban employees in CUC pesos or hard currency (a practice that was already done under the table). But the workers are taxed for this: at a rate of 10% for those earning up to 2,400 CUC a year, and up to 50% for those who make more than 60,000 CUC (Resolution 2007). In a meeting at the National Theatre that was led by Deputy Finance Minister Nelly Cubillas and attended by 1,200 employees of foreign companies, there were protests and booing when Cubillas explained the measure; Cuban officials lost control of the meeting and suspended it, as well as others held later (BBC News, Havana, 6/11/2008).

#### **6. Authorisation to Buy Merchandise**

In May 2007, Cuba eased customs rules to allow imports of electronic equipment, engines, spare parts for cars, video players and spare parts for bicycles, all of which had been banned before. Since 1 April 2008 Cubans have been able to use CUC pesos to buy computers, cell phones, video and DVD equipment, microwave ovens, pressure cookers, large-screen TVs, anti-theft alarms for cars, etc; officials say that in the future, when there is enough electricity, Cubans will be able to buy air conditioning units, water heaters, ovens and electric stoves (Reuters, Havana, 14, 16 and 31/III/2008).

#### **7. Access to Hotels that Cater to Foreign Tourists**

Starting 1 April 2008 Cubans with CUC pesos were allowed to stay at hotels and shop at supermarkets that had been reserved for foreigners. Since 1993, hotels for foreign tourists had been off-limits to the Cuban people, even when they had relatives visiting who wanted to invite them to stay at these facilities. This restriction was heatedly criticised at home and abroad because of its discriminatory nature, so its elimination is important, at least symbolically. But Cubans' actual access to the hotels will be extremely limited because rates range from €30 to €140 a night and the average salary is equivalent to €14 a month. Furthermore, Cubans have to pay the maximum rate at the hotels; in other words, they cannot get the reduced rates offered by travel agencies. However, there will be access for Cubans with overseas relatives who visit the island and want to treat them to a hotel stay.

<sup>30</sup> A survey on these rules, held by independent union officials with a sample of 1,552 workers, found that 99% of them said a lack of transport made it hard for them to get to work on time and that their wages were not enough to meet their basic needs (CONIC, Havana, 5/VI/2007).

## B. The Institutionalisation of the Transfer of Power to Raúl Castro

On 18 February 2008 Fidel Castro wrote in one of his Reflexions that he would neither seek nor accept re-election to the posts of President of the Council of State and Commander in Chief. The latter does not show up in the constitution but was the usual way of referring to Castro, while the former is linked in the Constitution to the post of President of the Council of Ministers. Although he had promised to take a vacation, the next day Castro published another Reflexion in which he criticised US presidential candidates who were calling for change in Cuba. Castro said, 'I agree! Change. But in the US. Cuba changed some time ago, and will continue along its dialectic course'. He also asked the National Assembly to join together in approving the candidacy that had been approved, and explained how it should be done (F. Castro, 2008).

On 24 February, the National Assembly chose Raúl Castro, aged 76, to be President of the Council of State and of the Council of Ministers; he also became de facto Commander in Chief, although he renounced the post of Minister of the Armed Forces and named as his successor the current Deputy Minister, General Julio Casas, 72 (the Interior Minister, General Abelardo Colomé, is also loyal to Raúl Castro). Despite hopes that the reformist Carlos Lage, 56 and a representative of the new generation of Cuban leaders, would be appointed First Vice-president (although he continues to be Vice-president of the Council), the Assembly assigned both posts<sup>31</sup> to 77-year-old hardliner José Ramón Machado Ventura, a vehement critic of Soviet *perestroika* and *glasnost*, and of modest economic reforms in Cuba. Ricardo Alarcón was re-elected to a fourth term as President of the Assembly and most key posts in the council underwent no changes. They remained in the hands of the old guard or historic figures with an average age of 70: 81-year-old Juan Almeida, and in the 75-76 age bracket, Roberto Fernández Retamar, Ramiro Valdés, José Ramón Balaguer and José Miyar. The latter is the personal assistant of Fidel Castro and he was confirmed in his post as Secretary of the Council of State. The younger generations are still a slim minority: only 6% are between the ages of 23 and 36; commanders and generals now make up 26% of the Council of State. The rest of the make-up of the government<sup>32</sup> was left for a future session in 2008. It will determine the changes to be made in the state administration (the assembly usually meets in June, but it could be earlier). Fidel Castro will continue to serve as First Secretary of the Communist Party (Raúl is the Second Secretary) until the next party congress is held, perhaps in October (it was supposed to have been held in 2002; the last congress was in 1997). In his acceptance speech, Raúl Castro mentioned his brother 14 times and five of his Reflexions, the ones 'we must study.' He called his brother 'irreplaceable' and asked the Assembly for permission to consult with Fidel Castro on 'decisions of special importance for the future, including socio-economic development; the 597

deputies gave immediate and unanimous approval, with applause and shouts of *viva* for Fidel (R. Castro, 2008).

## C. Outline of Other Possible Reforms and Options

The second part of Raúl Castro's acceptance speech outlined future changes (without going into detail). Here we summarise them, with comment by the author.

### 1. Administrative Changes

Raúl Castro announced a more compact and efficient government structure, with fewer agencies of state administration. He said this means 'reducing the enormous number of meetings, coordination, licenses, arbitrations, orders, regulations, circulars, etc... and concentrating some economic activities that are spread over several agencies'. The Ministry of Economy and Planning might merge with the Ministry of Finances and Prices (the former is run by Rodríguez and the latter by Georgina Barreiro, neither of whom is a member of the Council of State). Their coordination with the Central Bank (whose President is Oscar Soberón, member of the Council). Other possible Ministry mergers might be that of Agriculture with that of Sugar, Education with Higher Education, and Basic Industry with Iron and Steel.

### 2. Being Open to Criticism

Cuba's lone political party, says Raúl Castro, which he calls the 'the highest, directing force of society and the State', must be 'more democratic [so that] everyone has the opportunity to express their opinions... without fear for discrepancies... so long as this is done within the framework of the law... and socialism'. Earlier, he had said: 'Leaders must know how to listen, and create an atmosphere that encourages others to express themselves with total freedom... When done properly, criticism is essential to advancement' (R. Castro, 2007b). The Party and the Government, in a collegial fashion and bound by the resources that are available, [as we cannot spend more than we have], will determine priorities and the pace of solving' the country's domestic difficulties 'after a direct consultation with the citizens... if the issue were one of great importance'. This latter reference could give rise to referenda on approving the most controversial reforms. Starting March 14, *Granma*, which, unlike *Juventud Rebelde* had never published serious criticism, doubled its number of pages and announced that the additional ones would be dedicated to commentary on government inefficiency, crimes and corruption in the economy.<sup>33</sup>

### 3. Increasing Production and Satisfying Basic Needs

Raúl Castro says his main priority is to 'satisfy the population's basic necessities', strengthening the Cuban economy so as to increase production, particularly agricultural and livestock production, as well as 'perfecting the area of marketing'. In late 2007 he said 'land and resources [should]

<sup>31</sup> The Constitution does not require that the First Vice-president of the Council of State also be the first Vice-president of the Council of Ministers. So Raúl Castro could have divided the two posts, but he did not do so.

<sup>32</sup> Of the 23 current members of the Cabinet, only six have been appointed by Raúl Castro, who retained the other 17 named by his brother Fidel.

<sup>33</sup> Hernández says 'the Cuban press suffers from the syndrome of *officialness*' in that everything must be approved by or representative of official institutions, which 'is an aberration' (García interview, 2007b). Soledad Cruz (2007) said that in the newspaper where she worked (*Juventud Rebelde*) she could not tell the truth 'because the Stalinist defects that Cuba has not been able to shake off include the idea of keeping journalism outside the dynamics of life... of conflicts...':

### 3.2 Recientes cambios nacionales e internacionales

Desde octubre de 2007 y hasta el fin del mes de abril de 2008, importantes acontecimientos nacionales e internacionales han impactado significativamente la vida nacional.

En la arena internacional, tuvieron repercusión en La Habana:

- La derrota del referendo constitucional en Venezuela.
- El conflicto desatado por la incursión colombiana en territorio de Ecuador.
- La visita a Cuba del presidente de Brasil –potencia regional y, en breve, gran productor de petróleo– dispuesto a participar con Cuba en esta fase de transición de poder.

Estos acontecimientos fueron un llamado de alerta para la dirigencia cubana acerca de los riesgos que implica sobredimensionar la relación política con el presidente Hugo Chávez, o poner todos los huevos en la canasta de la Revolución Bolivariana. Altos funcionarios cubanos viajaron a Brasil, China y África en lo que parecía un interés por explorar potenciales alianzas alternativas, en caso de que los acontecimientos en Caracas pudieran tener un impacto negativo en La Habana. En ese sentido, actuó también el conflicto desatado en Sudamérica, en el que si bien hubo declaraciones de Fidel Castro apoyando fervientemente a Chávez y al presidente de Ecuador, el gobierno recién nombrado cuidó la relación con Colombia, a donde envió posteriormente una delegación de alto nivel que fue recibida por el presidente Uribe. Una semana después de la derrota de Chávez, el canciller Felipe Pérez Roque anunció que Cuba estaba dispuesta a firmar dos tratados internacionales de derechos humanos que cubrían aspectos económicos y sociales, así como civiles y políticos.

También a raíz de los resultados del referendo venezolano, se concretó la visita del presidente Luiz Inácio *Lula* da Silva a Cuba; tuvo lugar en Madrid la segunda ronda de conversaciones sobre derechos humanos, tras la cual a un pequeño número de prisioneros políticos en precarias condiciones de salud les fue dada la opción de permanecer en prisión o viajar a España; un representante de la UE fue recibido por la cancillería cubana para sostener un intercambio preliminar acerca de la potencial normalización de relaciones con ese bloque; y Raúl Castro se reunió en La Habana con el secretario de Estado del Vaticano, la primera visita oficial recibida por Castro como presidente de Cuba.

El plano interno ha estado marcado también por varios eventos importantes:

- El retiro formal de Fidel Castro de su cargo de jefe de Estado y el nombramiento oficial de su hermano Raúl como presidente.
- La designación del nuevo Consejo de Estado en el que cuadros jóvenes, como Carlos Lage, fueron desplazados por colaboradores más viejos y cercanos a Raúl Castro, como José Ramón Machado Ventura.
- Las discusiones que tuvieron lugar durante el examen a que fue sometido nacionalmente el discurso de Raúl Castro

del 26 de julio de 2007, las cuales arrojaron un total de 1,300,000 planteamientos; sumadas a las sostenidas en el período previo al Congreso de la Unión Nacional de Escritores y Artistas de Cuba (UNEAC), y durante los cuatro días del congreso, todo lo cual brinda amplias evidencias de que está teniendo lugar un cambio significativo en la mentalidad y actitudes de los cubanos.

- La celebración del VI Pleno del Comité Central del Partido Comunista de Cuba que convocó a la celebración del VI Congreso, tras 10 años de haberse celebrado el último, y donde se declaró “el fin de la provisionalidad” decretada en 2006 con la enfermedad de Fidel Castro.
- La adopción gradual de decisiones por parte del nuevo gobierno. Una parte de las resoluciones puestas en vigor se han orientado hacia la remoción de medidas administrativas irritantes e inconstitucionales, como la prohibición a ciudadanos de la isla al acceso y disfrute de hoteles, al acceso a la telefonía celular y a la adquisición de DVDs y computadoras, aunque sin conexión con Internet. Otras decisiones más prometedoras implican la desconcentración de los mecanismos de decisión, producción y administración en el sector agrícola. Se ha puesto énfasis en las recién creadas Delegaciones Municipales, como parte de una reestructuración del Ministerio de Agricultura que ha suprimido ya 106 empresas estatales. Se trata de un reajuste que reclama, no sólo un cambio de estructuras sino de mentalidades entre funcionarios y productores, y requiere una importante inyección de capitales y el ajuste de las operaciones del nuevo mecanismo.

### 3.3 Desafíos que afronta el gobierno de Raúl Castro

La necesidad de reconocer la perentoriedad de generar una transformación del actual régimen de gobernanza cubano no tiene nada que ver con los llamados al “cambio de régimen” emanados de la política exterior de la Administración Bush. En la medida en que hay más de una forma específica de entrelazar al Estado con el Mercado y la Sociedad Civil, en un contexto democrático y con una economía de mercado, es posible aseverar que hay más de una transición o cambio de régimen posibles en el caso de Cuba. Una de ellas, incluso, es la que podría caracterizarse como un cambio hacia otro régimen de socialismo democrático, como han propuesto en los últimos meses varios académicos de la isla comprometidos con una visión socialista de su sociedad.

La realidad cubana que hereda Raúl Castro le presenta numerosos desafíos, entre los que se destacan:

- (1) **La resistencia al cambio** que le presentan fuerzas conservadoras dentro del liderazgo cubano que aspiran solamente a reformas *dentro* del actual régimen.
- (2) **La crisis estructural del régimen vigente**. El socialismo de Estado cubano surgió y pudo desarrollarse en el contexto del hábitat internacional bipolar de la Guerra Fría que fuera transformado radicalmente y del que supo derivar, de forma

be in the hands of those capable of producing efficiently... and (these people) should receive the pay they deserve' (R. Castro, 2007b). State-run media say that measures taken in 2007 to increase the price of milk that the government buys from peasants and cooperatives boosted production and reduced imports of powdered milk – a precedent for extending these price increases to other agricultural products, as was done in 2008–. Milk production increased 17% in 2007 but it had risen 18% in 2006; in February 2008 it was reported that milk supplies had decreased and milk was selling for 40 to 60 pesos per kilo on the black market, while the price of a kilo of powdered milk had risen 36% and was selling for 156 pesos per kilo in the TRD stores that only use hard currency (Fornés, 2008; AFP, 21/III/2008). The authorisation of sales of agricultural supplies to private farmers and the handing over of idle, state-held land to individuals and cooperatives as of April 2008 will generate more incentives for production. As for 'perfecting the area of marketing', the many public criticisms we have studied of the system of state purchases herald reforms, which seem to have started in 2008. In March, the Ministry of Foreign Trade announced that 160 foreign companies (64% of the total), with 3,000 employees, which supply merchandise to the TRD stores and tourist facilities will no longer be able to carry out such sales. The goal is for national producers to generate more than 60% of this merchandise; there is speculation that this policy would reduce imports and would be accompanied by more investment in industry to boost production (Cancio, 2008).

#### 4. Ending Monetary Duality

Raúl Castro proposes a 'progressive, gradual and prudent re-evaluation of the peso' but warns that monetary duality is a complex problem that requires 'thorough study' in order to 'avoid traumatic effects' for the Cuban people. Full convertibility of the currency would require a considerable increase in production and productivity, as well as an overall reform of prices that would have immediate adverse effects for the population. For this reason Raúl Castro warns that retail prices, wages, etc. must be taken into account (see the analysis in II-E). In late 2007, a total of 10,800 signatures were collected for a petition to the National Assembly urging monetary unification. In the belief that convertibility was imminent, on 25-26 February 2008 many Cubans rushed to trade their CUCs for regular pesos, clearing out many *bureaux de change* of the latter; the rumour of convertibility was rapidly denied with an announcement that the measure would be gradual (Ariel Terrero, Havana, *TV Buenos Días*, 27/II/2008).<sup>34</sup> If the government decides to reduce the exchange rate of the 'national' peso against the CUC it would have to do so slowly and over a long period; in March there was speculation the rate would go down from 24 to 22 pesos for a CUC but later this was denied. If the current rate were reduced suddenly, let's say from 24 to 8 pesos for a CUC, without increasing production or carrying out reforms, this would allow people to buy goods in the hard currency stores for a third of their current value. This would unleash a run on those stores, depleting their stocks and forcing

massive new imports of goods that would also disappear. In April 2008, the CUC was re-evaluated for a second time against the euro, dollar and other hard currencies but without changing the rate of exchange for CUCs and national pesos.

#### 5. Free Services and Price Subsidies

Raúl Castro says that 'gratuities' (free social services) and 'huge subsidies' (for prices of rationed products that are distributed equally to the whole population) 'are irrational and unsustainable'. This issue was first addressed by Fidel Castro in 2005 and broadened by Soberón. In practice, upper middle-class people and those with even higher incomes benefit from free services and rationed goods at below-market prices, although both should be earmarked for the poor and those with low incomes. But 38% of the population does not receive remittances from abroad, and others who do receive them but in small amounts could not get by without 7-10 day supplies of food sold at subsidised prices. If Cuba tried to eliminate these subsidies and provide social aid to all the people that need it, the cost would be enormous (see Mesa-Lago, 2006). Monreal warns that 'you cannot live off a ration card [but] part of the population cannot live without it'; eliminating this system would take quite a long time and would require a significant increase in production and a drop in prices (García interview, 2007a).

#### 6. Insufficient Wages

Raúl Castro aims 'to make salaries recover their role and that the living standard of each person be in direct relation to the revenue they receive legally'; in other words, the money they receive for their work. As we have shown, real wages declined 76% in the period 1989-2007 due to price rises. But the solution is not to raise nominal wages, but rather to increase production through the necessary incentives. In this way, products will be cheaper and people's buying power will increase.

#### 7. Excessive Prohibitions

Raúl Castro says the gradual elimination of 'excessive prohibitions and regulations' will begin with the simplest ones; the more complex ones will take longer because this requires study and legal changes. In late 2007 Castro acknowledged an 'excess of prohibitions and legal measures, which do more harm than good... behind every incorrect prohibition one can find many illegalities'. But he did not say what they are (R. Castro, 2007b). Among the bans that have already been lifted are sales of computers, cell phones and electrical appliances in exchange for CUC pesos, sales of supplies to farmers and access to hotels and supermarkets that had been reserved exclusively to foreigners. The more complex measures are freedom to leave the country, sales of homes (doing away with the corrupt *permutas* system) and cars, and expanding the right to self-employment,<sup>35</sup> privately operated restaurants and other small businesses. Raúl said on 26 July 2007 that he was prepared to increase foreign investment 'without repeating the errors of the past... working with serious businessmen [and preserving] the predominance

<sup>34</sup> Rumours spread that the exchange rate of the CUC would drop from 24 down to 10 'national' pesos; Cubans sold CUCs for 24 pesos hoping to be able to buy them for just 10 and earn 14 CUCs or 140 pesos; the sale of 200 CUCs would have yielded a profit of 2,800 CUCs or 28,000 pesos.

<sup>35</sup> Ritter (2007) analyses the drop in the number of people who are self-employed, the restrictions placed on them and obstacles imposed by the State, including a tax system that is very burdensome, and makes recommendations to revitalise the sector.



of socialist ownership' (R. Castro, 2007a). In an article that triggered a heated controversy, the well-known journalist Soledad Cruz (2007) criticised several bans that 'cause people great annoyance': (1) Cuban must seek permission in order to leave the country, receive permission from their place of work (even if they are retired) and show a letter of invitation from

#### IV. Conclusions and Prospects

Twenty months have gone by since Fidel Castro transferred power to his brother Raúl but 'the Special Period has still not been overcome' (Rodríguez, 2007b). This section summarises the state of economy and social conditions in Cuba in early April 2008, the main points of economic debate, measures taken by Raúl Castro and the prospects for future reforms.

Facing a prolonged and incomplete recovery, and perhaps as a way of showing excellent results from the elimination of modest economic reforms as of 2003, Cuba overstated its GDP through two statistical manipulations: changing the base year for prices, which raised the annual value of GDP by 56% in the period 1989-2000, and adding to the conventional measure of GDP the value of free social services, plus subsidies for prices of rationed goods, which raised GDP growth by one percentage point. If one corrects these two additions, the growth rate of 7.5% in 2007 would fall by one half and be below the regional average of 5.6%. There is no doubt that GDP grew in the period 2005-07 due to sales of professional services to Venezuela and investment and subsidies from this country, as well as high world prices for nickel. But we do not know if it has recovered to the level that was attained prior to the crisis. Capital formation fell from 25.6% in 1989 to 13.5% in 2006, half the regional average that Cuba needs in order to post sustained growth. Inflation rose from 0.5% to 5.7% in 2006, 11 times the level of 1989 and above the regional average of that year; the fiscal deficit rose to 3.2%, half the level of 1989 but 32 times greater than the average regional deficit; and the money supply grew from 21.6% to 37.9% of GDP. Of the GDP generated in 2007, 17% came from physical production and 83% from services (15% of them basic and 68% others). This is positive in terms of human capital but negative in terms of Cuba's inability to produce.

Despite a significant expansion in the mining sector (with foreign investment), there has been a process of de-industrialisation. The sector's share of GDP fell from 26% to 13% in the period 1989-2007. Of 20 products that are key for domestic consumption and exports, in 2007 a total of 14 of them were below the 1989 level. Production of gas rose 35-fold in this period (although the level in 1989 was tiny), that of oil four-fold (although it has dropped 20% since 2003), and that of nickel by 62% (this is below the peak level of 2001). In the manufacturing sector, sugar production is down 86%, from 8 million to 1 million tons in the period 1989-2007. The last harvest was the smallest in 113 years. Production of cement, textiles, fertiliser, soap and shoes was between 50% and 96% lower than in 1989, while that of electricity in 2007 surpassed the level prior to the crisis and set a record, but in per capita

relatives or friends abroad, pay a monthly tax to stay outside the country after a certain period and return within 11 months or be declared emigrants and not be able to return home; (2) they cannot sell their own house or car even if 'they are rotting from lack of maintenance'; and (3) they cannot let foreigners ride in their car, and violations of this rule mean a fine of 1,500 pesos.

terms it is flat (the 'energy revolution' launched by Fidel Castro is more a remedial measure than a long-term solution) and that of cigars rose 38%. In the farm sector, production of rice, eggs, citrus fruits, cow's milk and tobacco was between 12% and 57% below the level of 1989, the number of head of cattle was down 24% and those of fish and shellfish were 68% lower. Only tubers and vegetables were considerable higher, although they have fallen since 2003. Despite imports of buses from China, public transport remains in chaos.

Although exports have picked up to some extent, their value in 2007 was still 31% lower than in 1989, while the value of imports grew much more and in 2007 surpassed the 1989 level by 24%. The trade deficit rose steadily and in 2007 it was 155% higher than in 1989. Terms of trade had fallen midway through 2004 but later improved, thanks to rising prices for nickel on the world market and subsidised Venezuelan oil exported to Cuba. Sugar's share of total exports fell to 8% in 2006 while that of nickel jumped to 30% due to the high price on world markets; the shares of other products both traditional and non-traditional fell, except for pharmaceuticals, which increased to 6%. The contributions made by foodstuffs and manufactured goods to total exports rose, while those of chemicals, machinery and fuel declined, in the latter case despite the soaring prices on the world market and thanks to Venezuela's subsidies.

Foreign debt in hard currency increased 155% to around €10.66 billion in 2007, excluding debt with former communist countries and Venezuela; total debt per capita was three times the average for Latin America, while the debt in hard currency was equivalent to 213% of the value of exports and services, 54% higher than the regional average. The number of foreign companies operating in Cuba fell 41% in the period 2002-06, and several were shut down by the government. Venezuela has become Cuba's main trading partner and replaced the Soviet Union as the big source of subsidies for the Cuban economy: it sends 100,000 barrels of oil a day at 27% of the current world price for crude (a €1.7 billion subsidy in 2007), and has granted Cuba €3.0 billion in loans and investment (including the completion of the Cienfuegos oil refinery, which handles 65,000 barrels a day of Venezuelan oil). China is Cuba's second largest trading partner and granted it a €150 million loan, but backed out of a commitment to invest in a ferrous-nickel plant (Chávez assumed this responsibility) and exploit vast deposits of nickel in San Felipe. On one hand the US trade embargo became tougher, but on the other it was eased to allow for US\$1.9 billion in food sales since 2001. This made the US Cuba's seventh-largest trading partner. The election

of a Democratic president in the November election, which would presumably be Barack Obama, could facilitate the full restoration of economic ties with the US. John McCain has played the anti-Castro card to win votes in Florida, which drew criticism from Fidel Castro; but if he were elected, he might take such a decision –as Nixon did with China–. Recall that McCain promoted restoring relations with Vietnam and would have the support of liberal Democrats and Republicans who represent states eager to do business with Cuba.

The number of tourists visiting Cuba and the gross revenue from them multiplied 8- and 13-fold in the period 1989-2007; they peaked in 2005 with 2.3 million visitors and €1.6 billion, respectively, but fell 7% and 4% in 2007. While the number of tourist rooms doubled in that period, the occupancy rate fell from 74% to 45% and average expenditure per visitor fell 45%. Estimates for the balance of payments in 2005-06 indicate the enormous deficit in the trade balance in goods is being offset mainly by exports of professional services to Venezuela (71%) and to a lesser extent by tourist services (29%). But even so, the deficit in the current account worsened in 2006-07, even though Cuba reports (without providing figures) a small deficit in 2007. However, the average amount paid for each Cuban professional in Venezuela is estimated at €144,000 a year, which suggests there is a heavy subsidy at work here.

The Cuban economy has survived thanks to Venezuelan investment, trade, loans and subsidies, foreign investment in strategic sectors like oil, gas, nickel and tourism, and to a lesser extent, trade with China. Because of this combination of favourable outside factors, in 2003 Fidel Castro felt secure enough to reverse the modest but successful economic reforms Cuba had implemented in 1991-96. He had enacted them reluctantly, and ultimately did so because of the gravity of Cuba's economic crisis. In doing away with them he re-centralised the taking of economic decisions; opened a single account for hard currency and CUCs in the Central Bank of Cuba, in which all companies had to deposit their revenues in those currencies and pay a fee to seek allotments; he reduced the small private sector, and eliminated the circulation of the dollar. De-centralising decision-making and placing it in the hands of hundreds of thousands of state administrators, private peasants and self-employed people ran the risk that many of them would resist continued of the economy by the regime. So Fidel Castro had the regime take control again, assuring an easier transition for his brother.

Cuba may have overestimated its GDP figures for 2005-07, but the history of Cuban communism shows that re-centralisation and straying from market economics have caused economic recessions and crises.<sup>36</sup> Anti-free-market policies in place since 2003 have caused delays in the arrival of necessary imports, creditors who cannot get paid, and a reduction in the number of joint venture companies. Evaluations done by 3,000 state-run companies and agencies in 2007 blamed their problems on centralisation and the central bank's single account for hard currency. The de-dollarisation generated more greenbacks for the government over the short term, but will not solve the

deep-seated structural problems of the Cuban economy, such as meagre physical production and deindustrialisation, the enormous trade deficit in goods and the chronic shortage of hard currency. It has also had adverse effects: a drop in remittances from overseas, a fall in tourism from visitors who spend dollars, a fall in businesses' ability to innovate and identify favourable options on the market, and the re-emergence of a black market for goods and dollars (Mesa-Lago, 2005a; Marquetti, 2006).

Even more so, three decades of Soviet aid, which was more substantial and generous than the Venezuelan assistance, did not manage to offset the adverse effects of Cuba's erroneous and erratic economic policies. The vital assistance provided by the government of Hugo Chávez would be in jeopardy if Venezuela's economic situation worsened: the official rate of inflation was 21% in 2007, the highest in the region and 3.5 times the average (unofficially the rate is believed to twice as high); the rise in the consumer price index has resulted in an 18% drop in average real wages in 1998-2007; government-mandates price caps on food have caused widespread shortages and a growing black market; the net transfer of resources overseas was €18 billion in 2007 (the highest in the region, which had a general positive inflow) and accumulated capital flight in 1998-2007 was €94 billion; direct foreign investment fell €1.9 billion in 2006 and €2.2 billion in 2007, compared with a positive inflow in the 10 previous years, and reserves fell 21% in 2007 (ECLAC, 2007b). Finally, the Venezuelan oil industry suffers from growing problems which have led to a drop in production, exports, profits and financial sustainability (Isbell, 2007; Rosenberg, 2007; Bachelet, 2008; Ocando, 2008). If oil prices go down because of a world recession, Venezuela's reserves would provide a cushion for a while; but if Chávez has to cut spending, he will start with overseas aid and Cuba as the top recipient would be first in line. This dangerous dependence has caused Cuba to seek out new trading and investment partners such as Brazil and possibly Mexico, but it will be very hard for them to take the place of Venezuela.

After a grave deterioration caused by the crisis in Cuba, many social indicators managed to recover and some even surpassed the levels they had in 1989, due to major budgetary allotments for social services (45% in 2007). But there are still indicators that lag behind or are not reliable. Open unemployment fell from 8% to 1.8% in this period, but the figure is understated. The increase in nominal wages in 2005 did not offset the rise in prices and real wages in 2007 were 24% of the 1989 level; infant mortality fell 52% but maternal mortality (with a statistical correction) increased 43%; the ratio of inhabitants per doctor (adjusted to take into account the fact that half of Cuba's doctors are working overseas) was 20% higher in 2007 than in 1989, while the number of beds for patients dropped 19%; real pensions in 2007 were at 39% the level of 1989 but expenditures on these meagre pensions eats up 6% of GDP and 13% of the budget, showing a tendency to grow because the population is getting older: enrolment in secondary education grew and that of higher education shot up 172% but it was concentrated in humanities, social sciences, teaching and medicine, whereas

<sup>36</sup> An econometric analysis carried out by a Cuban economist for the period 1966-2004 demonstrates the author's theory on cycles of centralisation and de-centralisation. It shows that in the former, GDP and factor productivity fell while in the latter they rose (Yaima, 2006).

enrolment in technical majors, agronomy, natural sciences and mathematics has fallen or grown very little; there is a shortage of teachers due to low salaries; the rate of homes built per 1,000 inhabitants fell from 6 to 4.6 in this period and the large number built in 2006-07 hardly made up for the homes destroyed or seriously damaged in hurricanes, so the housing shortage worsened; poverty and inequality in income has worsened significantly (in Havana 46% of the people consider themselves poor or nearly poor).

There are a variety of proposals for economic reform but a consensus that these must remain within communist parameters, although they are not well defined and the range is wide. There is no explicit support for the Chinese and Vietnamese models and at times there is talk of an (undefined) Cuban model, although aspects of those models which might be useful are accepted. However, a comparison of Cuba with China and Vietnam showed that the latter achieved economic success while the Party remained in control; Raúl Castro might make a trip similar to that of Den Xiaoping after the death of Mao Zedong.

The economic reactivation of 2005-07 has not translated into improvements in living standards, and most figures have not recovered the levels they had in 1989. So some propose a deep or structural economic transformation, and there is virtual unanimity on the need for decentralisation. One proposal is for a mixed economy with forms of non-state ownership (independent cooperatives outside agriculture, in manufacturing and services, and privately owned small and medium-sized businesses), and for the State to retain a regulatory and investment function and ownership in strategic sectors and large companies. Although there is a strong consensus on the need to eliminate monetary duality, it is thought that this will take time and will first require a substantial increase in production and productivity. In the foreign sector, the suggestion is to replace imports and promote competitive exports, and to lure more foreign investment.

In agriculture there is a consensus on granting autonomy to UBPC cooperatives for them to decide what to plant, who to sell their products to, set prices and have full access to agricultural markets. The goal would be for their members to feel like owners and have an incentive to increase production. There is also agreement on the need to hand over state-owned land to true cooperatives, families and individuals, and on extending the increase in government-paid prices to private farmers and their access to the supplies they need, as well as participation by the market in the marketing process, thus transforming the inefficient state-purchasing system. The State would play a regulatory role. Some propose a revitalisation of the sugar industry and some say part of this production should go toward producing ethanol in order to lower fuel imports. These measures would have a positive impact in increasing production and the quality of products, as well as lowering their prices. The 19% of Cubans who now work in agriculture and generate 4% of GDP would boost their productivity and share of GDP, reduce food imports and eventually achieve food self-sufficiency and an increase in farm exports, as has been the case in China and Vietnam.

In order for social policies to be financially sustainable, the idea is to enact rational changes that would not affect their essential function: generate productive employment, achieve a direct link between work and business profits, invest more in technical areas of study and business administration, programs that reduce poverty and disparities among provinces, adequate pensions, efficient use of healthcare resources, authorisation of sales and purchases of homes and access to materials to repair and build them. Some propose eliminating rationing cards and focusing social aid on the most vulnerable groups. There is unanimity that people should earn enough to live on, but no specific proposal on how to do this, other than to raise production.

There is strong backing for efficient citizen participation; in other words, that which is not limited to support and mobilisation, but rather includes decision-making and control of policies. There is also support for the idea of the National Assembly and other bodies acting to resolve the problems that most affect people's lives, and be held accountable for their efforts. Young people want to be heard, and have a greater role in managing issues and decision-making.

The reforms proposed have caused Fidel Castro to make indirect criticism of two leftist social scientists that he labelled neo-liberals. Criticism also came from the Economy Ministry, one of the architects of the modest changes enacted in 1993-96 but later an advocate of re-centralisation. It has rejected most of the reforms proposed and stressed continuity.

The ratification and expansion of the old guard in the Council of State on 24 February 2008 can be interpreted in two ways. The first is that, with these hard-line allies of Fidel Castro in power they will resist any kind of economic reform. But this scenario does not explain why Raúl Castro has encouraged a debate which has raised people's expectations for change like never before in the history of the Cuban revolution, thus complicating the task of governing the country. For this reason the Cuban historian Campos (2007) says: 'It is impossible to underestimate the trust deposited and the hopes awakened in workers and the people by these discussions. Things of great significance have been said. To not give them due consideration would be very dangerous for the future of Cuba... What would be the point of this consultation... only to keep people content and have them let off steam, as stated by sceptics and the counter-revolution?'. The other interpretation, which is more probable, is that the appointments were a necessary way of paying tribute to Fidel Castro, finally retired but still alive; this argument holds that Raúl has stirred the discussion to justify reforms as the necessary response to a difficult situation and calls from the people. The idea is that with his power institutionalised and the old guard named by and loyal to him, he will undertake the necessary changes, albeit within communist parameters (although the scale is broad), and carefully and gradually. In five years, when the next election is held, Raúl will be 81, Machado 82 and the average age on the Council of State will be 75, making it just the right time to transfer power to a new generation.

The goals and effects of the measures taken by Raúl Castro from August 2006 through April 2008 –undoubtedly positive although the majority were not structural changes– are summarised here: (1) payment of debt to private farmers and cooperatives, a modest rise in prices the government pays to these producers for their goods (milk, tubers, vegetables, tobacco, coffee and coconuts), access to agricultural supplies sold for CUC pesos, and the assigning of idle state land in usufruct to individuals and cooperatives, all of these will raise agricultural production; (2) a return to de-centralisation of decision-making, at least in agriculture, granting more power to municipalities seeks greater efficiency, although this should be extended to companies and the single-account system of the Central Bank should be eliminated; (3) sales of electrical appliances, cell phones and other goods in exchange for CUC pesos seeks to satisfy the needs of people with medium to high incomes and absorb excess money that is in circulation; (4) granting Cubans access to hotels that used to be reserved exclusively for foreign tourists, and having them pay the maximum rate in CUC, has a similar goal and will help occupy the half of the hotel room capacity that is now empty, especially in summer; (5) revitalisation of business enhancement, the campaign against corruption and regulations against workplace indiscipline are administrative measures that try to show the population that violators will be punished, but the steps will have limited effect; and (6) the legalisation of foreign companies paying employees' extra wages in CUC pesos or hard currency, and imposing a tax, seeks to legalise a *de facto* situation, obtain fiscal revenue and make the taxation system less regressive. Most of these measures benefit people with high or upper-middle range incomes (sales of appliances, cell phones and agricultural supplies, and the opening of the hotels) who have buying power through access to remittances or CUC or profits. But they do not affect the 38% of the population that does not receive foreign currency/CUCs,

have low or lower-middle incomes and lack the buying power to pay the high prices of such goods or services. Therefore, these measures will not directly improve the lot of this second group, and will trigger resentment among them (the tax on wage payments in CUCs seek to alleviate this anger). Meanwhile, the assigning of idle lands to individuals and cooperatives in the usufruct arrangement can have a beneficial impact for the entire population if, along with the rise in government prices paid to producers, it leads to a substantial rise in food production and a reduction in prices. Finally, the apparent beginning of a return to decentralisation would be an important structural change, if it is confirmed and goes beyond the municipalities and is extended to business and other state entities.

The vagueness of the outlines of other key reforms proposed by Raúl Castro prevents us from reaching solid conclusions in this essay, and one will just have to wait and see what happens. Confirming what everyone expected, the most important reforms started with agriculture. The most essential one (granting autonomy to the UBPC cooperatives) has not yet been decreed, although some improvements have been noted. Raúl Castro began with some small changes but in March and April he was moving toward more important reforms. In the meantime, pressure from the people is increasing, due in large part to the debate that Raúl Castro has unleashed. If in the end he enacts deep reforms, there will be an increase in production and living standards. But if he only goes as far as marginal changes, frustration will grow among a people with high expectations for a better future.

### Carmelo Mesa-Lago

*Distinguished Service Professor Emeritus of Economics and Latin American Studies, University of Pittsburgh*

## Bibliography

- Acuerdo nº 15 (2008), Banco Central de Cuba, Comité de Política Monetaria, Havana, 24 March.
- Añé, Lía (2007), 'Contribución a los Estudios de Pobreza en Cuba...', Congreso de LASA, Montreal, 6-8 September.
- Bachelet, Pablo, *et al.* (2008), 'La Burbuja Petrolera Venezolana...', *The Miami Herald*, 27 January.
- Barreiro, Georgina (2007), 'Presentación a la Asamblea Nacional del Proyecto de Presupuesto del Estado para 2008', *Granma*, 28 December.
- Borrego, Juan (2006), 'Pago Luego Exijo', *Granma*, 22 February.
- Bravo, Lisette (2007), 'Protestas en la Universidad de Oriente', Santiago de Cuba, *Cubonet*, 28 September.
- Campos, Pedro (2007), 'Entrevista con Motivo del Discurso de Ramiro Valdés', *Kaos en la Red*, October.
- Cancio, Wilfredo (2008), 'Disminuyen las Firmas Extranjeras en Cuba', *El Nuevo Herald*, 19 March.
- Castro, Fidel (2006), 'Discurso en el 47 Aniversario de su Entrada en Pinar del Río...', *Granma*, 21 January.
- Castro, Fidel (2007), 'Reflexiones del Comandante en Jefe: Los Superrevolucionarios,' *Granma*, 3 September.
- Castro, Fidel (2008), 'Reflexiones', *Granma*, 18 & 22 February.
- Castro, Raúl (2007a), 'Discurso en el Acto Central con Motivo del Aniversario 54 del Asalto a los Cuarteles Moncada...', *Granma*, 27 July.
- Castro, Raúl (2007b), 'Intervención ante la Asamblea del Poder Popular...', *Granma*, 29 December.
- Castro, Raúl (2008), 'Discurso en las Conclusiones de la Sesión Constitutiva de la VII Legislatura de la Asamblea Nacional...', *Granma*, 24 February.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2001, 2002, 2003a, 2004a, 2005a, 2006a, 2007a). *Cuba: Evolución Económica Durante 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006*, LC/MEX/L.465, 525, 566, 622, 664, 748, 822, Mexico DF, 21 May, 6 June, 24 July, 13 August, 20 June, 13 September and 14 November.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2000, 2003b, 2004b, 2005b, 2006b, 2007b). *Balanza Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe*. Santiago, December.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2007c). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2006*, Santiago.
- Comité Central de Estadísticas (CCE) (1991). *Anuario Estadístico de Cuba 1989*. Havana.
- Contreras, Joseph (2007). 'Cuba's New Guiding Star: Beijing', *Newsweek International*, 12 February.
- Cruz, Soledad (2007). 'El Revolucionario Riesgo de la Verdad...', *Kaos en la Red*, August.
- Davies, Bob (2007). 'Cuban Economists Envision Role for Markets in Post-Castro Era', *The Wall Street Journal*, 10 January.
- Decreto del Consejo de Estado (2007), nr 251. Modificaciones al Sistema de Trabajo, *Gaceta Oficial*, 22 August.
- Dorschner, John (2007). 'Cuban vs U.S. Healthcare', *The Miami Herald*, 28 January.
- Espinosa Chepe, Oscar (2007a). *Cuba: Revolución o Involución*, Aduana Vieja Editorial, Valencia.
- Espinosa Chepe, Oscar (2007b). '¿Regresa el Perfeccionamiento Empresarial?', La Habana. Cubanet, 7 February.
- Espinosa Chepe, Oscar (2007c). 'Cuba, Opciones para un Futuro Digno' en *Cuba in Transition*, ASCE & ICCAS, vol. 17, p. 21-27.
- Espinosa Chepe, Oscar (2008). 'Propiedad Privada y Desarrollo', Havana, 6 April.
- Fornés, Federico (2007). 'La Luna de Miel entre Pekín y La Habana...', *Encuentro en la Red*, Havana, 27 December.
- Fornés, Federico (2008). 'La Leche que Prometió Raúl...', *Encuentro en la Red*, Havana, 26 February.
- Frank, Marc (2006, 2007). 'Cuba May Reduce Flow of Nickel...' and 'Shroud of Secrecy Falls over Cuba's Nickel Industry', Reuters, Havana, 8 November and 10 January.
- Frank, Marc (2008). 'Cuban Sugar Harvest Moves into High Gear', Reuters, Havana, 21 January.
- García, Edmundo (2007a). 'Entrevista a Pedro Monreal', *La Noche se Mueve*, Montreal, September.
- García, Edmundo (2007b). 'Entrevista a Rafael Hernández Director de la revista Temas', *La Noche se Mueve*, Montreal, September.
- García, Fernando (2008). 'Un Año Decisivo para Cuba', *La Vanguardia*, 1 January.
- González, Ortelio (2006). 'Los Golpes de la Comercialización', *Granma*, 21 February.
- Grupo de Economistas del Centro de Formación Cívica y Religiosa (GE) (2006). *Itinerario de Reflexión Económica para Cuba*, Diócesis de Pinar del Río. See Symposium in *Cuba in Transition*, vol. 17, p. 164-194.
- Institute of Cuban and Cuban American Studies (ICCAS) (2008). *Cuba Facts*, nr 37, March.
- Isbell, Paul (2007). *Hugo Chávez y el Futuro del Petróleo Venezolano*. Real Instituto Elcano.
- Israel, Esteban (2007). 'Number of Foreign Firms in Cuba Fell in 2006', Reuters, Havana, 29 January.
- Lee, Sara (2007). 'Perfeccionamiento Empresarial', *Granma*, 23 January.
- Marquetti, Hiram (2006). 'El Proceso de Des-dolarización de la Economía: Impacto y Perspectivas', CEEC, Universidad de La Habana.
- Martín, Marianela, & Dora Pérez (2007). 'Agricultura Cubana...', *Juventud Rebelde*, 16 December.
- Martínez, Osvaldo (2007). 'Intervención sobre los Temas del Plan y Presupuesto de la Economía Nacional', *Granma*, 28 December.
- Mayoral, María Julia (2007). 'Avances en las Redes y Mucho por Hacer', *Granma*, 18 August.
- Méndez, Elier *et al.* (2007). 'Análisis Territorial del Desarrollo Humano en Cuba, 1985-2004', *Comercio Exterior*, nr 57, 8 (August), p. 643-656.
- Mesa-Lago, Carmelo (2002). *Buscando un Modelo Económico en América Latina ¿Mercado, Socialista o Mixto?—Chile, Cuba y Costa Rica*. Nueva Sociedad, Caracas.
- Mesa-Lago, Carmelo (2005a). 'The Cuban Economy in 2004-2005', en *Cuba in Transition*, ASCE & ICCAS, vol. 15, Miami, p. 1-18.
- Mesa-Lago, Carmelo (2005b). 'Problema Sociales y Económicos en Cuba Durante la Crisis y la Recuperación', *Revista de la CEPAL*, nr 86 (August), p. 183-205.
- Mesa-Lago, Carmelo (2006). '¿Es Viable Terminar con Medio Siglo de Racionamiento en Cuba?', *Vital*, Pinar del Río, August.
- Mesa-Lago, Carmelo (2007). 'The Cuban Economy in 2006-2007', in *Cuba in Transition*, ASCE & ICCAS, vol. 17, Miami, p. 1-25.
- Mesa-Lago, Carmelo (2008). 'Envejecimiento y Pensiones de Seguridad Social en Cuba', *Nueva Sociedad*.
- Mesa-Lago, Carmelo, & Jorge Pérez-López (2005). *Cuba's Aborted Reform: Socioeconomic Effects*. *International Comparisons and Transition Policies*, University Press of Florida, Gainesville.
- Miranda, Mauricio de (2008). 'Los Problemas de la inserción Internacional de Cuba y su Relación con el Desarrollo Económico', Doctoral Thesis, Department of Economics, Universidad Complutense, Madrid.
- Monreal, Pedro (2004). 'Globalization and the Dilemmas of Cuba's Economic Trajectories', in Domínguez *et al.*, p. 91-118.

- Monreal, Pedro (2007), 'Industrial Policy and Clusters in Cuba' in 'The Cuban Economy...'
- Nova, Armando (2006), *La Agricultura en Cuba: Evolución y Trayectoria (1959-2005)*, Editorial de Ciencias Sociales, Havana.
- Nova, Armando (2007), 'La Agricultura en Cuba 2000-2006', in 'The Cuban Economy...'
- Ocando, Casto (2008), 'Las Deudas y el Derroche...' and 'Escasez Trae Descontento...', *El Nuevo Herald*, 23 & 24 February.
- ONE, Oficina Nacional de Estadísticas (2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007), *Anuario Estadístico de Cuba 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006*, Havana.
- ONE (2001a), *Encuesta sobre la Situación Económica de los Hogares*, Havana, cited by Añé (2006).
- ONE (2008), *Panorama Económico y Social 2007*, Havana.
- Orta, Yailin *et al.* (2006), 'Iniciarán Proyecto Investigativo sobre Propiedad en Cuba', *Juventud Rebelde*, 22 October.
- Ortiz, Gusel *et al.* (2007), 'Empleo Juvenil en Cuba', *Juventud Rebelde*, 27 November.
- Pagés, Raisa, & René Castaño (2006), 'Orden para la Comercialización', *Granma*, 14/II.
- Pérez, Dora, *et al.* (2006), 'Dibujo de la Cuba Futura', *Juventud Rebelde*, 31 December.
- Pérez-López, Jorge (2007), 'The Rise and Fall of Foreign Investment in Cuba', in 'The Cuban Economy...'
- Pérez-López, Jorge, & José Álvarez (Eds.) (2005), *Reinventing the Cuban Sugar Agroindustry*, Lexington Books, Lanham.
- Pérez Villanueva, Omar Everleny (Ed.) (2004, 2006), *Reflexiones sobre Economía Cubana*, Editorial Ciencias Sociales, Havana.
- Pérez Villanueva, Omar Everleny (2007a), 'La Economía Cubana: Balanza Actual y Retos Futuros' in 'The Cuban Economy...'
- Pérez Villanueva, Omar Everleny (2007b), 'La Inversión Extranjera Directa en Cuba: ¿En que Momento se Encuentra?' in 'The Cuban Economy...'
- Pérez Villanueva, Omar Everleny (2008), 'Entrevista a Omar Everleny', *La Jornada*, 15 March.
- Perkins, Dwight H. (2004), 'Economic Reforms in China and Vietnam: Are the Lessons for Cuba?', in Jorge Domínguez, Omar E. Pérez Villanueva & Lorena Barberia (Eds.), *The Cuban Economy at the Start of the Twenty-First Century*, Harvard University, Center for Latin American Studies, p. 199-206.
- Petras, James (2007), 'Defendiendo la Revolución Cubana: ¿Con Amor o con Veneno?', *Rebelión*, 17 September.
- Petras, James, & Robin Eastman-Abaya (2007), 'Cuba: Revolución Permanente y Contradicciones Contemporáneas', *Rebelión* (August).
- Piñón, Jorge (2008), paper presented at the conference 'Cuba 2008: Opportunities and Challenges', Brookings Institution, Washington DC, 6 February.
- Ravsberg, Fernando (2007), 'La Revolución sufre un Estancamiento', interview with Pedro Campos, BBC Mundo, 25 September.
- Resolución sobre Reglamentos Disciplinarios Laborales (2006), nr 187 and 188, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 21 August.
- Resolución sobre Pagos en Divisas (2007), nr 277, Ministerio de Finanzas y Precios, 13 December.
- Ritter, Archibald (2007), 'Public Policy and Small Enterprise in Cuba', in 'The Cuban Economy...'
- Robles, Frances (2008), 'Cubans Can Stay at Hotels...', *The Miami Herald*, 1 April.
- Rodríguez, José Luís (2007a), cited in 'Ministro de Economía Niega Modelo Chino', EFE, Havana, 30 April.
- Rodríguez, José Luís (2007b), 'Presentación a la Asamblea Nacional del Informe sobre los Resultados Económicos del Año 2007 y los Lineamientos del Plan Económico y Social para el 2008', *Granma*, 28 December.
- Ronquillo, Ricardo (2007), 'Marañas de la Fábula', *Juventud Rebelde*, 25 November.
- Rosenberg, Tina (2007), 'Can Hugo Chávez's Oil Socialism...?', *The New York Times Magazine*, 4 November.
- Sánchez, Fabiola (2006), 'Objetan la Inversión de PDVSA en Cuba', AP, Caracas, 19 April.
- Sánchez-Egozcue, Jorge Mario (2007), 'Economic Relations Cuba-US, Bilateralism or Geopolitics?', in Congreso de LASA, Montreal, 6-8 September.
- Soberón, Francisco (2005), 'Intervención en el Congreso de la Asociación Nacional de Economistas de Cuba', *Granma*, 27 November.
- 'Sobre la Transición Socialista en Cuba: Un Simposio' (2007), *Temas*, 51-52 (April-September), p. 126-162.
- 'The Cuban Economy: Challenges and Options' (2007), Carleton University International Policy Forum, Ottawa, 10-11 September.
- Togores, Viviana, & Anicia García (2006), 'Algunas Consideraciones Acerca del Acceso al Consumo...', in Pérez Villanueva (Ed.), p. 281-282.
- Triana, Juan (2007), 'Crecimiento Económico, Conocimiento y Cambio Estructural' in 'The Cuban Economy...'
- Vidal Alejandro, Pavel (2006), 'Estabilidad, Desdolarización y Política Monetaria en Cuba', in Pérez Villanueva (Ed.), p. 45.
- Vidal Alejandro, Pavel (2007), 'La Inflación y el Salario Real', *Economic Press Service*, Havana, 20: 5 (March), p. 18-20.
- Yaima, Doimeadios (2006), 'Un Modelo de Crecimiento Económico para Cuba: Análisis de Productividad de Factores', Universidad de La Habana, FEC (cited by Triana, 2007).

# An Overview of the Cuban Economy, the Transformations Underway and the Prospective Challenges it Faces

Jorge Mario Sánchez Egozcue and Juan Triana Cordoví

## I. Results of the 1990s: solutions and prospective challenges

- 1.1. What was so unique about the transformation in the 1990s
- 1.2. Adjusting to growth and structural change stemming from the crisis
- 1.3. Macroeconomic performance
- 1.4. Diversifying the engines of growth
- 1.5. Diversifying forces and interests

## II. What kind of economic reforms are expected, and in which sectors?

- 2.1. Growth: centralization and decentralization
- 2.2. Structural change in the external sector and in growth
- 2.3. Handling distortions: markets, prices and wages
- 2.4. Agriculture, reordering of management and spending, and partial decentralization

## III. Interactions associated with change

- 3.1. Traditional tourism declines, and exports of health-care services rise: shifting from revenue from sugar to revenue from doctors; a repetition of the 80s?
- 3.2. Adjustments in the foundations of Cuba's place in the international economy, a shift toward China and Venezuela

## IV. Economic relations with the EU

## V. The US factor in Cuba's performance in the 1990s and prospects for the future

- 5.1. Trade in goods (foodstuffs and agricultural products)
- 5.2. Tourism forecasts
- 5.3. Sending remittances
- 5.4. Off-shore oil
- 5.5. Restrictions on access to the US market

## VI. Some final observations

### I. Results of the 1990s: Solutions and Prospective Challenges

#### *1.1. What was so unique about the transformation that took place in the 1990s*

Cuba entered the 1990s after having spent 30 years trying to develop under a socialist system that featured a highly centralised economy. This model was based on a pattern of international insertion that was totally dependent on sugar production and highly concentrated on just one country –the Soviet Union– which provided fundamental sources of energy, financial resources, about 85% of external demand for Cuba's sugar and more than 70% of its imports.

The fall of communism put Cuba in an unexpected situation of emergency and on the verge of economic collapse. Cuba was forced to retool its entire system of economic relations, beginning at the bottom. And it did so in a context aggravated by a tightening of the US trade embargo. The Americans were motivated by expectations that a domino effect might sweep communism out of Cuba as well.

Debate on the causes of the crisis that the Cuban economy faced has been extraordinarily broad, and it is not quite over. Within Cuba there are two extreme positions. One blames the crisis on the fall of the communist camp and the disappearance of the USSR; thus, it sees the origins of the crisis as being

outside the workings of the Cuban system. The other attributes the crisis almost entirely to internal factors stemming basically from the poor performance of the system as a whole. Over time, more balanced (and also more reasoned) interpretations have emerged to shed light on the multi-factor nature of this process. To sum things up, the following are now widely accepted as being among the causes of Cuba's economic woes:

- (1) The depletion of a pattern of extensive growth divorced from the availability of domestic resources and the ability to gain access to external resources on an economically sustainable basis.
- (2) Structural deformations throughout the economy, with ramifications leading into the most important productive sectors.
- (3) Functional distortions between the macro- and micro-economic levels which prevented proper functioning of the state business system.
- (4) The magnitude of the impact associated with the sudden disappearance of Cuba's way of operating in the external sector (which was much more extensive than has usually been reported in the areas of trade, financial ties and technology), in particular because of its heavy dependence on the former Soviet Union.

However, the differing opinions on the causes of the crisis converge into unanimity when it comes to the issue of consequences. They include both the magnitude of the fall in production (an accumulated 34% over three years, from 1990 to 1993, comparable to the Great Depression of the 1930s in the US) and the imbalances that were triggered: a drastic reduction in utilization of industrial capacity (according to some estimates, in 1993 only between 12% and 15% of installed industrial capacity was utilised), a fall in foreign trade (more than 70%), expansion of the fiscal deficit (more than 150%) and record inflation, with an informal exchange rate that went from 7 to 150 pesos per dollar in a matter of months (at a time when the average nominal salary was around 200 pesos), just to cite a few of the most illustrative figures.

Therefore, it should come as no surprise that, in response to all this, a process of unprecedented transformation emerged. It was aimed first of all at rescuing Cuba's socio-political system in the new circumstances and, over the longer term, carrying out a deeper and careful reform of all economic relations, institutional structures and ways of formulating policy. This process is now in its second or third phase after more than 15 years of gradual change with a variety of dynamics; in some cases by strengthening or expanding the reforms that were introduced, and in others, by pulling back or freezing them, depending on the results and the perceptions associated with the changes.

This dynamic of adaptation and reform is often perceived as simply having a linear trajectory of opening –more or less gradual– that will lead sooner or later to a market economy. This error often prompts expectations that go unmet, and there are basically two causes: first, people have to realize that in actual practice what is under way in Cuba is a dual process of learning and shifting the limits of what is admissible and convenient; and secondly, it is wrong to automatically equate economic reforms with political change when in Cuba there is still no mechanism for breaking with or dismantling the structures of government.

From a historical standpoint, unlike the previous structural transformations (the first took place after independence from Spain, when the entire basis of the system of economic relations shifted towards the US, and the second came after the Cuban revolution, when it shifted to the USSR and the communist camp) in the process of change that began with the crisis of the 1990s we can discern some critical differences:

- (1) This time there is no 'global power' driving the transformation.
- (2) One thing that has set the Cuban economy apart was its nearly 'umbilical' dependency on the economies of major powers in their day.
- (3) Unlike in early periods of change, this time there is no 'global economic system' that is compatible with the Cuban system.
- (4) Even in the deepest of all its transformations, the one that started in 1959, which meant not only economic changes but also political and ideological ones, Cuba could always participate in (with varying degrees of

success) a world economic system that served its aims. This time, that is not the case.

(5) Therefore, there was no model either to serve as a historical reference for projecting into the future and correcting the present.

(6) Albeit with differences, the building of socialism in Cuba followed (not always to a tee) the general socialist development model that was carried out in the Soviet Union. In this respect, the fall of European and Soviet communism shattered 'truths' in both ideological premises and the material realm. Cuba thus had to work on the basis of trial and error, carrying out experiments with extremely limited resources, with critical minimum levels, for which there were no early answers. Cuba was confronted by a lack of hands-on knowledge and experience for taking on the new challenges, improvised in some cases and above all faced circumstances of great urgency. This explains why, as recovery was achieved and the mechanisms introduced gradually consolidated, the authorities re-evaluated the scope of and need for these and this led to a partial withdrawal of some of the initial measures.

(7) When Cuba lost external support, the process of rebuilding the economy on 'other bases' took on an unprecedented dimension and forced Cubans to seek new ways of efficiency and productivity to make up for at least some of that which was lost.

(8) Perhaps as never before, the country needed to 'grow from within' and utilise sources that had never been contemplated before, such as expanding tourism, foreign investment and encouraging remittances and self-employment.

(9) The US 'blockade' which, during the years of ties with the USSR –especially starting in 1975– was a 'latent threat' but a costly one in economic and financial terms, became in the new situation a real impediment to growth and development for Cuba.

(10) Although it began in the early 1960s, Cuba's relationship with the USSR and its later, full incorporation into the CAME system allowed it not only to bypass the American market for one that was as big if not bigger, but also to gain access to cheap credit that facilitated significant progress on social issues.

(11) The emergence over the past decade of Latin American governments that oppose US hegemony. Their political mantra in general has been about recovering national sovereignty in the face of multinational corporations, and tending to problems of social inequity that were triggered by the more or less passive application of programmes of economic openness and de-regulation. This exacerbated unequal distribution of revenue, problems with poverty and political instability. For Cuba, this raised previously unlikely opportunities for new economic ties.

(12) The relative opening-up, albeit under very strict conditions, of trade in food and tourism from the US.



This played a part in Cuba's re-evaluating its international economic relations and placing Canada and the EU in a less prominent position in this regard.

In this way, unprecedented conditions both at home and abroad have made the process that began in the 1990s one of the most richly nuanced and complex in the economic history of Cuba.

### 1.2. Adjusting to Growth and Structural Change Stemming from the Crisis

A look at these 18 years of evolution in the Cuban economy allows us to identify at least three important phases.

#### From 1990 to 1993: Crisis and Adjustment

This was a period of full-blown economic crisis, which manifested itself in a decline in all macro-economic indicators, although with differences in the speed and magnitude of the drops. It is also the period in which major imbalances in the system emerge (or existing ones expand in an unusual way), as a result of the crisis and a slow response in terms of designing new economic policy. What this policy did was to favour material adjustments (repeated cuts in inputs and equipment due to a supply shortage) rather than functional changes (through monetary, fiscal and foreign-trade tools) and structural changes necessary to increase supply.

But one should not interpret this period in a mechanical way, because as early as the late 1980s the government began

to carry out important 'experiments' in the tourism sector and with foreign capital (in tourism).<sup>1</sup> Also, a few years earlier, changes began in the business model of the Armed Forces. These sought to introduce 'modern' management methods and give state-owned companies a degree of autonomy and flexibility that until then were unheard of in the Cuban economy.<sup>2</sup>

In the early 1990s the government decided to decentralise Cuba's foreign trade. Until then, it had been concentrated in a few dozen companies, most of which belonged to the Foreign Trade Ministry.

In June 1993, Cuba stopped making it a crime to possess dollars, creating a dual economy partially based on the American greenback. Besides the political and ideological impact (it not only meant it was legal to possess dollars, but that possession of the American currency was no longer a political issue) this measure had a major effect on the economy: the pattern of accumulation of money shifted towards the dollar and this benefited sectors engaged in more activities<sup>3</sup> in the dollar-based part of the economy.

In the summer of 1993 the first structural measure is approved: the creation of the Cooperative Basic Production Units (UBPCs in Spanish), under which a significant part of the land that was in state hands is handed over to workers collectives in a free, open-ended usufruct arrangement.

By sectors, production and export of sugar are the driving force behind the economy and one of the sources of financing for the nascent expansion of the tourism industry.

**Table 1. Measures introduced (between 1988 and 1997)**

Measures
Opening up to foreign capital (1988)
Development of tourism (1988)
Modification of Decree 50 (1991)
Decentralisation of foreign trade (1990)
De-penalisation of possession of dollars (6/1993)
Creation of UBPC (1993)
Downsizing of State and government (1993)
Fiscal adjustment programme (1994)
Tax law (1994)
Resolution 6/1994 by the Labour Ministry
Opening up of agricultural markets (1994)
Opening up of market for industrial products (1994)
Extension of urban self-employment (1992)
Law on foreign investment
Opening of currency exchange firms
Business restructuring
Development of tax law (1996)
Start of banking reforms (1997)
Entrepreneurial improvement

<sup>1</sup> In 1988, the first joint venture company is founded, by Cubanacan S.A. and Grupo Sol to operate a hotel in Varadero.

<sup>2</sup> This is the historic precedent of what later came to be known as *perfeccionamiento empresarial* (entrepreneurial improvement).

<sup>3</sup> This segment of the economy was called the 'emerging economy'.

ilimitada, los recursos necesarios para su reproducción. El régimen cubano –en su actual diseño– no encuentra en el presente hábitat internacional los medios apropiados para su sostenimiento y reproducción ni es capaz de generarlos para su autosostenimiento.

(3) La ausencia de aliados estables que aporten financiamientos ilimitados. El sostenimiento del ineficiente régimen vigente depende de las posibilidades de créditos que le permitan mantener a flote la economía nacional. La inversión extranjera es escasa en comparación con la habitual en otros países de la región y con ella se comparten las utilidades. La cooperación internacional es igualmente baja en comparación con la que reciben países similares. La isla no pertenece a ningún bloque de comercio que le aporte acceso privilegiado a grandes mercados como EEUU o el Pacto de Cotonou de la UE con países en vías de desarrollo. Los desmesurados impuestos estatales sobre las remesas no son equiparables, como recursos para el desarrollo, al potencial que tendrían para generar capital nacional y fomentar empleos si se permitiese su capitalización por parte de los receptores. El subsidio proveniente de Venezuela no se acerca en magnitud ni variedad de recursos al que antes llegaba a Cuba desde Moscú, ni el gobierno de Chávez demuestra suficiente estabilidad y permanencia como en su momento tuvo la URSS.

(4) La situación social y las tendencias demográficas. Cuba tiene una rápida tasa de envejecimiento, una tasa negativa de nacimientos. Adicionalmente hay una descapitalización humana de talentos y jóvenes que prefieren emigrar hacia cualquier país, aunque prefieren EEUU (al que sólo en el último semestre, unos 11,000 cubanos han intentado llegar por diversas vías). Con una economía que ostenta bajas tasas de productividad y un sistema de cobertura universal de servicios de salud, educación y pensiones hay un efecto de tijeras entre los recursos disponibles y los gastos sociales crecientes que esas tendencias demográficas determinan. Los bolsones de pobreza han ido expandiéndose y están presentes en casi todas las regiones urbanas y rurales. La pobreza y falta de perspectivas no sólo genera migración hacia fuera, sino también desplazamientos internos que presionan a los servicios locales de los lugares de arribo, y fomentan estilos de vida marginales entre los pobladores de esas improvisadas villas miserias que crecen alrededor de algunas ciudades. Los casos más conocidos son los de Ciudad de La Habana y Holguín, en zonas polares de la isla. La violencia social y actividades delictivas siguen en ascenso. El desempleo, en especial entre los jóvenes urbanos, y el mercado informal han comenzado a aparecer en cifras significativas en la prensa e informes de agencias gubernamentales.

(5) El estado subjetivo de la población. La capacidad de articulación de consensos a favor del poder sobre la base del régimen actual parece haber alcanzado un límite infranqueable. La única manera de rearticular consensos es mediante mejoras relativamente rápidas y visibles de la cotidianidad en aspectos tales como el rescate de los

deteriorados servicios públicos (transporte, salud, educación), la oferta estable de alimentos de la canasta familiar básica a precios accesibles, construcción de viviendas, tolerancia hacia las críticas y el disenso, libertades económicas para emprender proyectos autónomos de felicidad y respetar el derecho a ejercer libremente movimientos migratorios externos e internos. Frente a esas demandas expresadas por la población, el actual gobierno ha comenzado a crear expectativas de mejora mediante la introducción de cambios muy graduales, concentrados principalmente en el levantamiento de restricciones absurdas que por años estuvieron en vigor, y en reformas en la agricultura.

(6) La acumulación de situaciones críticas. La negligencia de pasadas décadas ha permitido el grave deterioro de la infraestructura de telecomunicaciones, portuarios, red vial, servicios públicos, alcantarillado, alumbrado y viviendas. Este último caso representa un problema social delicado ya que hay un déficit habitacional nacional de más de medio millón de viviendas y más de la mitad de las existentes se encuentra en mal estado o situación crítica próxima al derrumbe. Solamente en la capital hay unas 8,000 viviendas que albergan a unas 26,000 personas en esa situación extrema.<sup>18</sup>

No se puede lograr el consenso sin darle participación efectiva a la sociedad civil en la toma de decisiones. El llamamiento de Raúl Castro a la discusión controlada de problemas que afectan a la población desata una dinámica propia que ya reclama espacios donde ejercer debates sistemáticos, y medios para divulgarlos. Se reclama también que se den a conocer los planes del gobierno, los cuales hasta el momento no han sido divulgados, ni la prensa oficial ha publicado algunas de las medidas administrativas adoptadas. En este sentido se han pronunciado individuos y organizaciones de la sociedad civil cubana en un amplio abanico que se abre, desde organizaciones de profesionales, hasta otras de origen religioso o de oposición.

El proceso de discusión en las bases de las tesis política y económica del VI Congreso del PCC, que deberán regir las acciones del Estado y la sociedad en Cuba para los próximos años, será una oportunidad para que los cubanos comprometidos con el socialismo expresen cómo y cuáles reformas el Estado cubano deberá emprender, y el PCC secundar, para que la sociedad sea verdaderamente sustentable.

### 3.4 Opciones de la élite de poder

Ante esta realidad, los líderes cubanos se enfrentan a tres opciones posibles:

(1) Mantener el régimen vigente continuando la práctica de captar inversiones, créditos y subsidios que compensen su incapacidad para generar riquezas nacionales que puedan ofrecer productos y servicios. En esta estrategia se menosprecia el valor de las pequeñas y medianas inversiones privadas nacionales o extranjeras. Se privilegian los negocios con grandes empresas transnacionales o públicas, y se persigue

<sup>18</sup> Periódico *Juventud Rebelde*, 30/IV/2008.

### *From 1994 to 1999: Growth and Structural Change*

Starting in 1994, the economy began a process of growth that continues to this day. At the same time, the economy moves toward de-centralisation and there is more room for market-style relations and direct foreign investment.

This is also the period in which Cuba shifts from an economy based on a product of primary industrialisation (sugar cane) to services (tourism) based on the country's natural advantages (geographic location, good weather, sun and beaches).

Important things happen. On the one hand, there is a process of industrial repositioning as a result of the financial restrictions that the country faces. The industrial sector is forced to adjust to the foreign currency market (tourism and stores that accept dollars). A process of change in social strata is consolidated (also because of people's access to dollars) and this gives rise to inequities that clash with the values of the Cuban revolution. This is also linked to the deterioration of the major programmes that Cuba's social equality had been based on since 1959: free, universal health care and education and generalised subsidies for everyday foodstuffs.

Although these programmes were not abandoned altogether, there were not sufficient resources to fund them properly. In fact, their decline accounted for part of the recovery cost undertaken in advance by the government.<sup>4</sup>

By the end of the 1990s, Cuba had stabilised economic growth (3.4% a year on average in the period 1994-99) with consolidated macroeconomic balances, albeit highly sensitive ones, in particular due to the existence of three currencies in circulation (the US dollar, the Cuban peso and the convertible Cuban peso)<sup>5</sup> and two exchange rates.<sup>6</sup>

Two new engines of growth emerged, along with sugar production (which began to decline around 1996) and tourism (growing robustly): remittances (mainly from the US) and foreign direct investment. Discretionary handling of the latter allowed the government to concentrate it in sectors that were key to rebuilding the economy.

In this way, after 30 years of development efforts that failed to end Cuba's dependence on production and exports of sugarcane, the crisis that began in the 1990s is paradoxically the one that led the country toward diversifying its sources of economic growth.

### *From 1999 to 2007: Functional Adjustments and Growth*

Starting in 1999, signs appear that indicate the start of a functional adjustment, again in the direction of more centralized ways of running the economy. The climax of the process is the creation of the *Cuenta Única del Estado*, or single state account, and the creation of the *Comisión de Asignación de Divisas*, or Commission for Allocating Foreign Currencies. But the Entrepreneurial Improvement Process (the goal of which was to create a regulatory framework allowing state companies to attain higher levels of productivity and efficiency) also enters a prolonged period of lethargy. The

government also modified terms for foreign direct investment (this first involved a freezing of investments in the real estate sector, and then the re-purchase of these by two state-owned companies, CUBALSE and CIMEX). It gradually reduced the number of joint ventures in operation and concentrated them in activities and sectors that were essential for Cuba. Finally, the government raised the level at which decisions on the sector were taken, and toughened requirements for branches of foreign companies.

Furthermore, Cuban authorities ordered a substantial reduction in the number of Cuban companies with the right to engage in overseas trade, and centralised a large part of imports in a small group of companies in order to lower the cost of much of the purchases that Cuba made abroad.

In 2004 and 2005, the government stopped letting Cuban companies bill each other in dollars, and the CUC currency came to be used for this purpose. A few months later, the government halted use of CUCs for billing of consulting and other services among Cuban companies.

Another sector where the government cracked down was that of self-employment. It reduced the variety of 'professions' allowed and restricted (or eliminated) the granting of licenses for a group of activities. Over the mid-term, these moves have generated a greater concentration of wealth in the sector.

From 1999 to 2007, two periods can be clearly distinguished: (1) one corresponding to the beginning of the decade (from 2001 to 2003), with meagre economic growth that did not surpass a yearly average of 3%; and (2) a period corresponding to 2004-07, with average annual growth of 6.1%, and in which there was an unquestionably positive effect from the opening of the Venezuelan market to services from Cuban doctors; Cuba started importing Venezuelan oil at subsidised prices, and the two countries consolidated cooperation and business projects, under the framework of ALBA, the Bolivarian Alternative for the Americas. This period also saw an increase in trade, with China and Cuba's gaining access to mid-term credit lines that had a positive impact on economic growth and upgrading of services and infrastructure (transport –both passengers and freight– buses, railways and trucks) and investments in mining and other sectors.

The Chinese presence has had a considerable effect, although perhaps one that is less noticed than that of Venezuela because it shows up in a lesser relative proportion. However, China has become one of Cuba's strategic international partners.<sup>7</sup> In 2003, it was already Cuba's third-largest trading partner, surpassed only by Venezuela and Spain, with US\$300 million in exports to Cuba (electronic appliances, machinery and telephone equipment) and imports just above US\$121 million (tobacco, chemicals, high-tech medical equipment, vaccines and fish). No less important are mining investment projects (such as nickel, of which Cuba has the world's second-largest reserves) which in a short span of time will allow Cuba to double its export capacity, and joint projects with Venezuela in sectors such as

<sup>4</sup> From the outset of the so-called Special Period, the government warned of the need to put off some social development goals.

<sup>5</sup> The convertible Cuban peso was introduced in 1994 and at first the government only issued them against physical dollars as backing (at the rate of 1 to 1).

<sup>6</sup> The official exchange rate (1 dollar = 1 Cuban peso) and the unofficial, or CADECA rate (1 dollar = 26 Cuban pesos).

<sup>7</sup> Jorge Mario Sánchez Egozcue and Lourdes Regueiro, 'Latin America vis a vis the FTAA: Between Relaunching and Alternatives', in G. Prevost & C. Oliva (Eds.), *The Bush doctrine and Latin America*, Palgrave Macmillan, New York, 2007.

infrastructure for transporting fuel (ducts in the country and the Cienfuegos base –the latter will give Cuba a strategic position in the Caribbean–) and generating electricity.<sup>8</sup>

### 1.3. Macroeconomic Performance

Debate on Cuba's economic performance in these years has been profuse and rich in contrasting positions, which makes it difficult to reflect in just a few lines. The debate has addressed everything from economic statistics themselves and their availability to the methods used to calculate some of the main indicators, whether those indicators can really reflect all that is happening in the actual economy and are compatible with figures from other countries, and issues more linked to the performance of the economy as seen through the behaviour of those indicators.

This report does not aim to get involved in that debate, much less seek to establish where the limits of truth and reason are. We only note that:

- (1) Changing the base year for prices (from 1981 to 1997) was, in our opinion, essential because the structure of the economy and the method of establishing prices and costs in 1981 had nothing to do with the reality of the Cuban economy in the mid-1990s, even though this change did introduce the difficulty of having two series of numbers with different base prices. This problem has been resolved to some extent by reconstructing series heading backwards in time.
- (2) The GDP calculation method introduced in 2004, which had the goal of reflecting more accurately the country's real efforts in sectors key to growth and development,<sup>9</sup> has allowed for building the GDP data series from 2000 to present. But it has not been 'continued

heading backwards', which forces us to break the analysis up into two periods (1990-2000 and 2001-07). Naturally, this carries with it problems.

The period running from 1990 to 2000 has been widely studied and documented in research papers both inside Cuba and abroad. So here we will only point out a few salient points.

#### Fall and Recovery of GDP

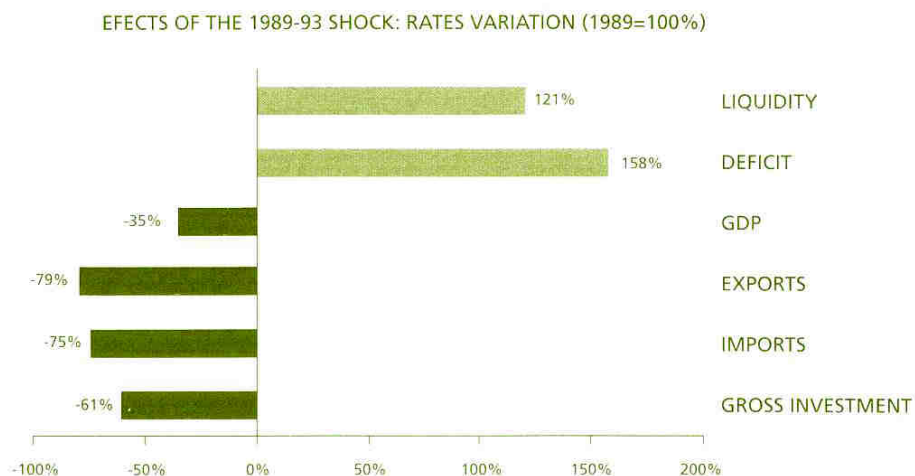
The sustained fall in GDP from 1990 to 1993 clearly stemmed from the combined effect of two factors. The first was of a structural nature (structural deformations that were not resolved by development strategies undertaken until 1989, or ones that emerged with those strategies). The second was linked to the first but more of a circumstantial nature (the fall of the overseas sector).

As for the first factor, today it is clear that despite its efforts to develop from 1959 to 1989, Cuba failed to shed a group of characteristics typical of any underdeveloped country: 'The combination of those structural obstacles that the various development strategies could not eliminate, the same ones that consolidated a pattern of extensive growth and functional insufficiencies, the ones that caused rigidity and slowness in correcting the mechanism of how things worked, both at the macro- and microeconomic levels, is the basis for the deepening of the crisis that erupted in the 1990s with the disappearing of the communist camp and the Soviet Union. These events gave the crisis new features. Taken altogether, these obstacles are the true causes of the crisis, in the same way that its depth is linked specifically to the disappearance of the communist camp',<sup>10</sup>

In summary, some of the main features of the economy that allowed GDP to stagnate and later decline were:

- Deformation of the economic structure.

Graph 1. Macroeconomic impact of the external shock in the 1990s



Source: Anicia García, CEEC, University of Havana, 2007.

<sup>8</sup> BBC Mundo.com, 'Chávez estrecha alianza con Castro', 28/IV/2005.

<sup>9</sup> The need to perfect GDP accounting does not apply exclusively to Cuba. In fact, it is an ongoing process being carried out by a United Nations commission.

<sup>10</sup> J. Triana Cordoví, 'Cuba, transformación económica 1990-1997: supervivencia y desarrollo en el socialismo cubano', doctoral thesis, 1999.

- Low capacity for generating domestic savings.
- Low levels of productivity and competitiveness.
- International insertion on the basis of products with low added-value.
- Unilateral dependence on just one market and just one product.
- A weak industrial system.
- Fiscal imbalances.

Regardless of any debate on the statistics (reliability, whether they can be compared to those of other countries, etc.), there is no question about the magnitude of the crisis and the depth of the impact that the external sector had on the Cuban economy in the period 1989-93.

The period 1994-99 corresponds to the start of a process of recovery that was relatively modest in quantitative terms (the average annual growth rate was 3.4%) for those years, but significant in qualitative terms because the foundations for it were substantially different. Unlike the years prior to 1990, in which supply played a significant role in growth through imports (mainly from the USSR), this time it is aggregate demand that will play a decisive role (through tourism, remittances and foreign direct investment). This made for a different growth pattern, one linked to the availability of foreign currencies and access to the foreign currency market. In real terms this forced a restructuring of the Cuban system of production, yielded winners and losers within the state sector and made unprecedented room for businesses to jump in.

In the case of the period 1994-2001, the total productivity of the PTF factors was the most important issue for explaining the economic growth of those years. Not all of this growth can be attributed to 'knowledge', but it is important to note how the contribution made by the other factors is the lowest of any period. Certainly, increased foreign demand through rises in tourism and some exports, like nickel and tobacco in the second half of the decade, played an important role. But that growth was achieved with very low levels of investment and also with low levels of job creation.

Another factor to take into account is the volatility of growth. During these six years, the GDP growth rate experienced

significant changes. Even using the data series that runs until 1993, the last year in which it was published with the traditional methodology, the volatility of Cuba's economic growth is even more evident. Here again we see a coincidence in that one of the factors that caused this is the behaviour of the overseas sector.

The final result of these years is that, on one hand Cuba managed to restore fiscal and monetary solidity, the purchasing power of wages improved in comparison with the deteriorated levels of 1993 and 1994 and the known, or open, unemployment rate dropped below 6%. But on the other hand, distortions emerged which hindered and continue to hinder the economy's capacity for growth. They include:

- Two currencies in circulation.
- Two exchange rates.
- Wage stagnation and a fall in real wages.
- Concealed unemployment.
- Poorly structured supply.
- Distortion of relative prices.

#### 1.4. Diversifying the Engines of Growth

Even before 1959,<sup>11</sup> Cuba's heavy dependence on sugarcane production was identified as one of the reasons for its economic problems. Paradoxically, Cuba's development efforts prior to 1959 made it even more dependent on sugar production, not only in terms of export revenues but also the production<sup>12</sup> chains that the industry generated.<sup>13</sup>

The loss of the sugar market and the lack of another market to replace it meant that from 1990 to the present Cuba had to diversify its sources of economic growth, although in essence the external component continued to be decisive in this respect.

From this point on, tourism, remittances and foreign capital became the main sources of economic recovery. The novelty of Cuba's long-standing dependency on the overseas sector is linked to three factors: (1) three new engines for growth emerged; (2) there was a substantial difference in terms of backward-moving ripple effects which were caused by tourism (and the foreign currency market in general) and which has forced the Cuban industrial sector not only to restructure (as a necessary effect of the crisis and the lost of sources of financing

**Table 2. GDP growth from the perspective of production factors**

Period	GDP (1)	Capital	Work force	Human Capital	Total Productivity of the Factors
1961-1967	4.99	0.61	1.11	0.84	2.43
1968-1970	1.19	1.16 <sup>1</sup>	2.95	2.67	-5.59
1971-1985	6.84	2.82	0.7	1.95	1.37
1986-1989	0.5	3.43	2.22	0.54	-5.69
1990-1993	-10.13	0.3	0.6	0.43	-11.46
1994-2001	3.63	-0.91	0.3	0.36	3.38

(1) GDP growth rate calculated with Purchasing Power Parity

Source: Oscar U-Echevarría, lectured delivered at the seminar '25 Years of INIE', 2003.

<sup>11</sup> The Truslow Report of 1950 (International Bank for Reconstruction and Development), for instance, was accurate with regard to Cuba's dependence on sugar production and need for diversification.

<sup>12</sup> The USSR paid an average of 36.4 cents for a pound of sugar in the period 1975-89 while the price on the world market during that span was 11.49 cents (see J.L. Rodríguez, *El desarrollo económico y social de Cuba*, 1990, p. 292).

<sup>13</sup> The sugar industry accounted for 14% of Cuba's mechanical production and was also the final destination of 20% of all non-sugar-related mechanical production, 13% of basic industry and 8% of light industry.

and 'traditional' technologies) but also to modernise in order to satisfy new demands for quality and diversity and be able to compete (both for the tourism market and the domestic market in foreign currency) with foreign production;<sup>14</sup> (3) the 'pattern of accumulation' changed; not in its essence, since access to external savings has been and continues to be decisive, but rather in the way it is accessed and used (Cuba went from access and disposition that was centralised and decided from above to a model in which initiative and use under certain margins of flexibility were decisive and allowed for adjustments, depending on efficiency and productivity. The model worked into the early years of this new century); (4) the pattern of industrialization shifted, from production of intermediate goods and capital (whose final destination was the sugar industry) to production of low-tech consumer goods and also goods with a low level of integration in the reverse sense, in many cases (perverse modernisation). Nonetheless, the shift allowed for recovery of much of the industrial sector; (5) the domestic market (operating in foreign currency) became critical in this dynamic of economic recovery.

From the standpoint of sectors, what the 21st century adds to the impetus for growth are the emergence of nickel as an important source of revenue from abroad, and in the last five years, that of health-care services and the biopharmaceutical industry as sources of revenue for growth. Unlike sugar and tourism, these three areas are highly concentrated within themselves, with very little capacity for generating ripple effects moving forward or backward, although for different reasons. In the case of nickel, the mineral is located in Cuba but refined abroad and this limits the multiplying effect it might have for the national economy. As for biopharmaceuticals, which have an unquestionable strategic importance in the immediate future, the demands posed by the inputs needed to produce bio-technological medicines mean the Cuban industry has few

opportunities to supply them. And with regard to the health-care services that Cuba exports, mainly to Venezuela, its direct impact on production is limited.

However, the improvement that exports of nickel and medical services has triggered in the balance of payments opens up opportunities for a re-launching of goods-producing sectors (agriculture and manufacturing), which had been in a clear state of decline between 2001 and 2006.

The recovery of these sectors is vital for the present and future of the country; first, because they allow for the creation of productive jobs, and secondly because of their impact on the trade and balances of payments by replacing imports.

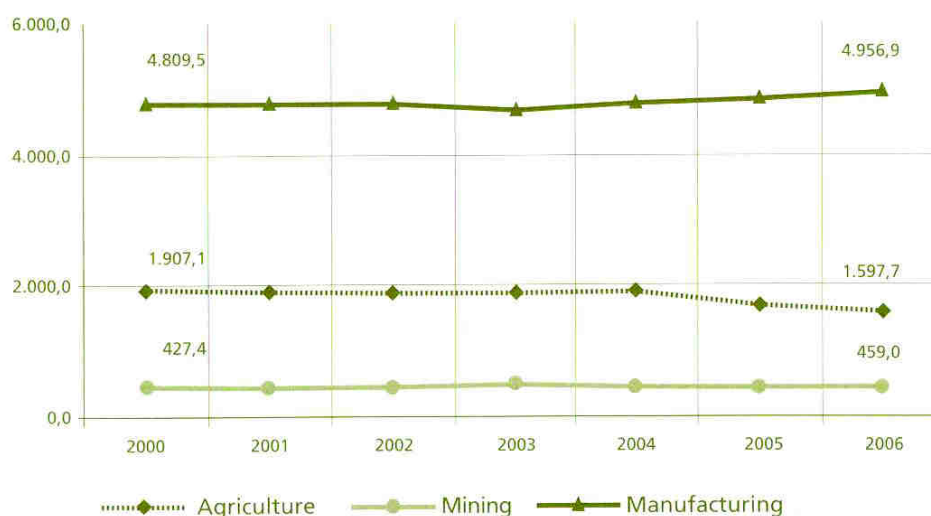
### 1.5. Diversification of Forces and Interests

As a result of the transformations stemming from the reforms of the 1990s, we can identify at least four general kinds of forces whose interests do not always coincide, despite state regulation:

(1) The 'emerging' sector of state-owned, foreign and joint venture companies which, for the most part, operate in convertible currency –the CUC–. The sector includes foreign investment companies which, although they do not account for a large proportion of GDP, in actual practice they have a high impact role in generating revenue in foreign currency, upgrading technology and management techniques, as well as in employment in the sectors which have been the most dynamic in recent years.

(2) The state sector, with more than 3,000 companies and entities. It encompasses many kinds of firms, from those providing subsidised services and products to those which operate with financing and market operations in both currencies.

**Graph 2. Performance of chosen sectors (1997 prices)**



Source: *Anuario estadístico de Cuba*, National Office of Statistics.

<sup>14</sup> The scope and role of competition in the transformation that occurred in the 1990s is one of the issues that have been explicitly debated the least in terms of theory. Today, it is once again one of the most important and also most complex theoretical and practical subjects; it is not only associated with the old discussion over opening up versus protectionism. Rather, in the case of Cuba there is the added argument (implicit and explicit) over free markets versus a planned economy.

(3) The cooperative sector –mainly agricultural– which, along with private farm producers, is the focus of the most recent transformations.

(4) Private producers (rural and urban) that include producers of tobacco, sugar, specialised crops, small-scale haulers and no fewer than 112 legalised forms of self-employment. In cities, such workers absorb little of the workforce and tend to show a preference for services (tourism lodgings, restaurants and transport), in addition to many other professions (carpenters, plumbers, construction labourers, repair crews, etc.).

As can be understood, it is almost impossible to reconcile the interests of all these different sectors because the conditions in which they operate are quite different (to wit: market orientation, currency, prices, regulations, etc). Although the State acts as a regulator and intermediary by planning strategy

and redistribution, tensions remain. They stem naturally from the differences in operating environment.

Other discrepancies are simply the result of administration techniques. This means the process of transformation has a dual mission. On one hand, it must prevent a widening of the gap between the sector that generates foreign currency and the one that receives it through allocation. The goal of this is to avoid consolidation of deformations in a *rentista* style culture that conspires against efficiency and general sustainability of growth. The other mission is to modify incentives, regulations and administration methods, which have serious problems of compatibility.

All of this confirms the complexity of the task of reforming the environment in which these economic forces operate, and, therefore, the need to undertake the process in such a way that the effects of reforms can be distributed over time and digested gradually.

## II. What Kind of Economic Reforms Are Expected, And In Which Sectors?

There are two reference points for the direction and content of Cuban economic reform.

One of them is advocated from abroad, and its most extreme manifestation is found in studies produced in Miami, Florida. According to these studies, the only changes should be those that are part of the political agenda of a minority with extreme positions that are far removed from the reality of Cuba. Its fundamental limitation is a lack of knowledge of Cuban institutions, which in the end are the ones that will carry out this task. As Rafael Rojas said in March at the Casa de América (Madrid): 'the possibility of opposition and exile groups having an influence on the dynamics of change in Cuba could be thwarted if these sectors continue to not recognize the legitimacy of the government in Havana'.<sup>15</sup>

At the other extreme are the ideas of the Cuban government, which favours a gradual, articulated and consensus-based approach with a more pragmatic style. This represents a qualitative change. As the foundation of internal consensus, the government continues to insist on defending social justice and national sovereignty. It also accepts a process of change in the bases of its leadership to more collegiate forms. These would be complemented by renewing institutional structures and reactivating solutions at the local level by empowerment of such organisations and progressively decentralising the management of resources.

Perhaps the most significant aspect of the political climate in which change is being promoted was the call for a national debate in which more than 5 million Cubans expressed their criticisms and points of view on the country's needs and problems. These were collected in around 1.2 million suggestions, which form the immediate basis of granting legitimacy to the proposals for change which came out of that nationwide consultation.

In other words, the call for an open and critical dialogue on domestic issues took away from the technocracy the process of

devising solutions and gave it a different stamp of transparency and interaction. On one hand, the process in and of itself is a factor that creates expectations, which later will have to be adjusted in line with the priorities which are set and the resources available to fulfil them. At the same time, the process has served to re-articulate the domestic consensus on issues and define the nature and pace of reforms.

The issues debated ranged from bans and bureaucratic obstacles (for example, the ban on Cubans' staying at some hotels, or being able to travel abroad) to other, more fundamental ones that will certainly require more time and analysis, such as reforms in the agricultural system, opening up to foreign investment, restructuring production, the system of ownership, low wages and having two currencies.

With this call, the current government does not face a situation of renewing its political legitimacy, but rather one of maintaining internal consensus and support in order to give continuity and depth to the reforms that are under way. One special feature is that these reforms are not billed as a break with the past, but rather as displays of continuity and improvement within the institutional political system. So the call for Cubans to voice criticisms turned out to be in actual practice a *de facto* referendum on the need to carry out reforms and support the new government.

A synthesis of the measures taken so far would go as follows:<sup>16</sup>

- Elimination of a ban on Cubans who live on the island staying at hotels that cater for tourists.
- Making cell phone services available to all Cubans.
- Allowing sales of computers and electrical appliances.
- Streamlining of procedures for civil servants to buy homes that belong to state-run entities.
- Ceding land to private farmers and cooperatives in order to boost production of food, coffee and tobacco.
- Decentralisation of decision-making on agriculture and

<sup>15</sup> Lenier González Mederos, 'Construir un posible en la infinidad', *Espacio Laical*, February 2008, p. 73.

<sup>16</sup> Version based on *BBC Mundo.com*, 'Cambios y expectativas', 29/IV/2008, and *Prensa Latina*, 'Cuba incrementa pensiones y asistencia social', Havana, 27/IV/2008.

sale of farm inputs in convertible currency.

- Cancellation of farmers' debt and a rise in wholesale prices that the State pays for milk, meat and potatoes.
- Reactivation of the process of improving the state business system.
- Increase in pensions and wages for sectors chosen in a progressive way.<sup>17</sup>
- Recognition of payments to Cubans working for foreign companies, along with expansion of tax contributions.

Some of these measures have an undeniable effect on production, while others are of a more limited nature. However, taken altogether they have a positive influence on reforming the economy.

### 2.1. Growth: Centralisation and Decentralisation

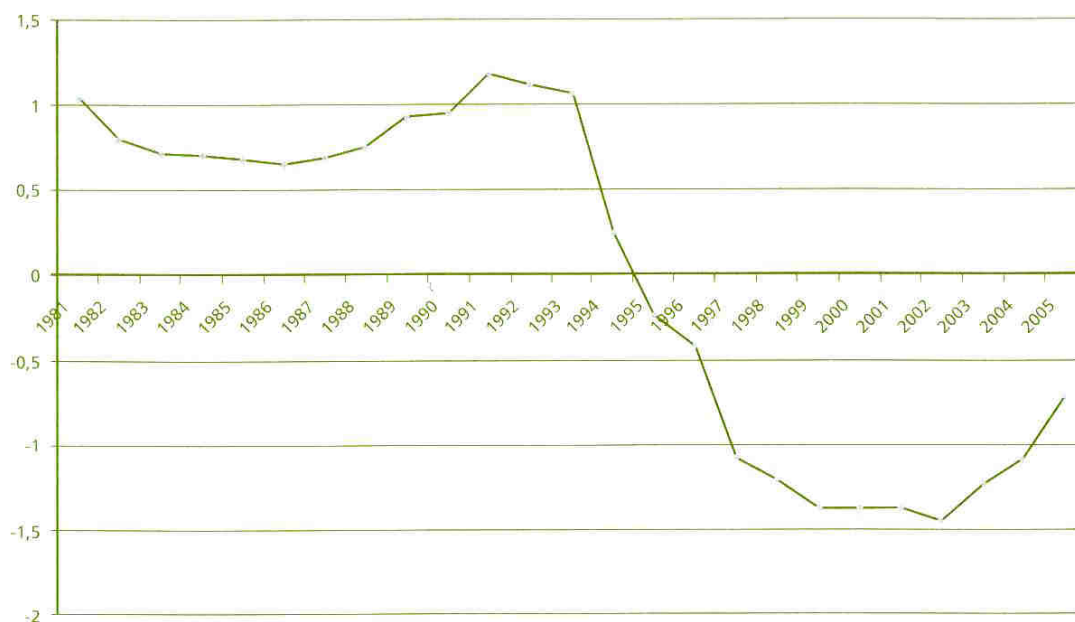
In general, studying the process of economic growth in Cuba has been overshadowed by a much broader issue, that of development of the country's economic system. In this way, studies of growth have been secondary to and dependent on other analyses.

There are few doubts over the urgency of Cuba's growing and doing it in such a way that the growth paves the way for development. One issue always present in this debate is the relationship between growth, centralisation and decentralisation. It is all about the effect that the regulatory framework has on economic growth. This is an old subject of discussion in Cuba and one that comes up again periodically.<sup>18</sup> It is naturally associated with the 'pendular movements' of regulations. However, most studies done until the 1990s did not use address this as a central issue.

A new wave of studies on this began to appear in the mid 1990s and, not by accident, they coincided with the last of the changes in the Cuban regulatory cycle.<sup>19</sup> The novelty of some of these studies is the effort they make to capture the relationship between the regulatory framework and growth from the perspective of the accounting of growth, and to create a theoretical and instrumental framework that allows for greater objectivity in the analysis of this link.

Cycles of growth have been identified which are associated with total productivity of factors. These cycles essentially confirm the decisive role of the accumulation of factors in the growth experienced by the Cuban economy. Between 1971 and 1989, this growth was based on accumulation of factors.

Graph 3. Compound index of Centralisation



Source: Yaima Doimeadiós, 'Un modelo de crecimiento económico para Cuba: un análisis desde la productividad de los factores', doctoral thesis, School of Economics, December 2007.

<sup>17</sup> This is the case of retirees and wages of employees in the judicial branch. Starting in May there will be an average 20% rise for more than 2,154,000 people covered by social security and health care, at an annual cost of 809 million pesos. The government also plans to raise the wages of nearly 10,000 workers at the People's Supreme Court and the Attorney General's office; in general it will be a raise of 211 pesos on average, and 425 for judges and prosecutors. The annual cost of this measure will be 27 million pesos and the average wage in the judicial sector will go from 360 to 559 pesos, a rise of 55%. The increase in pensions will affect 99% of Cubans with such coverage. The government has announced a minimum pension of 200 pesos (before it was 164), while those who used to receive between 202 and 360 will now get 40 pesos more.

<sup>18</sup> See Vilarino & Domenech, 'El sistema de dirección y planificación de la economía en Cuba'; Acosta Santana, 'Teoría y práctica de los mecanismos de dirección de la economía en Cuba'; González, 'Modelos económicos socialistas: escenarios para Cuba en los años 90'; Carranza, Gutiérrez & Monreal, 'Cuba: la reestructuración de la economía. Una propuesta para el debate'; and Triana Cordoví, 'Cuba: transformación económica 1990-1997, supervivencia y desarrollo en el Socialismo Cubano'.

<sup>19</sup> Y. Prado, 'Marco institucional: influencia en el crecimiento productivo en Cuba', School of Economics, University of Havana, 2006, and Yaima Doimeadiós, 'Un modelo de crecimiento económico para Cuba: un análisis desde la productividad de los factores', School of Economics, December 2007.



Starting in 1987 and through 1991, that style of growth faded away (if we look at the performance of total productivity). From 1991 to 2002, it was gains in productivity which sustained growth. Among other reasons, these gains were triggered by changes in the regulatory context (a shift towards greater decentralisation).

Efforts to understand the link between growth and the regulatory framework led to important results that help interpret what kind of future might await Cuba. In this regard we have identified stages in the regulatory cycle starting in 1980:<sup>20</sup> 1980-86, decentralisation; 1987-91, centralisation; 1992-2001, decentralisation; and 2002-05, centralisation (in this last case, the authors of this study believe this phase may have stretched into mid-2007).

The relevant aspect of these studies and the realities they reflect are associated with the dilemma for the present and future. To wit:

- (1) If the empirical observation of the inverse link between centralisation and total productivity of the factors as seen in this latest generation of studies is accurate, then one has no choice but to accept the need to decentralise decisions on the economy and give more leeway and power to economic forces at the ground level.
- (2) One can confirm that the way in which centralization was carried out in the past competed with growth by reducing gains in productivity.
- (3) However, on the other hand, it is also possible to confirm that the way in which decentralisation was

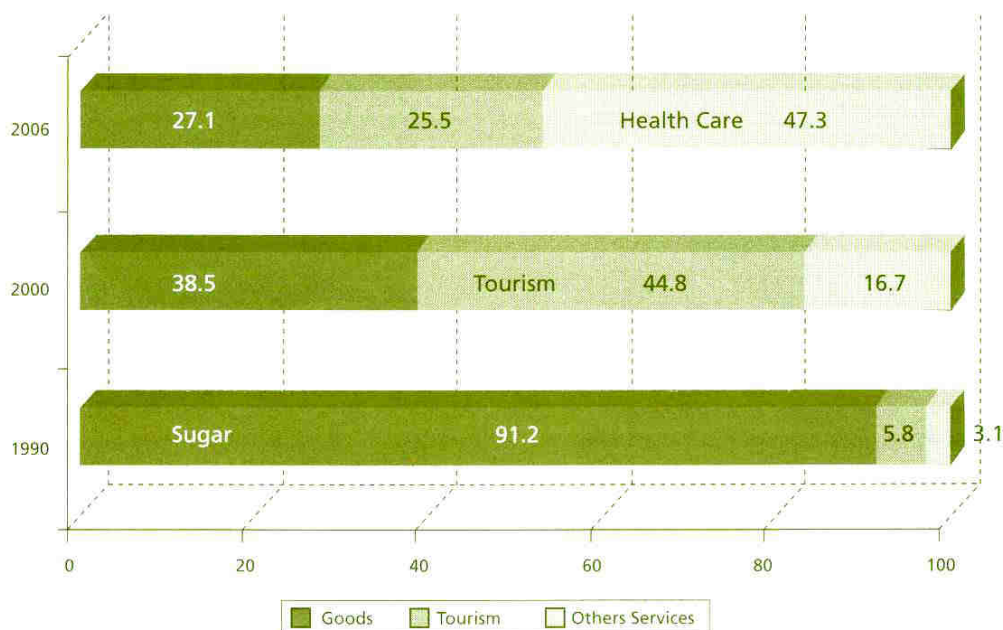
carried out—even though it allowed gains in productivity—triggered losses in the efficiency of re-distribution, due to weak or inadequate regulatory systems. This, in turn, created negative incentives in the workplace and processes of social stratification that go against the nature of the socialist model.

(4) As Cuba is a poor and underdeveloped country, and subject to a US trade embargo, and with growth restricted by its balance of payments, achieving gains in productivity and efficiency are decisive for the country's present and future.

(5) As is the case in any process involving change—the current one and the one that will come in the future, after 2008—the relationship between 'winners and losers' must be such that the latter do not feel their loss is absolute. To do this, it is essential to make production grow. If centralised-style regulation competes with this, then over the long term its results will not be sustainable, neither in economic nor social terms.

(6) In sum, economic growth in conditions of underdevelopment and lack of natural resources requires substantial increases in total productivity and efficiency. The recent history of Cuba—the actual facts—show that centralisation (at least the way it was carried out in actual practice) leads to major losses in both categories, even if GDP grows.

**Graph 4. Change in the structure of overseas trade: from sugar to services (export revenue in %)**



Source: Jorge Mario Sánchez-Egozcue, 'Panorama de la economía cubana', presentation for the Canadian International Development Agency, February 2008; done with data from AEC-ONE.

<sup>20</sup> Y Jaime Doimeadios, *op. cit.*

## 2.2. Structural Change in the External Sector and in Growth

Starting in 1990 and to this day, there have been significant structural changes in Cuba that are expressed in at least two dimensions: which sectors contribute to GDP and a shift in the makeup of exports.

As for the structure of GDP, the contribution from the service sector has become decisive.

While it is true that the methodology used to calculate GDP as of 2000 favours the service sector, it is also true that expansion in this area has been on average greater than that of sectors involving production of goods as of 2000. This is the result of the priority placed on re-launching social programs.

The loss in relative weight experienced by productive sectors (agriculture and manufacturing) is directly associated with the dynamics of very low sectoral growth. This must change in the immediate future if Cuba wants to reverse the situation with regard to its foreign trade imbalance and total productivity. This is because the service sector which has led growth is characterized by involving activities which are labour-intensive in relative terms and geared mainly toward final demand in

domestic markets. These two features typically limit growth in productivity.<sup>21</sup>

Another interesting aspect is that, unlike other times when sales-oriented services reach important levels and attain productivity gains and accompany growth in the product that is gaining weight in the structure of this expansion, in the case of Cuba in recent years those (basic) services, with the exception of telecommunications, have not gained weight within the structure of the product. This can limit prospects for growth if that fall in contribution corresponds to a continued decline in the infrastructure necessary to attain sustained increases in efficiency and total productivity or to a fall in the processes of outsourcing of the economy.

With regard to the relationship between structural change, growth and development, where there seems to be an accepted consensus that 'overcoming the structural deformations in an economy is something that happens over the long term' and 'change in the productive structure is what allows a greater deepening of the division of labour, specialisation and growth in productivity, as well as gradual expansion of more sophisticated activities',<sup>22</sup> major questions remain as Cuba looks to the

Graph 5. Structure of GDP, 2000-07



Source: ONE, *Panorama económico y social* 2007, February 2008.

Table 3. Dynamics of growth in goods-producing sectors

	Growth 2000-06 (%)	Average annual growth 2000-06	Growth 2006-07 (%)
Agriculture	83.70	0.97	24.70
Mining	107.39	1.013	4
Industry	103.06	1.05	7.80

Source: calculations based on *Anuario estadístico de Cuba*, 2006, and *Panorama económico y social*, 2007, 2008.

<sup>21</sup> R. Torres Pérez, 'Cambio estructural y crecimiento económico en Cuba: un enfoque a partir del uso de los factores productivos', Center for Studies of the Cuban Economy, 2007.

<sup>22</sup> *Ibid.*

future. In particular, the study mentioned above, which covers the period 1975 to 2003, points out the following problems:

- (1) A lack of direct correspondence between the periods of greatest transformation in the makeup of production and those of greatest economic growth.
- (2) Inconsistencies between transformations at the value-added level and those that take place in employment.
- (3) At the same time, this triggers negative effects in added productivity, making it hard to sustain high rates of growth.

Addressing these issues and the challenges Cuba must face in the future, questions arise which must be resolved properly if the country is to follow a sustainable path:

- Can Cuba keep providing more social services without a corresponding expansion in goods-producing sectors with gains in productivity?
- Is it possible to keep creating jobs with systematic drops in productivity?
- Is it acceptable over the short term to pay for the necessary expansion of the primary sector with drops in total productivity, or is it possible to avoid that loss by implementing change and technological modernisation?

And if this is the case,

- Where will Cuba find the sources of accumulation to achieve this modernisation? Just in the state sector, in the state sector and the private economy, or through foreign direct investment?
- Is it possible to expand the manufacturing sector at such a rate so as to avert a loss in total productivity from job creation in sectors with low productivity?

And if this is the case,

- Which segments of the economy should be promoted? Those linked to expansion of 'tradable' services (tourism and medical services)? And should Cuba wait for the 'spillage' from this to allow generalised expansion into other segments of the industrial sector, or should the expansion be undertaken in a sort of 'broad front'?
- Where would the sources of accumulation be? In the state sector, in the state sector plus a possible non-state Cuban sector (cooperative and private) or in foreign direct investment, or in a combination of all of the above?

These are some of the questions that still need to be answered with regard to the issue of sustainability, although they are not the only ones that analysts are looking at. The current debate on the content and scope of the reforms that Cuba needs to make has moved in several directions, which demonstrates the vitality of the underlying proposals.

For instance, the need for structural changes is acknowledged. But it has been argued that it would be a process of restructuring in a broad sense, and would need to feature at least three kinds

of transformation: (a) a redefinition of the material bases of accumulation (for example, the proportions of consumption and investment; the relative size and role of the different sectors such as agriculture, manufacturing and services; and the priority given to different branches of the economy); (b) rejoining the international economy (for instance, a new international specialisation; and (c) reform of the economic system (for example, the role of the market, state regulation of forms of ownership, and how businesses are organized)... what the Cuban economy needs most urgently is 'reform', before trying to undertake a more complete 'structural change'.<sup>23</sup>

However, most analysts do not see the dynamics of the process itself as one of rupture, but rather a gradual reform that might (or might not) have the effect of building upon itself, depending on the political perceptions that the process generates. As Ignacio Ramonet stated recently, 'it is unlikely we will witness a Cuban version of *perestroika* or political opening or multi-party elections'.<sup>24</sup>

For now, the *strategic priority* is aimed at recomposing the regulatory framework, incentives and structures, with an eye to breathing new life into and overhauling economic ties in the domestic realm.

In this way Cuba Could ease the *tensions that are accumulating now* due to insufficient capacity to respond in current conditions in order to achieve an economic recovery robust enough to offset the negative factors. Of the latter, the following have been cited:

- Rises in prices of essential imported goods which Cuba has limited ability to replace with others (food and medicine).
- The strengthening of the US trade embargo, which has increased the cost of commercial and financial transactions.
- A low level of efficiency in construction and agriculture.
- Insufficient levels of overall productivity and workplace discipline problems (associated with excessive bureaucracy, rigidity in the regulatory framework and failures in the system that governs wages and incentives).
- Insufficient domestic production of foodstuffs, which forces Cuba to increase its imports at even higher prices.
- Delays and distortions in the carrying out of investment projects.
- The accumulated damage from several consecutive years in which severe weather (hurricanes and drought) caused severe losses.

The *priorities* stated by the government in its allotment of resources are:<sup>25</sup>

- Construction (housing and recovery of the health care system).
- Infrastructure (energy and hydraulic networks –especially in the eastern part of the country–).

<sup>23</sup> Pedro Monreal, 'El problema económico de Cuba', 2008.

<sup>24</sup> Ignacio Ramonet, 'Fidel del primer al cuarto Poder', *Kaosenlared.net*, <http://www.kaosenlared.net/noticia/fidel-del-primer-cuarto-poder>, 26/IV/2008.

<sup>25</sup> Speech by Raúl Castro on 24/III/2008 to the National Assembly and presentations to it on 28/XII/2007, by José L. Rodríguez, Minister of Planning and Economy, Osvaldo Martínez, Chairman of its Economic Commission, and Georgina Barreiro, Minister of Finances and Prices.

- Community services.
- Road repairs.
- Scaled and selected increases in spending on social security.
- Subsidies for foodstuffs in the rationed 'basket'.

### 2.3. Handling Distortions: Markets, Prices and Wages

The emphasis placed on distortions that prevent greater growth of the Cuban economy and reduce incentives to work confirms that it is impossible to grow without proper macroeconomic functioning.

#### Segmentation of Markets

In general, this phenomenon is attributed to the existence of two currencies with operating areas that are pre-established institutionally (the market that uses Cuban pesos –CUP– the only one for which an inflation figure is provided, and the market that uses convertible Cuban pesos –CUC– which replaced the dollars that circulated until 2004) and has been seen as affecting mainly the people of Cuba.

In a synthetic way, this first division allows one to identify a facet of the monetary duality. Two currencies are used in the same territory, but each retains its own area where it circulates and mechanism for forming prices. The part that operates in Cuban pesos represents the bulk of people's revenues and absorbs a large part of the state subsidies that pay for social services (education, health services, care of the elderly, etc) and in an overall sense it depends on the convertible-currency

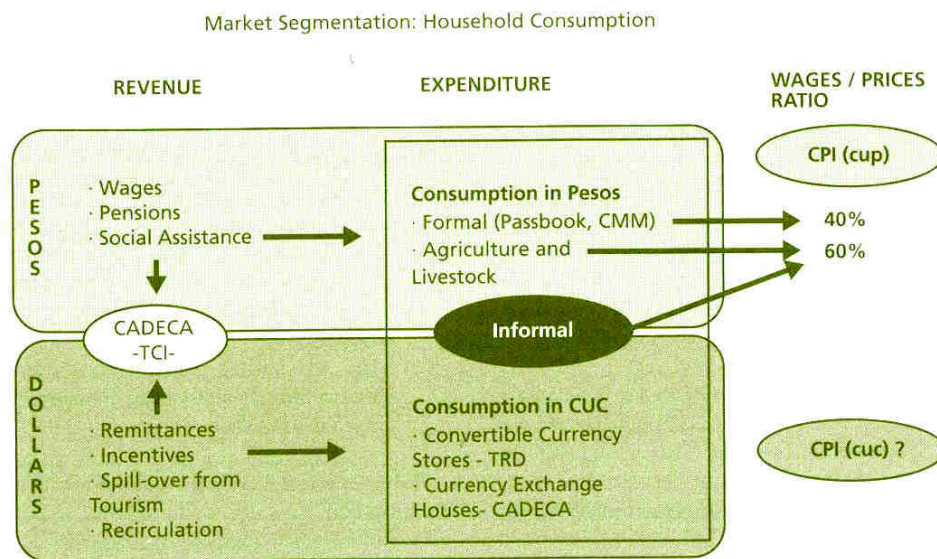
allotments that are the result of redistribution mechanisms. Meanwhile, the sector that operates in convertible currency (US and Canadian dollars, euros and convertible CUC pesos), better known as the emerging sector, features consumption and redistribution margins that are less restrictive.

However, this first description does not capture the complexity of the network of incentives and distortions spawned by this structure. Although the structure is functional in the sense that it has a mechanism for channelling money that is in circulation towards the means of production, it is also a source of damaging dysfunction and inertia that make the whole monetary and trade system rigid when it comes to adapting to an international environment that is more and more volatile. Segmentation of the market is also associated with the existence of institutional regulations that inhibit more efficient coordination of markets in Cuba. This refers not only to the kind of currency used in them but also the rules under which those markets operate and which therefore influence the formation of the final price of products and incentives.

This illustration of the segmentation of markets in Cuba is not complete, but it gives an idea of the complex environment in which companies, people and the State operate. These mechanisms were created as an interim measure in the early 1990s. However, after helping ease an initial liquidity squeeze, today they form a complex framework that affects both decision-making and allotment of resources on the basis of efficiency and therefore restricts productivity.

Judging by the latest comments from the government on this issue, all signs are that it is conscious of the absolute need to start

Graph 6. Segmentation of markets (revenue and expenditure)



Source: Jorge Mario Sánchez Egozcue, *Internacional Seminar Migración y remesas en el Caribe: impactos y políticas*, Friedrich Ebert Foundation, Dominican Republic, 2005.

la quimera de “la gran solución”, como encontrar petróleo, descubrir la vacuna contra el VIH, o lograr un acuerdo seguro que aporte amplio y generoso financiamiento con un nuevo mecenazgo internacional estable. Se proporcionan espacios limitados y controlados de participación de la sociedad civil, aun de aquella legalmente permitida.

(2) *Introducir algunas reformas al régimen vigente.* Sostener el monopolio político total y compartir el poder económico con un sector privado nacional y extranjero, en un intento de fomentar la oferta de productos y servicios mediante la liberación de la producción mercantil. El objetivo sería cooptar el apoyo de la sociedad creando expectativas de mejora a corto plazo. Podría ampliarse el margen de actuación de la sociedad civil registrada oficialmente con vistas a captar recursos de la cooperación internacional, lo que eventualmente pudiera conllevar la ampliación de espacios de expresión y debates.

(3) *Iniciar la primera fase de transición hacia otro régimen.* Compartir el poder económico con un sector privado, nacional y extranjero, e introducir gradualmente ciertos niveles de tolerancia y pluralismo sin todavía llegar a abandonar el monopolio del poder político por el Partido Comunista. En esta etapa, se levantarían las represiones contra la oposición y se abrirían espacios a un diálogo nacional con la sociedad civil registrada y no registrada oficialmente, buscando un proyecto de desarrollo nacional sustentable que cuente con el consenso general.

### 3.5 Medidas implantadas

Las medidas adoptadas por Raúl Castro desde el 1 de agosto del 2006 hasta mediados de abril del 2008, no exceden los límites de la primera opción de naturaleza esencialmente continuista, aun cuando algunas de estas medidas, como las implementadas en el sector agrícola y las aplicadas a salarios, pudieren generar una dinámica propia hacia cambios posteriores más radicales.

Es, sin embargo, probable que se registre una dinámica de avances desde una opción hacia otra en la medida en que la lectura de la realidad que hagan los dirigentes cubanos hagan recomendable ese movimiento en función de su objetivo estratégico como grupo social que es, por ahora, el de prolongar su monopolio sobre el poder político.

En el centro de estas opciones está la tensión social entre demandas y escasos recursos, la cual fácilmente puede dañar la gobernabilidad si además algún evento inesperado aparece en escena. En las actuales circunstancias, un desastre natural, como un huracán, pudiera lanzar a miles hacia el desamparo y al éxodo hacia otras provincias o ciudades. Ejemplos de situaciones críticas son la región sureste de Cuba, donde el 58% de la población, de mayoría negra, vive en la pobreza según indicadores oficiales;<sup>19</sup> la región de Holguín, donde se han escenificado protestas por desalojos de barrios marginales, o

la Isla de la Juventud, zonas todas que han sido recientemente visitadas por altos dirigentes en su doble función ante el Estado y el Partido.

Diseñar el futuro requerirá una dosis importante de pensamiento creativo para poder “pensar lo impensable” y cuestionar viejos axiomas. El haber promovido al nuevo Consejo de Estado y al Buró Político a figuras de avanzada edad, parece conspirar contra esa posibilidad. En aras de lograr eficiencia, se impone una división de poderes entre el Estado, el Partido y la sociedad civil en Cuba. Una genuina dirección colegiada es aún inexistente.<sup>20</sup>

La mayor o menor liberalización la determinará el éxito o fracaso del gobierno cubano en acceder internacionalmente a recursos crediticios, mercados y tecnologías sin necesidad de reformar el régimen vigente. A la tercera opción se llegaría solamente si llegasen a constatar la imposibilidad de que las dos primeras le permitan capear las expectativas y el descontento interno.

### 3.6 La política exterior de Raúl Castro

#### *De los dividendos de la Guerra Fría a los de la paz*

Algo que llama la atención en los 22 meses de convalencia de Fidel Castro es el alejamiento que, al menos públicamente, parece tomar su hermano Raúl tanto de los temas de política exterior en general –que obsesionan al caudillo– como de aquellas situaciones que pudiesen traerle más complicaciones a las que ya enfrenta con su agenda doméstica.

Si Fidel Castro demostró su genialidad en sacar dividendos a la Guerra Fría y al acabarse aquella se dio a la tarea de buscar nuevos aliados de su cruzada anti estadounidense, Raúl Castro parece –hasta el momento– desear sacar dividendos a una política exterior de buenas relaciones de la cual desea derivar recursos económicos y que otros gobiernos no interfieran en su actuación doméstica.

- No ha generado ninguna iniciativa anti estadounidense haciendo uso de la actual condición de Cuba como presidente del Movimiento de Países No Alineados.
- Ha evitado que el presidente de Irán aterrice en la isla durante sus dos giras latinoamericanas en las que visitó al resto de los países del ALBA (Venezuela, Bolivia, Ecuador y Nicaragua).
- Desde un inicio ha formulado declaraciones dejando la puerta abierta a un diálogo y entendimiento con EEUU después de las elecciones de noviembre del 2008.
- La Habana se ha mantenido a distancia prudencial de la estridencia chavista contra España y Colombia así como de involucrarse en el conflicto con las FARC.
- Mientras que Venezuela y Bolivia han suscrito acuerdos de colaboración militar en 2006 que fueron “actualizados” en mayo del 2008, no es conocido que La Habana se haya sumado contractualmente a ellos.<sup>21</sup>

La actitud hacia Caracas después de la derrota de Chávez en el referéndum de diciembre parece más sobria que en años

<sup>19</sup> Datos aportados por una investigadora del Centro de Estudios Demográficos en entrevista privada con el autor durante el Congreso de LASA en Montreal en agosto de 2008.

<sup>20</sup> Muchos observadores confunden la preferencia de Raúl Castro por consultar a otros y delegar funciones –en contraste con las inclinaciones centralizadoras de su hermano– con una “dirección colegiada”. Para que exista esta última se requeriría una mayor democracia interna y autonomía de pensamiento y acción en la élite de poder que todavía no están presentes.

<sup>21</sup> Edmundo Noriega World Data Service, “Venezuela y Bolivia firman acuerdo de cooperación militar”, 23/V/2008.

modifying these conditions—there is talk of doing it gradually—in order to allow for greater consistency and rationality between the different markets and the process of planning.

### Prices

Prices and the factors that influence their formation are also key when it comes to increasing productivity and efficiency and improving incentives.

Two factors are decisive: the exchange rate and wages.

One of Cuba's most pressing tasks is to find a single exchange rate that works for the whole economy and all goods and services. If the relative price of money does not work correctly, then it will be difficult for the rest of the prices to do so.

The main purpose of monetary policy in Cuba<sup>26</sup> has been to achieve stability in the CADECA exchange rate (currently 24 Cuban pesos to the dollar), given the relative weight that foreign currency consumption has in the living standards of the average Cuban. This is expressed not just in the proportion of family revenue that is spent in this segment of the market, but also in the variety and quality of products that are available exclusively in this market. Among the Cuban people, the main distortion is that while they pay for some goods and services in CUC or Cuban pesos (at the CADECA exchange rate) they

get paid (and this applies to successive raises that have been verified) in Cuban pesos that have been devalued by inflation from 1990 until now.<sup>27</sup> This is the wage phenomenon which from 1990 to 2004 played a basic role in the restructuring of macro-equilibriums and the changes in the structure of spending and the always growing weight of the part of it that is done in CUC (or US\$ at the time). So the question is obvious: should the purpose of the current monetary policy change? Should the stability that has been achieved be sacrificed? Should the path to a single exchange rate be merged with the possible sacrifice of rate stability?

But it is in the business sector where monetary distortions exert their most pernicious effect. The existence of two exchange rates has made it necessary to keep two sets of accounting books, or even three if we take into account the 'single currency' in which, for all intents and purposes, Cuba operates with a one-to-one rate, and earnings in Cuban pesos and convertible pesos are added. This distorts both productive results and indicators of efficiency and makes it much hard to plan using firm foundations. So Cuban companies buy inputs (at least some of them) in convertible Cuban pesos at the going market rate and they 'buy work' (and pay) in Cuban pesos (in some cases such as the tourism sector at the rate of

**Table 4. Segmentation of markets: currency and regulation**

	Kind of market	Kind of currency	State control	Influence of the CADECA exchange rate	Price formation
Population	Rationed Market	CUC	Total	None	Totally regulated
	Agricultural Market: (suppliers)				
	- MINAGRI	CUP	Partial	Partial	Costs
	- MINCIN	CUP/ Exchange rate	Partial	Total	Costs and fairness criteria
	- EJT	CUP	Partial	Partial	Costs and fairness criteria
	Foreign currency market		Total	Total	Totally regulated / international prices
Business sector	Black Market	CUP and CUC	None	Total	Supply and demand
	100% state-owned Cuban companies (includes SA)	CUP and CUC	Total	Partial	Total control
	Companies with foreign capital	CUC, euro, \$US	Partial	Total	Partially regulated
	Branches	CUC, euro, \$US	Minimal	Total	Supply and demand
	Cooperative businesses	CUC and CUP	Partial	Partial	Partially controlled
	Self-employed sector (private)	CUC and CUP	Partial	Total	Supply and demand

Source: the author.

<sup>26</sup> In recent years, many excellent studies have been done on Cuba's monetary problems, both in terms of analysis and regulations (most of them came from the Centre of Studies and the School of Economics at the University of Havana, and the Central Bank). Those worth mentioning include studies by Katia Cobarrubias (exchange rates), Anabel Cruz (remittances), Jorge M. Sánchez (inflation and stabilisation), Annia Fundora (prices and growth), Vilma Hidalgo, Yaima Doimeadios and Carlos Pérez-Soto (institutions and policies), Pavel Vidal (inflation, policies), Viviana Togores and Jorge M. Sánchez (remittances, territorial stratification and consumption). These and others show growing interest and a stimulating diversification of approaches, in contrast to the vacuum of previous years.

<sup>27</sup> The wage of 189 Cuban pesos –CUP– from 1989 is equivalent today in real terms to 46 pesos –CUP– for the same spending structure and markets in 1989 (P. Vidal Alejandro, 'La inflación y el salario real', IPS, year 20, nr 10).

one to one, which is clearly over-valued, which reduces the profitability of this export sector). So, what is the real cost? What is the real level of efficiency and productivity? How does one compare these results with those in other countries? What is the real competitiveness of Cuban products and services that can be traded? How can the government carry out truly efficient planning that helps raise productivity and allows for proper allotment of resources by the State. How can Cuba move toward fixing its wage problems *on a truly sustainable basis*?

The task of taking a closer look at how Cuban companies perform is one that has been repeatedly put off (even prior to 1990), regardless even of the kind of property: in this case, in an economy where state ownership of property dominates, to eliminate distortions that adulterate real contributions to social wealth or contribute to undeserved incentives magnifies the loss. In the same way, if the goal is to diversify the economic forces at play, elimination these distortions is an almost indispensable pre-condition.

The other side of the distortions has to do not with monetary but rather fiscal policy. Over the last 10 years, Cuba has managed a good fiscal record. It kept its deficit below 4% of GDP despite hefty outlays to pay for political decisions with a clear social component, such as free education and health care, reducing unemployment to a minimum, the opening up of sources of low-productivity jobs, generalised subsidies of products,<sup>28</sup> etc. Removing distortions in the monetary realm (using a single exchange rate) would force the government to redesign its fiscal policy, seek new sources of revenue and broaden its tax base as a way to guarantee the sustainability of the fiscal balance that is achieved.

#### **2.4. Agriculture, Re-ordering of Management and Spending, and Partial Decentralisation**

Cuba has a total surface area of 10,988,600 hectares (109,000 square kilometres), of which 6.6 million are considered farmland. Of these, as of late 2006, 3.1 million were reported officially as yielding crops, while 2.3 were pasture land and 1.7 million were recognised as idle.<sup>29</sup>

The agricultural model applied in Cuba since the early 1960s gave priority to export crops (sugar cane, coffee and tobacco). One consequence of this model, which was applied for more than three decades, was the formation of a production structure that was not very flexible. More than 52% of the land that was farmed was earmarked for export crops, with sugar cane taking up 48.7%. And a major part of the land used for farming was dedicated to grazing land, which took up as much as 35% of the total. Four factors make agriculture a strategic sector for the Cuban economy:

- (1) Its share of revenue from exports of goods; of the things Cuba exports, three of them (cigars, sugar and citrus fruits), which depend directly on agriculture, are among the top five.

- (2) Food imports as a proportion of total imports (around 18%) and the country's dependency on food imports.
- (3) Its decisive role in what Cuban families spend: it is estimated that between 70% and 75% of the average Cuban family's spending goes to food.
- (4) Its importance as a provider of jobs.

The Cuban agriculture sector accounts for a small part of GDP but is of fundamental importance for the economy as a whole because of its direct impact on people's living standards and the health of government coffers: foodstuffs are Cuba's second-largest import. Agriculture also has an indirect role in GDP and a multiplying effect on the rest of the economy. The sector accounts for 20% of all jobs in Cuba (970,700 out of 4,867,700), nearly double that of education (580,000 jobs), and is thus the second largest source of employment.

The sector was well-funded in terms of technology and energy prior to 1990, but its output and productivity were still low in general compared to the world average, with the exception of the potato and tomato crops.

As of the end of 2007, the sector contributed only 3.8% in the direct generation of Gross Domestic Product. Before the significant drop in agricultural production, the sector accounted for approximately 7%-8%.

The farm sector played an important role in the economic changes that began in the 1990s. In fact, an important part of the process of de-centralisation and expansion of market relations took place there. The two most important events were these:

- (1) Creation of Basic Cooperative Production Units (UBPC in Spanish).
- (2) The reopening of agricultural markets.

Production figures from 2000 to 2007 showed it was essential to undertake radical reforms. The average yearly growth rate during this period did not surpass 0.9%.

The government took four main measures to transform the sector:

- (1) Decentralisation of decision-making, shifting it to the municipal and local levels. This has also meant decentralization of allotment of resources and direct purchasing of inputs and equipment.
- (2) Modifications in the systems of setting prices for producers (this has already started with products like milk and potatoes).
- (3) A drastic cut in commitments for sales to the state-owned firm Acopio, and recognition of the right to surplus production on the market at the price established by the process of supply and demand.
- (4) Allowing an increase in the amount of land worked by peasants, through usufruct of idle land owned by state companies.

Recovery of the farm sector must be seen as part of a broader reform process. In the reform process that took place in the

<sup>28</sup> Just as an example, if there were no subsidies for rice, which is a staple for Cubans, it would have to be sold in the rationing system, at more than 11 Cuban pesos per pound, which would more than 40 times the current price in that market. However, in the case of food, that price differential could serve as an incentive for producers (state, cooperative or private), with good prospects for improvement: for the State, by reducing the subsidy; for everyday people, through an increase in supply; and producers would get higher prices at the wholesale level. Cuba could use a system like the one it employs in the case of energy, or payment against import savings.

<sup>29</sup> ONE, *Anuario estadístico de Cuba*, 2006.

early 1990s and today, it was the sector itself which got things going. This is due to its effect on people's lives through food prices, and the trade balance by replacing imports. However, the undercapitalisation that the sector is suffering, along with migration of farm workers to other jobs, make one think that an essential component of this recovery should be the

modernization and recapitalization of the Cuban farm sector. This requires a hefty investment of capital which the State probably cannot provide in its entirety. One can therefore infer that the government might follow through on its announcement of a few months ago that it is interested in making room for foreign investment.

### III. Interactions Associated with Change

#### 3.1. Traditional Tourism Declines, and Exports of Health Services Rise: Shifting from Revenue from Sugar to Revenue from Doctors; A Repetition of the 80s?

Unlike the years prior to 2004, today health care services are Cuba's top export, accounting for around 50% of all export revenue (goods and services). Although this outsourcing has been a success in terms of revenue, it has also prompted much debate, with varying opinions. Some question whether it is sustainable because the exports are done under politically-motivated agreements between governments. Others complain it has little impact on the Cuban economy through backward or forward ripple effects. Still others say this export could become a new pivotal sector of the economy by providing revenue that can be used to jump-start other productive sectors. There is agreement, however, that Cuba must not repeat the historic error of making its economy depend on just one sector and just one country.

One area of analysis is Cuba's burgeoning health-care sector and its overseas projection. Today more than 25,000 doctors work in a variety of other countries, but most are in Venezuela, along with hundreds of health technicians, nurses and support staff. Besides medical services, Cuba also exports medical

equipment and generic and biotechnological medicines. If we consider all this, in addition to the investments Cuba has made in the biotechnology sector and its business deals in technology transfers, then we are talking about one of the most dynamic sectors of the Cuban economy. It also has great potential for generating synergies that might amplify its effect on the rest of the economy in the near future.

Tourism, meanwhile, provides Cuba with a fourth of its export revenue, purchases from the national economy more than 68% of what it consumes, provides 100,000 jobs directly and a similar number indirectly, generating backward ripple effects that stimulate the Cuban manufacturing sector.

However, arrivals of tourists are down and this may be due to insufficient marketing and a lack of promotion, an increase in marketing in the region and overvaluation of the convertible Cuban peso. Added to this are a deterioration in the quality of services and infrastructure in the tourism sector, which have been hit by a decrease in investment (tourism construction was 25% of what it was in 2005).<sup>30</sup> This could be another factor in the sector's disappointing performance.

However, arrivals were up 15% in the first three months of 2008 and this might signal a reversal of the negative trend of the past three years.

**Table 5. Cuba: relative sources of competitive advantage compared to Caricom standards**

Source	'value'
Availability/cost of capital	insufficient
Government regulation	strong
Qualifications of workforce	strong
Macroeconomic/fiscal policy	moderate
Marketing	insufficient
Product design/quality	weak
Productivity	weak
Quality of administration/control	insufficient
Natural resources	strong
Tax structure (tariffs/other, non-tariff barriers to trade)	weak
Technology (industrial base)	moderate
Transport infrastructure	strong
Wages	weak

Source: Jorge Mario Sánchez-Egozcue, 2004.<sup>31</sup> Caricom standards taken as reference levels. The scale was devised with the following 'values': the term *strong* means the value surpasses the regional average, *moderate* means it equals the regional average, *weak* means below the regional average and *insufficient* means it does not reach a minimum compatible level.

<sup>30</sup> ONE, *Panorama económico y social 2006*, [www.one.cu](http://www.one.cu).

<sup>31</sup> Jorge Mario Sánchez Egozcue, 'Challenges of Cuba's Insertion in Caribbean-US Trade', in Jorge I. Domínguez, Omar E. Pérez & Lorena Barbería (Eds.), *The Cuban Economy at the Start of the Twenty-First Century*, The David Rockefeller Center Series on Latin American Studies, Harvard University Press.



One of the challenges that Cuba faces is to define a strategic development plan. Its implications for employment and infrastructure are important. Should Cuba renounce an engine of growth such as tourism, which, as far back as the 1950s was practically the second most important sector of the economy and in the 1990s showed it could compete successfully in the region, even though Cuba had no access to the US market, and had the ability to stimulate production else in the economy?

The answer is that, although it is good idea to strengthen the tourism sector because of the benefits one can expect from it, the problem is one of defining its scope. The main competitive advantages that the Cuban economy enjoys these over its regional competitors do not stem from its climate, natural resources or Geographic location with respect to trade flows. Rather, Cuba's edge comes from accumulated investment of millions of dollars over the course of decades in manpower. Cuba now boasts a large number of professionals in a variety of fields (not just health care), ranging from computer sciences, biotechnology, application of advanced techniques in agriculture and other areas of innovation. And the performance level of these people is still below their potential. The following table examines other strengths and weaknesses of the Cuban economy compared to those of other countries in the Caribbean region.

However, all this said, Cuba's export revenue structure clearly confirms the dominant position of its services sector. Tourism and exports of health services make up the lion's share of these revenues.

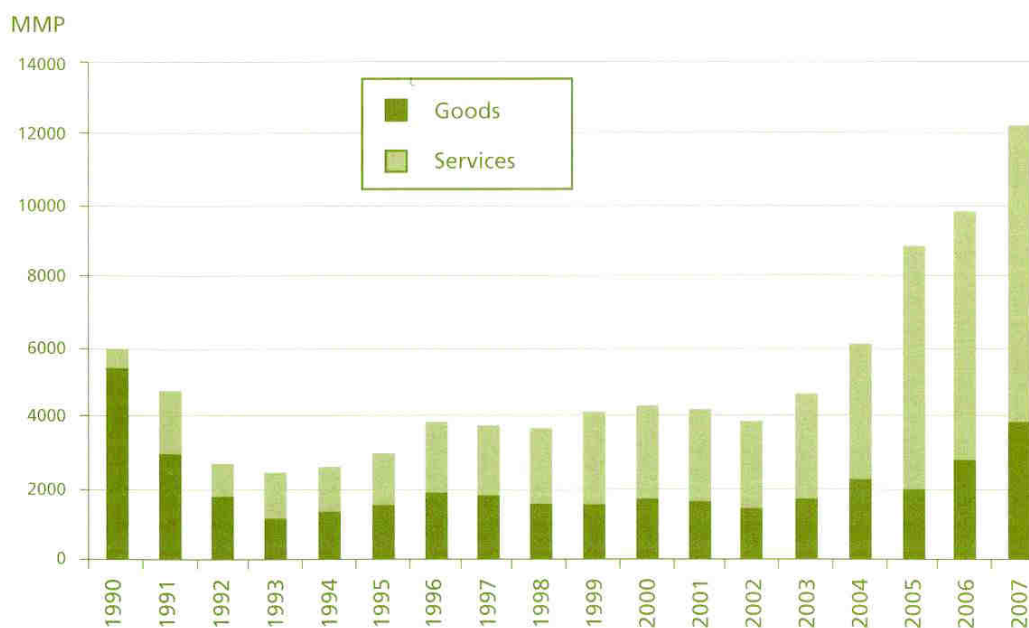
### 3.2. Adjustments in the Foundations of Cuba's Place in the International Economy, a Shift Towards China and Venezuela

One aspect of recent changes in Cuba is that not only has there been a geographical shift in the areas of economic and financial activity, but also in the nature of the accords that sustain it.

In the 1990s, the EU and Canada were the main sources of new trade and investment that replaced the old communist bloc. Tourism, new investments in infrastructure (transport, airports, telecommunications, etc), mining and new industries (energy, a variety of manufactured goods, electronics) allowed Cuba to expand and renew its productive base. All of this was achieved through arrangements centred on mainly on prices and the conditions of the international market. So one can say that in this period Cuba's reincorporation into the international economy was done with competitiveness and normal prices as criteria. However, once Cuba started looking to China and Venezuela as its main sources of financing, this factor was largely replaced by a different negotiating framework. Today, the foundations of Cuba's rejoining the international economy are agreements between its government and other governments.

The main advantage of these accords is that they provided Cuba with greater stability over the medium term. These links were protected from the constant threat of a strengthening of US sanctions (as occurred with transactions carried out in dollars, the clearest case of which were the sanctions imposed by the

Graph 7. Evolution of breakdown between goods and services in exports



Source: data from the *Anuario estadístico de Cuba*, ONE.

Treasury Department's Office of Foreign Assets Control against the Swiss bank USB for accepting deposits in dollars from the Cuban government). But in the case of Venezuela, the downside to these agreements is that they concentrate risk in another way. They could conceivably lead to excessive dependence on arrangements established under special conditions that might undergo substantial changes if domestic political conditions vary.

The net result of the post-2004 shift is that both Canada and the EU lost relative weight in their trade and financial ties with Cuba. This was not because of a change in their performance or established strategies. Rather, it was due to the aggressive positioning of China and Venezuela through mutual government support and Cuba's stated desire to boost prospects of integration that are not subject to the uncertainties of the International market.

Over the medium term, Chinese investment will have a major impact through a boost in Cuba's revenues from exports of nickel, recovery of its transport system and new capacity for oil refining. Meanwhile, Venezuela accounts for nearly two-thirds of the revenue Cuba takes in through exports of health care services and also sells Cuba fuel at a discounted rate.

#### IV. Economic Relations with the European Union

After the fall of communism, the EU gradually took on more importance as part of the process of Cuba's re-directing its trade and financial ties. Of the countries of eastern Europe, Russia and Ukraine are the ones which, after a relatively long pause, have tried to recover some of the presence they once held in the Cuban market.

The EU was Cuba's top trading partner in the 1990s. From 1993 to 2004 it provided more than €147 million in assistance, and it has an office in Havana to administer those programs. Despite relatively scant support at the official level, trade, investments and tourism grew during this period without major setbacks.

EU economic assistance was initially provided as 'humanitarian aid' for a country that was admittedly going through an economic crisis. But in the mid-1990s this changed to a more lax focus on 'economic cooperation'. This suggested a shift in perception of short-term assistance toward programmes that supported the reforms under way at the time. It was understood that there was political stability and that the process of economic recovery was only possible if it was supplemented with outside resources.<sup>32</sup>

In general, so far most of Cuba's ties with countries of the EU have been established through bilateral arrangements and they depend on three factors: (1) the attitude of the US, which has insisted on promoting a policy of bringing other countries over to its position toward the island by having them endorse the trade embargo; (2) the low relative weight of economic interests (although there are good prospects for development in areas such as tourism and investment, Cuba is not a particularly

Then there is also the potential trickle-down effect of Cuba's being integrated in major projects involving trade, investment and cooperation with other Latin American countries, although for now more political energy has been invested in the signing of agreements than in the actual implementation of such deals over the short term.

In 2004, Cuba and Venezuela signed an accord under which the former would provide health care services in exchange for oil, and almost simultaneously China granted Cuba a new line of credit for investment. Just over three years later, these two countries account for a third of Cuba's international purchases, to the tune of more than US\$2.2 billion and US\$1.57 billion in the last year, respectively. These transactions are at the root of lion's share of the rice in recent debt.<sup>32</sup> The last report issued by the Cuba-Venezuela Intergovernmental Commission said in February 2007 that these links had deepened with the signing of 350 bilateral projects worth US\$1.5 billion.

Bilateral trade with China totalled US\$1.79 billion last year, up 105.4% from 2005. Meanwhile, in January 2006, Cuban trade with Venezuela totalled US\$2.6 billion (almost double the US\$1.4 billion figure from 2004). This means that these days the two countries account for 35% of Cuba's trade.<sup>33</sup>

sensitive market for the EU); y (3) the perceptions of the European Commission and the European Parliament on the domestic political situation in Cuba. This is reflected in the climate of support for or discouragement of the strengthening of said economic ties.<sup>35</sup>

For the most part, economic relations between Cuba and the EU can be characterised as a mix of limited cooperation, exchanges through bilateral arrangements with not much government support, and political disagreements (which took shape in the sanctions imposed in 2003, which the Cuban government calls unacceptable), which prevent a broadening and deepening of ties.

At the beginning of 2000, the EU was Cuba's top financial and trade partner, and its second largest source of tourism. Trade in goods with Europe accounted for around 43% of Cuba's total, while the average for the period 1990-2001 was 26.6% (putting it in second place). European imports represented a little over 31%, with Spain, Italy and France among the top partners, with 40% of Cuban exports heading to that area.

Another area in which the EU has taken on a significant presence is foreign direct investment. As of 2007 there were 232 AEs (*Asociaciones Económicas Internacionales* or *International Economic Partnerships*), 41 of them concentrated in basic industry and tourism. By countries, Spain and Canada accounted for 50% of them, followed by Italy, although there are also arrangements called *Producciones Cooperadas*, or Cooperative Production, in which Spain and Italy represent 47%, and 74 *Contratos de Administración* (Administration Contracts), almost all of which are concentrated in the tourism sector.

<sup>32</sup> 'Supera los 15 mil mdd la deuda externa de Cuba, al cierre de 2006', *La Jornada*, 31/III/2007.

<sup>33</sup> Marc Frank, 'Cuba's Trade Booms with China and Venezuela', *Reuters*, 27/III/2007.

<sup>34</sup> IRELA, 'Cuba y la Unión Europea, las dificultades del diálogo', 1996, <http://www.irela.org>, p. 6.

<sup>35</sup> Jorge Mario Sánchez Egozcue, 'Redefining Cuba's International Economic Interests', in Michael Erisman & John Kirk (Eds.), *Redefining Cuban Foreign Policy: The Impact of the Special Period*, University of Florida Press, 2006.

The main opportunities for these ties are in construction, tourism, basic industry and agriculture, mainly projects designed to replace imports.

It is also important to consider some recommendations made a few years ago to offset the effects of the Helms-Burton Law passed in the US, which continue to take their toll and illustrate areas Cuba might focus on: seek mechanisms to accelerate negotiations on Cuba's foreign debt, promote programs to encourage European companies to invest in Cuba, and increase the availability of credits for exports by European firms that feel a lack of insurance or its high cost are a major obstacle to expanding their sales.<sup>36</sup>

Another factor that cannot be ignored is that many of Cuba's export goods are also exported by its regional neighbours and this poses a challenge: even if Cuba were to resolve political and institutional issues, this is not guarantee there would not be other obstacles to overcome. For now, if political tensions with the EU ease, Cuba's main task would be to grant more flexibility to and broaden financial coverage and insurance for trade transactions.

In June, the EU plans to review its policy toward Cuba. In preparation for this, Louis Michel, the EU Commissioner

for Development and Humanitarian aid, recently visited the island to hold talks with the government. Afterwards, he said there is a new about Cuba that brings change with it, and the EU should reach out to the Cuban people at this time. The Netherlands and Spain are considered the countries most in favour of reviewing the sanctions, while the Czech Republic wants to keep them in place. 'These sanctions have not worked, neither the European ones nor the US ones', said Maxime Verhagen,<sup>37</sup> the Dutch Foreign Minister. Her remarks show that the main problem with the EU refers not only to the difficulty of finding a consensus among opposing opinions but also the fact that even within an agreed position, when it comes to implementing it there may be varying interpretations of how to go about this.

However, even with a lifting of the sanctions and a will to support economic relations (either at the bilateral or EU level) it would be difficult for there to be drastic changes in the current process of Cuba joining the international economy. At least over the short term, it is unlikely that European countries will recover the top spots they occupied in the 1990s as trading partners with Cuba.

## V. The US Factor in Cuba's Performance in the 1990s and the Prospects for the Future

### 5.1. Trade in Goods (Foodstuffs and Agricultural Products)

Starting in the late 1980s, changes took place in trade between Cuba and the US, in which foreign-based units of American companies sold Cuba medicine, equipment and food. It was not until the early 1990s that the fall of communism gave an extra boost to these exchanges, which increased significantly as traditional suppliers were replaced. The figure surpassed US\$700 million. But this burgeoning flow was choked off in a relatively short span of time with the approval of the Torricelli Law in 1992. The idea behind the bill was that, if the Cuban government were denied this new outlet, it would soon face economic collapse in a sort of 'domino effect' associated with Cuba's failure to incorporate itself in the international economy over the short term.

Compared to the previous decades of reciprocal isolation, in which there was no trade between Cuba and the US, the achievements of the 1990s served to confirm that there was potential waiting to be tapped. This gave the US business sector incentives to keep seeking operating room within the restrictions that were in force. This was reflected in growing activism that facilitated the steps taken later.

Before 2001, the issue of trade between the US and Cuba was seen mainly as one for academic speculation rather than a short-term, imminent reality for businessmen.<sup>38</sup> Even the most optimistic entrepreneurs were more inclined to look for other business opportunities in the region rather than invest time,

money and energy in something that looked so uncertain. This perception changed drastically toward the end of 2001, when the terms of the impasse took a turn for the better after Hurricane Michelle struck Cuba, causing more than US\$1.87 billion in damage. The US government offered humanitarian aid, but Cuba rejected it on grounds that it came with strings attached. As an alternative, it was suggested the Treasury Department set up a fast-track arrangement to grant licences under which Cuba could purchase foodstuffs. Thus it came about that in December 2001 the first purchases were made, to the tune of US\$35 million. In September of the following year, Havana hosted the first US-Cuba Agricultural Trade Show. In attendance were 750 representatives of 288 companies from 33 states, and contracts worth US\$112 million were signed.<sup>39</sup>

In just three years the US went on to become Cuba's main supplier of farm goods, totalling US\$392 million, or 42% of all of Cuba's agricultural imports. The rapid growth of this trade can be seen in Table 6.

To date, under the *Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act* (TSRA) of 2000, more than 4,350 companies and 132 farm associations and federations have visited Cuba to explore what its market holds. From 2001 to 2006, contracts were signed with 159 companies from 35 states. The deals covered more than 300 foodstuff or farm produce. A total of 23 ports were involved in these transactions. This made Cuba the 25th most important market in absolute terms for US exports of these products.<sup>40</sup> The

<sup>36</sup> Gareth Jenkins, 'Implications for Trade and Investment of the Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act 1996 (Helms-Burton)', *Cuba Business*, July 1996, p. 8.

<sup>37</sup> Pablo Gámez, 'Cambiará la política europea sobre Cuba?', *Radio Netherland*, 18/IV/2008.

<sup>38</sup> The section on Cuba and the US is an abridged version of a paper by Jorge Mario Sánchez-Egozcue, 'Economic Relations Cuba-US, Bilateralism or Geopolitics?', presented at the Congress of the Latin American Studies Association (LASA), Montreal, 6-8/IX/2007.

<sup>39</sup> These figures and the subsequent ones in this section come from MINAL, *Alimport Cuba*, 2007, and from the Special Report, 'US Agricultural Sales to Cuba: Certain Economic Effects of US Restrictions', Investigation nr 332-489, Publication 3932, United States International Trade Commission (USITC), July 2007.

<sup>40</sup> By key products, Cuba is the third-largest market for rice (USA Rice Federation), the eighth largest for chicken (USAPEEC) and the 12th largest for wheat (US Wheat Association).

contracts were worth US\$2.28 billion (equivalent to 8.3 million tons of goods). As of the time this report was written, nearly 100% of the contracts had been carried out.

One must also note that one of the reasons behind this huge increase in sales is a deterioration of Cuban efficiency in food production, for a variety of causes. So one should not view this development as stemming only from processes of new trade flows, or substitution of markets, as it is also called, as a result of lower transport and insurance costs linked to the geographical proximity of the two countries, or from price factors.

#### **Reducing Food Vulnerability**

In 2005 and 2006 this boom eased because of a variety of factors, but mainly due to the toughening of US measures after George W. Bush won a second term as president in 2004. The result was a new series of regulations by the Office of Foreign Assets Control of the Treasury Department, requiring that food shipments be paid for in advance before ships carrying the cargo could leave US ports. The immediate consequence was a decline in Cuba's ability to pay, forcing it to make purchases from other, more distant markets at a higher cost. Added to

this was a drop in remittances sent to Cuba, which affected the availability of foreign currency in Cuba. But another factor that influenced this process were new and better credit terms offered by competitors such as Vietnam, China, Canada and France. They offered Cuba short- and mid-term credits, which American exporters were barred from doing.

The contraction caused by this change in access to the US market served to highlight a factor that had not been considered before: vulnerability stemming from excessive dependence on food supplies from the US in a climate of political tension. Cuba thus embraced the concept of *food security* and set a maximum quota for imports of US food: no more than 50% of its total imports.

At the same time, one must consider other, non-economic factors affecting these trade flows, aside from the traditional ones of competitiveness in price, quality and shipping terms. These include tensions for the Cuban state agency tasked with carrying out such transactions, which is known as Alimport. It must diversify Cuba's supplies and boost geopolitical ties with an eye to the country's strategic interests. It must also gear purchase contracts toward US congressional districts or states

**Table 6. Cuban imports of foodstuffs from the US (value of purchases in US\$), 2007**

Year	Value (US\$)
2001	4,433,654.28
2002	175,858,590.81
2003	343,947,276.14
2004	474,113,308.38
2005	540,897,493.99
2006	570,829,431.13
2007	71,015,938.75

**Table 7. Trade agreements signed by the Cuban government and US delegations (through 2007)**

Dept of Agriculture of Alabama	Port of New Orleans, Louisiana
Dept of Agriculture of Iowa	Port of Philadelphia, Pennsylvania
Dept of Agriculture of Michigan	State and Department of Agriculture of Maine
Dept of Agriculture of North Dakota	State and Dept of Agriculture of South Carolina
Dept of Agriculture of Pennsylvania	State and Dept of Agriculture of Vermont
Dept of Agriculture of Virginia	State of California.
Homedale Farms, Minnesota	State of Idaho
Indiana Farm Bureau	State of Kansas
Iowa Corn Growers Association	State of Louisiana
Mobile Port Authority, Alabama	State of Nebraska
Montana Farm Bureau	US Grain Council
Port of Corpus Christi, Texas	US Rice Federation
Port of Houston, Texas	US Rice Producers Association
Port of Lake Charles, Louisiana	US Soybean Association
Port of Manatee, Florida	US Wheat Associates
Port of Lake Charles, Louisiana	

in which local interests can be strengthened so as to pressure the US government into normalising relations with Cuba.<sup>41</sup>

The President of Alimport, Pedro Álvarez, has said that the ban on obtaining financing from private and government sources in the US also hurts Cuba by causing it to be classified as a 'risk country'. This raised the financial cost of transactions by at least 5%, which represents and additional increase in costs estimated at US\$21.8 million in 2006.<sup>42</sup>

Another issue involves traditional suppliers of Cuba. Because of the practice of immobilising funds for purchases of American goods for 10-15 days before they are received, these suppliers say, this makes them face restrictive terms for payment that raises the cost of these operations. Another factor is the cost of financial transactions. Cuban banks incur losses of about US\$30 million by having to pay through banks in other countries in currencies other than the dollar. Finally, there is insecurity in delivery of goods because of delays in payments. In 2004, this amounted to an expenditure of US\$300 million in consumer goods for rationed distribution that were bought in far-away places at higher prices and higher costs for transport and insurance, due to insecurity in operations in the US market.

Compared with potential trade identified in a variety of studies, the current figures are still far from those projections. However, the most salient point is this paradox: the highest ever trade level between the two countries since the Cuban revolution was achieved precisely at the time when US sanctions were at their toughest.

There is no doubt that new factors have emerged from this evolution in bilateral trade relations between Cuba and the US:

(1) the appearance of a force like the business sector, which went from having an attitude of indifference or waiting for a scenario of a change in government, to a growing zeal to gain access to the Cuban market without making this conditional on political change; (2) the growing trade that started in 2004 has had related effects that were not there before and could be relevant for the future; (3) even if trade relations were normalized without severe complications, for Cuba it would be a major challenge to consider the adjustments this process might cause in its trade and economic partnerships. There would be a trade-off between stability and risk diversification, on one hand, and the benefits of having access to the market closest to it geographically, with lower costs and high levels of quality, but also associated with a high level of political sensitivity that could wipe out all those benefits.

## 5.2. Tourism Forecasts

The Cuban Tourism Minister Óscar González has estimated that 1 million US tourists might visit the island in the first year if the trade embargo were lifted.<sup>43</sup> Similar figures have been reported in other studies, with some variations as to the timeframe, placing it between one and three years, and number of visitors, ranging from one to four million. The lower-range figures come from the US-Cuba Trade Association and the American Society of Travel Agents (ASTA).

In 2004 Cuba received just over 209,000 visitors from the US, making this country its eighth-largest outbound market with a market share of more than 10%. Of the 2.2 million tourists

**Table 8. Cuba: visitors from the US**

Year	Americans	Cuban-Americans
1995	20,672	-
1999	62,345	-
2000	76,898	-
2001	78,789	-
2002	77,646	-
2003	84,529	125,279
2004	49,856	148,151
2005	37,233	157,873
2006	36,808	192,713
2007	nd	197,000

Source: José L. Perelló, 'El escenario turístico cubano, polarización de una tendencia', Center for Tourism Studies, presentation at VIII Canadian Studies Seminar, 2008.

**Table 9. US tourism bound for Cuba (thousands of visitors), 2000-05**

Country	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	1,000 visitors					
World	1,774	1,775	1,686	1,906	2,049	2,319
US	200	204	219	236	163	171

Source: USITC.

<sup>41</sup> International Trade Commission, *Recent Trends in US-Cuba Agricultural Trade*, USITC, 2007.

<sup>42</sup> María Julia Mayoral, 'Pierden empresarios de EEUU oportunidades de negocios en Cuba', *Granma*, 6/II/2007.

<sup>43</sup> Not Ready, But Expecting US Tourists', *Reuters*, 2007.

who visited Cuba in 2006, an estimated 8.8% of them were Americans, and in 2007 the figure was 10.6%, approximately half of the number for prior to 2000. The drop was due to the toughening of restrictions on travel permits by the OFAC starting in 2004.

One also assumes that the increase in lodging capacity and improvement in hotel services that Cuba has posted over the past decade have allowed it to handle the growing demands of US tourists over the short term. However, this is still below its potential of a million visitors, because the ones who have come so far represent just 20% of that total. At the same time this market is an area of special attention. Certain changes in infrastructure and services are needed to cater to the idiosyncrasies and expectations of quality of this segment of the market, mainly in light of the competition that Cuba faces from its neighbours. But in general terms it is agreed that Cuba's moderate hotel occupancy rate (around 60%-70%), and seasonal differences with respect to its main outbound markets (Canada and Europe), which prefer to travel to Cuba in winter, give Cuba leeway over the short term to handle the current demand.

According to estimates by the US International Trade Commission, if travel restrictions were eliminated there would be a flow of at least 171,000 visitors over the short term and this could go up to 554,000 or even 1.1 million tourists. The figure could go up by 226,000 to 358,000 visitors per year. All this would mean an increase in Cuban revenues of between 13% and 33%.<sup>44</sup> Another effect of this increase in US tourism is linked to the increase in Cuban demand for imports of US products and farm goods. This would stem from an increase in revenue for this purpose.

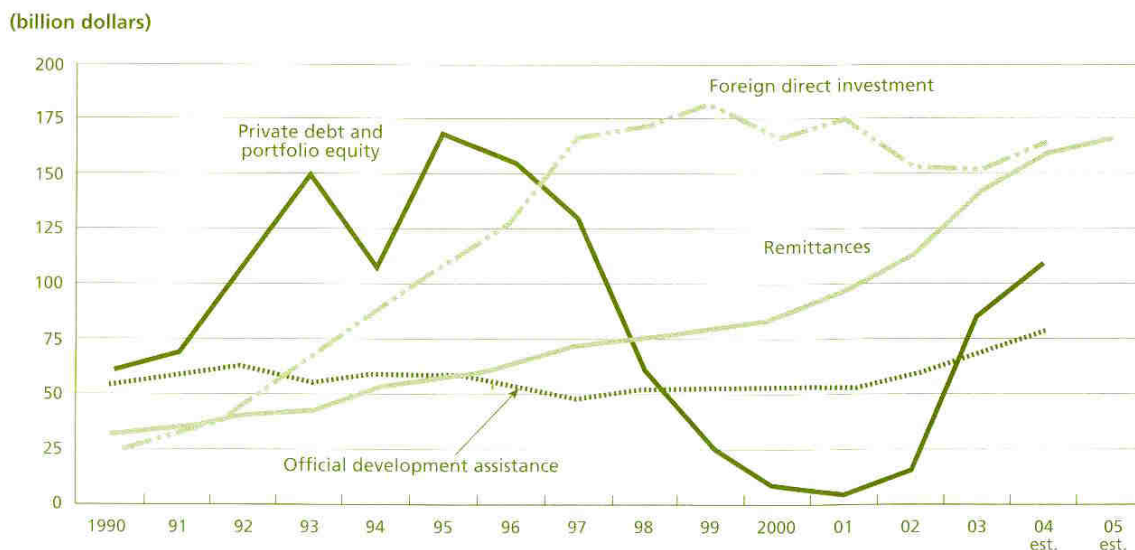
Despite these projections, the figures for arrivals of Cuban-Americans are inaccurate because many of them arrive in Cuba from third countries. The following are estimates for the United States.

Today Cuba faces several challenges in its tourism industry, some of them of a domestic nature. They include environmental protection, cultural impact, developing service infrastructure, greater integration with agriculture and domestic industries, achieving greater flexibility in domestic financial mechanisms linked to aviation, and changes in convertibility margins. All of these factors, along with fierce competition in the region, had been eating away at Cuba's initial advantages.

However, for Cuba the biggest transformation has been a shift from traditional tourism to health-related tourism. This change has also been the basis of a deeper structural transformation in all of the country's foreign trade. It has seen a massive shift toward exports of health care services, so much so that approximately 70% of current revenues come from this source. The change has relegated tourism from first to third place as a revenue source in a relatively short span of time.

Keeping in mind all the factors described above, we must insist on the importance of evaluating carefully the probably impact of a huge boom in US Tourism. This analysis must address not only the positive side –revenues, improvements in infrastructure and the 'wave' effect on other sectors of the Cuban economy– but also take a broader approach. Here, the idea is for Cuba to take advantage of all these opportunities but do so in a way that gives priority to Cuba's real advantages in other sectors rich in human capital, such as manufacturing and knowledge-based services (medicine, software, biotechnology, etc). These not only have a greater impact in terms of added

**Graph 8. Remittances, second source of revenue in Latin America**



Source: Inter-American Development Bank, Multilateral Investment Fund, *Sending Money Home, Leveraging the Development Impact of Remittances*, Washington DC, 2006.

<sup>44</sup> USITC, *op. cit.*, 2007, P. 3-17.

value, but also have a significant multiplying effect in creating jobs and rippling through the rest of the economy.

For these reasons US tourism should not be seen as an end in and of itself. It must be linked to prospects for integration; in other words, it must part of Cuba's long-term drive for development, not something considered separately. This is of particular importance for Cuba, whose export profile is very similar to that of its Caribbean neighbours in terms of primary products and services. At the same time Cuba must accentuate those things that give it a competitive advantage, especially with regard to workplace skills and advanced technology.

In summary, the prospect of US tourism flows if Washington were to allow them certainly represents a major opportunity over the short term for Cuba to expand services and project these benefits onto other areas of the economy (transport, communications, construction, agriculture, the leisure industry, etc). But from a broader perspective, this tourism does not necessarily have to take top priority for Cuba.

### 5.3. Sending Remittances

Remittances have become the third pillar of economic relations between the US and Cuba since the 1990s. Prior to the current euphoria that surrounds these growing shipments of money from developed nations to countries that are sources of emigrants, the macroeconomic and social effects of remittances had been downplayed. This was due in part to the fact that they involved simple and highly fragmented circuits, and

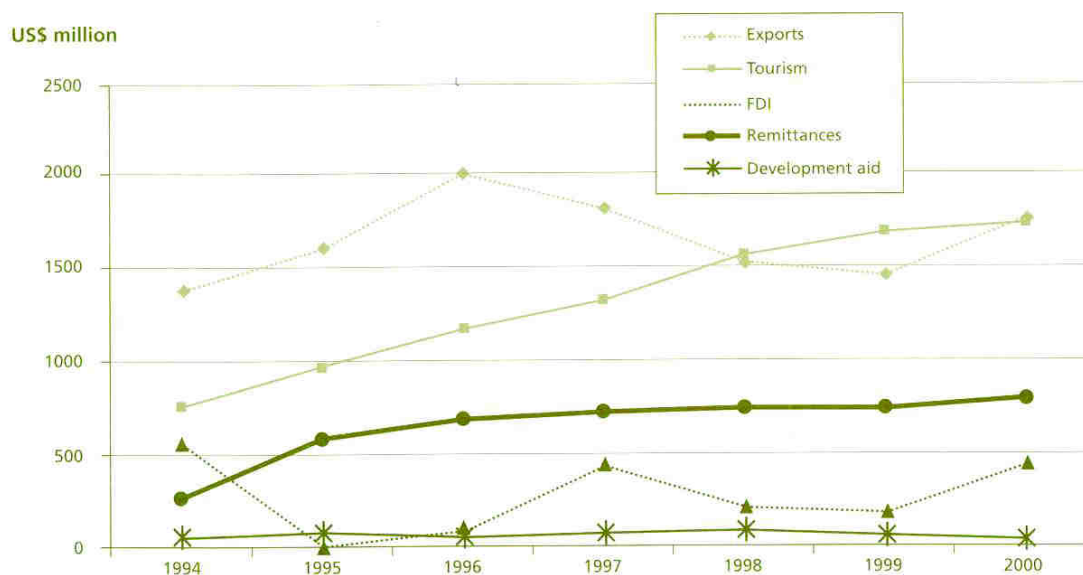
because there was no trustworthy and standardised method to record them. These limitations have been acknowledged, and now there is a re-emergence of analytical literature that questions many of the previous myths surrounding remittances. These studies propose new interpretations of the impact of this kind of money, not just in terms of consumption but also macroeconomic policy and what it means for having countries joint international financial circuits. The phenomenon has seen much activism by the Inter-American Development Bank, the International Monetary Fund and the World Bank, all of which have carried out studies of this issue.

More attention is being focused on remittances because they have grown so much in importance they have overtaken development aid and in some cases even foreign direct investment in developing countries, becoming their second largest source of financing, as seen in the following IDB graph.

Cuba has not stayed on the sidelines of this trend; more than a million Cuban emigrants live in the US, even though its institutional and economic structure is different from that of its Caribbean and Central American neighbours. The island has adopted many of the features common to nation that receive remittances in terms of volume of money sent, the frequency of the shipments and their general uses. However, as we shall see, there is political and economic sensitivity that makes Cuba stand out.

In the case of Cuba, there have been relatively few studies (at least publicly available ones) to address some aspects of this phenomenon, such as how Cuba compares with other countries

**Graph 9. Remittances, third largest source of revenue in the 1990s**



Sources: Lorena Barberia, 'Remittances to Cuba: An Evaluation of Cuban and US Government Policy Measures', in Jorge I. Domínguez, O. Everlery & Lorena Barberia (Eds.), *The Cuban Economy at the Start of the Twenty-First Century*, Harvard University Press, 2004, table2, p. 46. FDI data taken from ECLAC (1997, 2001, 2003). Data on other indicators come from World Development Indicators (2003).

precedentes. Aun cuando continúan implementándose acuerdos de colaboración con Venezuela bajo el ALBA, los líderes cubanos parecen ahora percatarse de que se trata de un aliado errático y frágil del que pueden sacar dividendos temporales pero con el que peligrará cualquier asociación a largo plazo como la que empujaba Fidel Castro.

En el caso de España y la UE es evidente que la injerencia del conveiente caudillo todavía pesa lo suficiente como para impedir una mejoría más ostensible en las relaciones con ese bloque de naciones. Sus recientes “reflexiones” contra la UE, publicadas por Granma,<sup>22</sup> parecen inoportunas a los ojos de un observador inadvertido de que al caudillo le resulta conveniente lanzar esa andanada para sabotear la gestión de Madrid en la ya próxima discusión interna de la UE sobre la Posición Común. Fidel Castro no desea que sus sucesores se sientan atraídos por puentes que les proporcionen la posibilidad material de abandonar el régimen totalitario que les deja en herencia. Prefiere dinamitarlos.

Una serie de hechos ponen de manifiesto que pese a las reticencias del conveiente caudillo hay un interés recíproco en avanzar en la normalización de las relaciones: sondeo exploratorio entre la troika de la UE y Cuba, a nivel ministerial, efectuado en Nueva York el día 24 de septiembre de 2007; participación de Cuba en las Jornadas Europeas de Desarrollo, realizadas en Lisboa en noviembre de 2007; envío a Cuba de dos misiones técnicas de la Dirección General de Desarrollo de la Comisión; misiones de alto nivel por parte de dos Grupos parlamentarios europeos (Grupo Socialista e Izquierda Unitaria Europea); y visita del comisario Europeo para el Desarrollo y la Ayuda Humanitaria de la UE, Louis Michel, del 7 al 9 de marzo de 2008. En mayo se produjo una entrevista del canciller Pérez Roque con la comisaria de la UE durante la Cumbre en Lima entre la UE y América latina.

Dadas las actuales circunstancias en Cuba, no deja de ser importante el cambio de Administración en EEUU. Quien suceda en la presidencia de George W. Bush difícilmente competirá en proximidad a los criterios del ala más conservadora del exilio cubano. Bien sea John McCain, Hillary Clinton o Barack Obama el triunfador en los comicios de noviembre, es de esperar que al menos se flexibilicen las sanciones impuestas a las remesas y viajes de los cubano-americanos a la isla. De ser Obama el ganador, este nuevo presidente afrodescendiente implementaría, según ha expresado, un acercamiento al diálogo con La Habana que mellaría el tradicional llamado a “enfrentar al enemigo” utilizado por la dirigencia cubana para el ejercicio de su política de movilización popular.

El gobierno cubano tendría que rearticular su discurso y buscar otras fuentes de legitimidad si “el enemigo” estadounidense y europeo, a quienes Fidel Castro calificó de “dos lobos hambrientos disfrazados de abuelitas buenas” se “esfuma” en una ofensiva diplomática concertada entre la UE con una nueva

Administración demócrata que eventualmente llegue a ocupar la Casa Blanca en 2009.<sup>23</sup>

Mientras se redacta este análisis una nueva trama se desarrolla en La Habana en lo que aparenta ser un esfuerzo por conectar a las Damas de Blanco con el gobierno de EEUU y elementos terroristas de Miami. La naturaleza humanitaria de la agenda de las Damas de Blanco, sus posiciones favorables a la reconciliación y el prestigio adquirido internacionalmente son una piedra en el zapato del gobierno cubano.

### *Relaciones con la diáspora y el exilio*

Existe una diferencia entre diáspora y exilio. Entendemos que el exilado es aquel que decidió abandonar su país a partir de ciertas ideas o convicciones políticas o morales y/o temor legítimo por su libertad o seguridad. En ciertos casos pidió acogerse al refugio o asilo políticos. En otros simplemente no retornó al país. Desde 1959, y hasta fines de los años 70, ese fue el tipo de personas que predominó en las comunidades cubanas asentadas en el exterior. Después del Mariel (1980) y de sucesivos acuerdos migratorios que flexibilizaron las salidas del país, un mayor número de personas decidió emigrar para buscar nuevos horizontes de prosperidad convencidos de que el sistema cubano no se los brindaría, pero sin sentir por ello la necesidad de comprometerse en un activismo político contra el gobierno cubano. Su resentimiento contra el régimen está enraizado en el trato vejatorio que reciben desde que se conocen sus intenciones de migrar, y en el conjunto de represalias que –sin haberlas provocado políticamente– se vuelcan sobre ellos por esa razón (confiscación de bienes, imposibilidad de relocalizarse en su patria si así lo desearan, requisito de solicitar un permiso de entrada para visitar su país de origen, el cual puede ser denegado sin mediar explicaciones).

Por diáspora entendemos al conjunto de cubanos asentados en el exterior de los cuales el exilio –su zona de activismo político organizado– es apenas una fracción. El gobierno cubano podría plantearse una política de normalizar relaciones con la diáspora previa a una reconciliación con cualquier sector del exilio. Para ello tendría que tomar en cuenta sus demandas económicas y civiles (derecho a entrar, salir y relocalizarse libremente, cese de las políticas de hostigamiento y castigo a los migrantes, revisión de las abusivas tarifas telefónicas y del coste de trámites de viajes y remesas, así como abrir la posibilidad de que sean actores en el desarrollo económico del país). También tendría que liberar a cerca de 200 presos políticos (insignificante cifra en comparación con los 3.600 que fueron liberados en 1979) y asumir una postura de reconciliación hacia viejos enemigos.

Sin embargo, la actitud del nuevo Consejo de Estado hacia la diáspora cubana no es muy alentadora, hasta el presente. La reunión reciente convocada por la cancillería con un grupo seleccionado de cubanos residentes en el exterior dispuestos a apoyar las políticas oficiales, significó un paso atrás con relación a otras reuniones anteriores en las cuales se mostró más flexibilidad pluralista.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Publicado en el periódico *Granma* el 19/V/2008.

<sup>23</sup> De ser elegido Obama presidente de EEUU el régimen de La Habana se podría ver enfrentado al impacto ideológico de una nueva *Perestroika*, solo que esta vez proveniente de Washington.

<sup>24</sup> El 19 de marzo de 2008 el canciller cubano Felipe Pérez Roque hizo unas declaraciones ante un grupo de emigrados comprometidos con la defensa incondicional de las posiciones del gobierno de la isla que causaron un amplio rechazo incluso entre sectores progresistas de la Diáspora y el exilio. Pérez Roque considera que la condición de “cubanos” está dada por la identidad que se manifieste con el “socialismo”, y así lo entiende además el gobierno de la isla. Durante el Congreso de la Unión Nacional de Escritores y Artistas varias personalidades dieron un enfoque ecuménico opuesto al de las declaraciones del canciller.



in the regional context, the evolution of political actions that the Cuban and US governments have taken to either encourage or restrict remittances, changes in social and international relations between emigrants and Cuban society, their impact on social differentiation and levels of household consumption, and overall effects and features.

Other aspects require further study, but for the purposes of this study we will provide only a general characterisation of remittances sent to Cuba and discuss their multiplying effects in the Cuban economy as a result of their specific features such as segmented markets, monetary duality and mechanism for assigning financing for business activity. These channels are decisive in shaping the impact of remittances sent to Cuba.

Estimates of remittance flows to Cuba vary depending on the source and on the methods and assumptions applied: the range is US\$700 million to US\$1 billion per year, of which almost all of it comes from the US. The closest proxy indicator is that of net transfers reported in the balance of payments. Remittances are considered to represent on average 90% of these. The problem with making the calculation is that remittances get mixed up with other sources of convertible money that enter the economy, such as 'spillage' from tourism, money that performers and other professionals bring back after fulfilling contracts abroad, complementary payments that the government makes in convertible currency and other transactions affecting domestic recirculation of money.

In Cuba, remittances have a dual nature. On one hand they act as revenue that expands the reserves of the Central Bank and thus Cuba's ability to make payments abroad. But domestically they have the important effect of providing more financing for businesses. Once dollars come into Cuba and reach the Central Bank, they can be transformed into loans for retail businesses. However, the main impact of remittances stems from Cuba's having dual markets and currencies. Remittances tend to be

source of stability that protects against distortions in prices which exert pressure on wages, and against social polarisation not linked to wages. This polarisation creates a mentality of *rentismo* that deepens the exclusion of lower-income people.

Although it has been reported that around 60% of the Cuban population has access to dollars, that does not mean this revenue is received in a stable or uniform fashion. There is a clear, asymmetrical concentration in these flows. This is seen in the distribution of currency exchange houses (CADECAS) in Cuba's various regions. At the same time this appears to be related to the number of foreign tourism facilities a region has. This suggests that perhaps one component of the circulation of currencies is 'spillage' from tourism, such as tips and payments conducted outside the official state networks. However, one cannot rule out the possibility that this interpretation is also hiding other, less evidence transactions.

As far as remittances are concerned, the features that make Cuba stand out when compared with other Latin American countries that are recipients of these funds can be summed up as follows:

- The US Government's policy of making remittances a political tool for exerting financial pressure.
- The need to obtain special licenses from the US Treasury Department has led to a high concentration of transactions in certain companies that perform these services (in the US, Western Union and MoneyGram; from Switzerland, Internet Funds Transfer and AWS Technologies), rather than a large variety of companies and methods. This variety does exist in the rest of Latin America and has lowered costs for sending remittances.
- This trend that is the inverse of the rest of Latin America is also entrenched by the Cuban government as a result of its policy of transferring domestic transactions to other currencies and also the deposits of its overseas accounts

**Table 10. Remittances sent to Cuba, estimates by different sources (in million of dollars)**

Year	ECLAC	ONE	EIU	WDI	Barberia
1994	470,0	470,2	450,0	309,9	262,8
1995	646,0	646,2	552,0	646,2	582,6
1996	744,0	743,7	597,0	743,7	686,5
1997	792,0	791,7	688,0	179,7	726,4
1998	813,0	813,0	770,0	813,0	732,9
1999	799,0	798,9	858,0	798,9	740,4
2000	740,0	740,4	-	842,4	798,4
2001	813,0	812,9	-	-	759,4
2002	820,0	820,0	-	-	758,9
2003	915,0	915,0	-	-	-
2004	1100,0	1100,0	-	-	-

Sources: CEPAL and Cuban reports on net current transfers (of which remittances are estimated to represent approximately 90%); CEPAL (1997, 2004-05); ONE, Statistical Yearbook of Cuba (1999-2005), ONE, Cuba in Figures 1998, Report from the Central Bank (1990-94), The Economist Intelligence Unit (EIU), Country Risk Service 2nd Quarter 1998, April 1998, Country Report (2003-04, November 2002), (2004-05, May 2004), (2005-06, September 2005, November 2004), World Development Indicators (WDI) 1960-2000; Lorena Barbería (2004). Calculated as the difference between net transfers and official development aid, Table 10.2, p. 368.

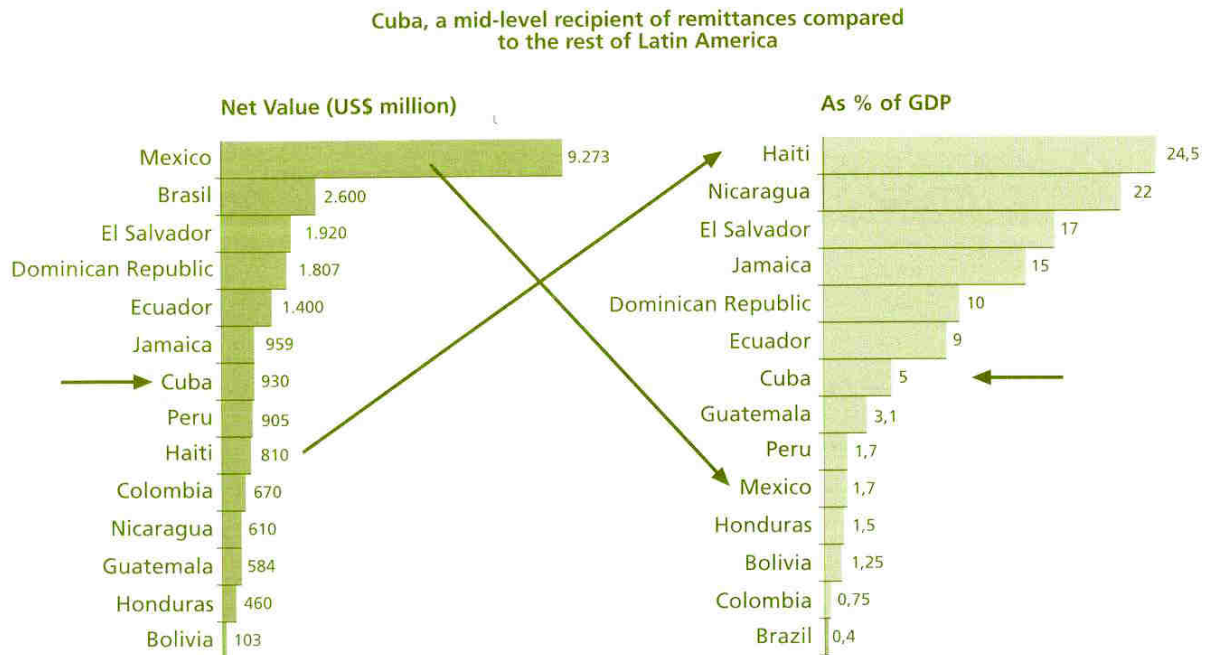
(euros, Canadian dollars, etc) to avoid the sanctions that the US government has imposed as part of its sanctions against international banks that operate with Cuban dollar-denominated assets.

- Accumulation of most of these remittances through a state-run business network that sells consumer goods (*Tiendas de Recaudación de Divisas*, TRD in Spanish; the term translates as Stores that deal in Foreign Currency). This channels the money toward financing domestic business activity, with the Central Bank acting as an intermediary.
- A high degree of sensitivity to the bilateral political context: (it is greater in the source country, the US) The US policy of penalising/restricting the sending of remittances from the US, using this money as a foreign policy tool (OFAC, amendments, paragraph (a) section 5.570, Paragraph. (c)(4)(i) Section 515.560, Paragraph. (a)(3) Section 515.572 & Section.515.333).
- The minimal scale of the private business sector in Cuba, which renders it meaningless, in comparative terms, as a complement of social spending.
- Other forms of non-consumer spending linked to remittances; these are in fact seen elsewhere in Latin America, such as education, health and sanitation. These do not exist in Cuba.

Most studies have confirmed that remittances are spent mainly on consumer goods (food, clothing, electrical appliances, etc) and to a lesser extent for other purposes such as home repair, savings and quasi-investment in very small businesses. This last destination is the one which has the greatest impact in Cuba as a factor of social differentiation: the initial revenue is not 'spent' but rather ends up in small businesses that widen the gap income between those who receive remittances and those who rely exclusively on their regular wages. This process of social polarisation can be seen clearly in the graph below. It divides the population up by deciles of income and the percentage of remittances that each population group receives out of the total. In this study by the City of Havana (home to nearly two-thirds of Cuba's currency exchange houses) we see that the two groups with the largest income receive nearly 60% of all the remittances that arrived in Cuba in 2004.

Therefore, remittances are a problem not just from the standpoint of macroeconomic management of financial flows. Rather, because of their very nature they pose new challenges for domestic policies in the areas of social compensation, wages and employment, to cite the most evident ramifications. However, the predominant view of the US government has been to view remittances simply as a net flow of revenue that helps the Cuban government stay afloat financially. For this reason,

**Graph 10. Remittances: Latin America and Cuba**



Source: Orozco M. Remittances to Latin America and the Caribbean: Money Markets and Costs. BID-MIF. 2002

<sup>45</sup> The amendments introduced by the OFAC were these: in the General License, paragraph (a) of section 515.570 reducing limits of quarterly shipments of money to Cuba, par. (c)(4)(i) sec. 515.560, and paragraph. (d)(1) sec. 515.570 for NGOs, paragraph (a)(3) sec. 515.572 for bank transactions with remittances and other similar institutions. Source: 'OFAC Issues New Interim Final Rules for CUBA', 16/VI/2004, US-Cuba Trade and Economic Council Inc., 2004 Commercial Highlights, [www.cubatrade.org](http://www.cubatrade.org).

after winning a second term in 2004, President George W. Bush implemented measures to reduce the sending of remittances as much as possible.<sup>45</sup>

Based on the elements described above, one can draw some political implications, which we discuss here:

- Political tensions between the US and Cuba have resulted in high transactions costs for remittance flows. On one hand this stems from the toughening of the US policy of sanctions. On the other, Cuba has applied policies of reducing risk from financial exposure through holding assets in dollars, a circumstance which is in clear contradiction with the prevalent trend in Latin America. This restrictive environment is enhanced by the policy of selectively granting licences to few money-transfer agencies.
- As the Cuban economy has gradually diversified its sources of overseas financing and other sectors that generate hard currency gain strength, remittances have lost relative importance as a source of revenues.
- Changes in US policy in this area of economic relations with Cuba would not necessarily lead to a substantial increase in remittances: it is highly likely this change would include an easing of travel restrictions so some of the money that emigrants sent as remittances would be spent on visits to Cuba.
- Remittances do not only have a positive effect by expanding Cuba's hard currency reserves; they also

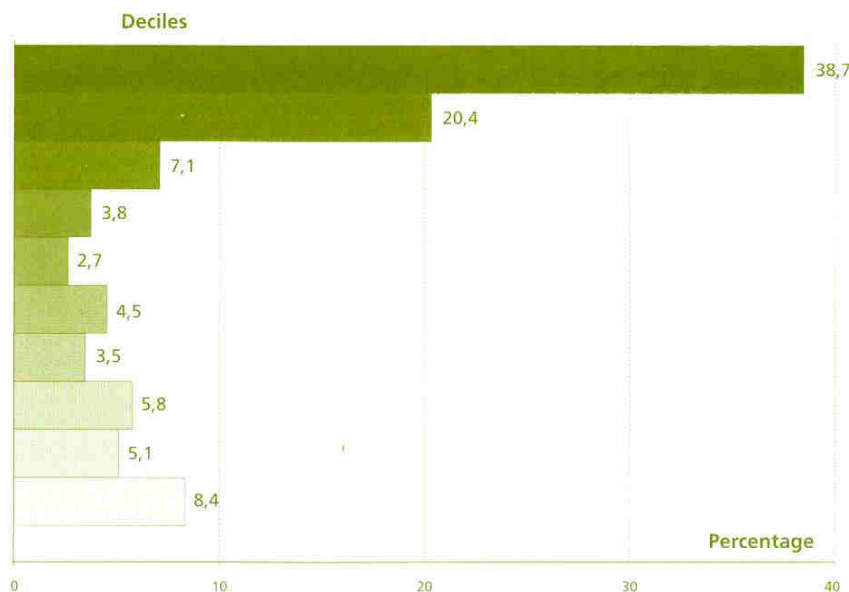
pose important domestic policy challenges that are not restricted to US-Cuban relations.

#### 5.4. Off-shore Oil

A new factor was added recently to the traditional farm business sector: oil in the Cuban part of the Gulf of Mexico. Cuban agencies have said Cuba has abundant reserves in that area, without providing details.<sup>46</sup> They have also said the 112 square kilometres that comprise the area have been divided up into 56 blocs, one part of which has already been negotiated. Cuba reached deals with Spain's Repsol-Ypf to exploit 20 blocs, of which six are in operation. Other foreign companies that are taking part, with four blocs each, are Canada's Sherrit Oil & Gas, Petronas of Malaysia, and Vietnam's Petro. Other companies from China, France, India, Malaysia, Norway, Venezuela and Vietnam are also in the exploratory phase or considering signing on.

All of this means that, for the first time in the history of relations between Cuba and the US, there is a 'strategic cost of maintaining the blockade'.<sup>47</sup> Word that oil might be pumped from waters off Cuba triggered reactions from the US Congress and there are now three proposals on how to do with this scenario.<sup>48</sup> One is sponsored by Florida lawmakers who are Cuban-Americans, Lincoln and Mario Díaz-Balart, and Ileana Ros-Lehtinen, as well as Senator Mel Martinez. It proposes legislation that combines environmental concerns with the

Graph 11. Distribution of recipients of remittances by income level in the city of Havana, 2004



Source: data from L. Ané, A. Ferriol & M. Ramos, 'Reforma económica y población en riesgo en la Ciudad de La Habana', Program on the Social Effects of Economic Reform Measures on the City, Diagnoses and Prospects, INIE-CEDEPE-ONE, 2004.

<sup>46</sup> 'Abundantes reservas de petróleo, según empresa estatal', *Havana (ANSA)*, 13/VIII/2007, [www.ansalatina.com](http://www.ansalatina.com).

<sup>47</sup> BBC News, 9/XII/2006, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/americas/5321594.stm>.

<sup>48</sup> Robert Sandels, 'The Specter of Cuban Oil Haunts the Blockade', *Cuba-L Analysis*, 6/VI/2007.

traditional commitment to destroy the Cuban revolution by toughening the blockade, extending it to the oil sector. Mel Martínez wants to scare away potential investors by denying US entry visas to executives –and their families– of companies that strike deals with the Cuban government. Yet another proposal, from Senator Bill Nelson, aims to extend the US oil-prospecting area some 150 miles into the Cuban zone, seeking elimination of the maritime border treaty the two countries signed in 1997. A third proposal, from Senators Byron Dorgan, Jeff Flake and Larry Craig, will let American firms take part in oil-extracting operations through the current mechanism of the special licenses granted by the OFAC. This system would be modified to include oil companies and their subcontractors.

The Cuban government has said that making the country an oil exporter is not one of its immediate priorities. It follows the principle that 'oil is subordinate to economic policy, not vice-versa'.<sup>49</sup> The government wants to place greater emphasis on strategic plans to overhaul domestic energy production, decentralising its structure with smaller-scale plants, along with a modernisation of grids and replacing equipment. Something that has changed Cuba's relative position in the immediate term is the opening of the Cienfuegos refinery, which has been re-fitted and modernised with a Venezuelan investment. This has placed Cuba in the position of being a processor and re-exporter of fuels at the regional level, geared mainly toward the Caribbean and the member countries of the ALBA accord.

A study by the US Geological Survey,<sup>50</sup> using a geological prospection method, estimated that Cuban reserves totalled 4.6 billion barrels of undiscovered oil, and an average of 9.8 trillion cubic feet of accompanying natural gas (8.6 trillion cubic feet of associated-dissolved gas, 1.2 trillion cubic feet of non-associated gas and an average of 900 million barrels of liquid natural gas in the northern Cuban basin). The Cuban company Cupet has reached an agreement with Pebercan to form a partnership (including operations and expenditures) for drilling several wells, with a budget of US\$111 million. If additional programmes are carried out this could climb to US\$183 million. The hope is for basic production of 13,000 barrels a day, and 18,500 if the conditional programme is implemented.<sup>51</sup>

The war in Iraq and high oil prices have created conditions in which a re-evaluation of Cuba's oil reserves in the Gulf of Mexico have provided even more leverage against the American trade embargo. There exists the perception that failing to act swiftly is only allowing competitors to gain the advantage. New players like the US firm Halliburton are reported to be lobbying against the restrictions imposed by the US embargo in the field of energy.<sup>52</sup>

### 5.5. Restrictions on Access to the US Market

Access to the US market for goods and services in a scenario of normalised economic relations continues to be one of the

trickiest problems to resolve. Both sides have multi-million-dollar claims pending against the other. Added to this are a set of special regulations that involve several US institutions and this would not be easy to dismantle.

The main federal agencies that currently control trade between the two countries under specially established powers are: the Commerce Department, the Bureau of Industry and Security (BIS) –which controls exports and re-exports to Cuba– and the Treasury Department, through its Office of Foreign Assets Control (OFAC). The latter is mandated to regulate all transactions that involve Cuban assets, including regulations that affect trips to and financial relations with Cuba. None of the regulations under which these agencies operate fall under what we might call 'standard procedures' for the rest of the countries of Latin America.

Another factor to consider is Cuba's claim for compensation over its costs as a result of the trade embargo. They are difficult to quantify, and take many forms. These include the re-directing of markets –with its implicit transport and insurance costs– technological impact, losses from re-directing exports, tourism and commercial flights, greater surcharges on foreign debt and migration of skilled labourers, to mention a few of the most widely recognised effects. However, the impact has also spread to third countries, with equally significant results. Cuba's accumulated, officially-registered losses now exceed US\$96 billion.

Another pending issue for both governments is that of compensation for property seized by the revolutionary government in the first years after it took power. This is without doubt one of the most complicated issues to resolve because it has several fronts. Many of these require negotiations under a political and legal framework that establishes definitions, methods of assessment and plans for treatment. Without all this, it is difficult to conceive of Cuba and the US moving toward normalisation of economic relations in a broad sense.

One particularly important factor is that the Helms-Burton Bill of 1996 (*The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act*) drastically modified the US President's ability to negotiate. It restricted his margin for discretionary behaviour by forcing him to prove that the terms spelled out in the law were satisfied in order to change them.<sup>53</sup> The trade embargo was toughened after George Bush won a second term in 2004 to limit family trips, academic exchanges and all previous kinds of collaboration. In a general sense, the embargo continues to be the centrepiece of an obsolete and rigid strategy, one that is out of contact with the changing reality of the country and has no effective ability to achieve its ultimate goal, which is to bring down the Cuban government, as stated clearly by Julia Sweig: 'Cuba policy –aimed essentially at regime change– has long been dominated by wishful thinking ever more disconnected from the reality on the island... reinforced by a political environment that rewards feeding the White House whatever it wants to hear'.<sup>54</sup>

<sup>49</sup> *Granma Internacional*, 1/VIII/2007.

<sup>50</sup> World Energy Assessment Project Fact Sheet, Assessment of Undiscovered Oil and Gas Resources of the North Cuba Basin, mayo de 2005, <http://energy.cr.usgs.gov/oilgas>, North Cuba Basin Assessment Team (Christopher J. Schenk –Task Leader–, Thomas S. Ahlbrandt, Ronald R. Charpentier, Mitchell E. Henry, Timothy R. Klett, Richard M. Pollastro & Jean N. Weaver).

<sup>51</sup> 'Tarara: Discovery of the New Potential Field', Pebercan Press Release (Canadá), 15/III/2006.

<sup>52</sup> 'Oil Relief in Cuban Waters', *The Washington Post*, 18/VIII/2006.

<sup>53</sup> See an interesting analysis by Philip Peters in 'Transition in Detail', The Lexington Institute, Cuba Policy Report, 29/VI/2006.

<sup>54</sup> Julia E. Sweig, 'Fidel's Final Victory', *Foreign Affairs*, January-February 2007.

Given the US' loss of ability to influence events in Cuba, and Cuba's rejoining the international economy, a step which has given it good prospects of growth for the future, some analysts have come to believe that 'the end of the blockade may not be an urgent priority for the next generation of Cuban political leaders in the immediate future'.<sup>55</sup>

A lifting of restrictions on Cuban exports would create competition for sectors that are particularly sensitive for Florida, such as tourism, fruit growers and the fishing industry. At the same time, trade itself would be back-fed by new opportunities

## 6. Some Final Observations

The growth that Cuba has achieved since 2004 holds some of the keys for understanding the country's future needs.<sup>56</sup> On one hand, in the last three years the economy has been fuelled by the overseas sector,<sup>57</sup> especially by revenue from sales of health care services and tourism. This has lightened the burden of the balance of payments, while sectors that produce material goods (agriculture, mining and manufacturing), with the exception of 2007, are showing annual growth levels that average nearly 1% (in the period 2001-06). This is the result of a process of continued deterioration in the production system and the loss of some avenues and growth stimuli that were generated in the 1990s (in particular, the effects that tourism and stores for recovering hard currency had on the national industrial system). At the same time, within the service sector, the Cuban tourism industry is showing signs of clear decline and yielding ground to competitors in other markets in the region.

At least three questions emerge from this combination of circumstances:

- (1) Should Cuba repeat the old, structural deformation that was typical of its economy and encourage dependence on just one sector?<sup>58</sup>
- (2) Should the domestic market be disregarded as a growth factor?
- (3) Should Cuba renounce an engine of growth such as tourism, which as far back as the 1950s was practically the second most important component of the economy and in the 1990s showed it could compete successfully in the region, despite being saddled with the handicap of not having access to the US market and lacking the ability to generate ripple-effect growth in the rest of the economy?

One cannot ignore the fact that the process of growth allowed Cuba to rescue its education and health-care systems. Both suffered serious neglect during the years of crisis and during the initial phase of recovery, and are essential for the continuity of Cuban socialism.

Nor can one ignore the complexity of growth processes and how they and the processes of structural change in the economy influence each other. In fact, one must take into account the

possibility of apparently contradictory results; for instance, when sectors that create the most jobs are also the ones that yield the smallest gains in productivity.

What is Cuba to do? Answering this question forces us to provide a breakdown of the economy's current status, even if this is a bit synthetic:

possibility of apparently contradictory results; for instance, when sectors that create the most jobs are also the ones that yield the smallest gains in productivity.

What is Cuba to do? Answering this question forces us to provide a breakdown of the economy's current status, even if this is a bit synthetic:

- **(Traditional) sectors that produce goods (agriculture, manufacturing and sugar-production)**
  - Technological deterioration (the exceptions are nickel, tobacco and citrus fruits).
  - Low productivity compared to the rest of the world.
  - Low capacity for generating efficient jobs.
- **Non-traditional productive sectors**
  - Comparable to world leaders in some niche markets.
  - Highly concentrated in some sectors.
  - Relatively little spill-over into the rest of the system of production.
  - Low capacity for creating jobs, given the specific nature of their activities.
- **Services: a mixed record**
  - Tourism at a mature stage, with possible, moderate growth and needs for a re-launching.
  - Health-care services consolidated (but highly concentrated in just one market).
- **Macroeconomic performance**
  - Trade-off between centralization and growth.<sup>60</sup>
  - Consolidated balance in the domestic realm and continued imbalance in the overseas sector.
  - Major distortions.
- **Pricing system**
- **Exchange rate and monetary duality**
- **Wages**
  - Little capacity to generate domestic savings, and low availability of external savings, despite an improvement in the availability of credit in recent years.

So, again, what should Cuba do? The answer: move ahead step by step, in a gradual process that avoids traumatic shocks:

<sup>55</sup> En sus años finales, el bloqueo no es ni la zanahoria ni el garrote que solía ser', Philip Peters, *Ibid.*, p. 4.

<sup>56</sup> J. Triana Cordovi, 'La economía cubana en el 2005: crecimiento, reajuste funcional y consolidación del cambio estructural', CEEC, January 2007.

<sup>57</sup> P. Vidal Alejandro, 'Modelo para la predicción del PIB cubano', Quarterly Newsletter, CEEC, April 2007, [www.uh.cu/centros/ceec](http://www.uh.cu/centros/ceec).

<sup>58</sup> J. Triana Cordovi, 'Cuba: los retos del crecimiento en una nueva etapa de desarrollo', CEEC Seminar, April 2007.

<sup>59</sup> R. Torres Pérez, 'Structural change and its possible effects on economic growth through sectorial movement of the workforce (1975-2003)', CEEC, January 2007.

<sup>60</sup> Y. Doimeadios & Y. Prado, 'Marco institucional: influencia en el crecimiento productivo en Cuba', FEC-UH, 2006.

*Move to end distortions and provide incentives for the traditional productive sector, while protecting current equilibriums.*

One way to contribute indirectly to a gradual process of eliminating Cuba's monetary duality<sup>61</sup> would be to create an exchange rate for the business sector that would allow for measuring efficiency, creating incentives for exports and replacing imports, making better use of natural resources, which at the same time would mean a better performance by state-owned companies and the national economy, and also better allotment of resources, along with beginning to end the gap between the official exchange rate and the CADECA rate. This should be a step-by-step process that lets state-owned companies adjust, and also allows for systematic correction of the process.

Increasing real wages without raising their face value could be one of the first actions to take. Its positive effect would help Cuba recover the essential notion that wages are the main conduit for satisfying the needs of the majority of the population. To achieve this, the government might reduce the prices of the items in highest demand and most frequently purchased at shops that operate in foreign currency; this could be done by lowering taxes on sales of such goods. This would have a positive impact on redistribution of revenue and improve the consumption pattern of low-income sectors. It would also help agricultural markets through a replacement effect. Such a measure would also avert an increased money supply, which would result from raising nominal wages in a situation of weakness in productive sectors and difficulty in raising supply due to problems with the balance of payments.

Recovery of the agricultural sector could go hand in hand with this process from the outset, due to its effect on the population through food prices and also on the trade balance through replacement of imports.<sup>62</sup> However, the undercapitalisation of the sector, along with emigration by the work force and the consequent abandonment of Cuba's farms, make one think that this recovery should have modernisation and recapitalisation as fundamental components. This requires a strong capital investment, which the State is probably not able to provide from the outset. For this reason it is reasonable to think about foreign investment in this sector. Cuba has had successful experiments with foreign investment in agriculture: it is seen in the recovery of citrus fruit and tobacco production.<sup>63</sup> Cuba might try to encourage families to go back to working the fields, and has experience with this, but there would have to be sufficient material incentives for them to do so.

Another measure would be to expand the market, freeing up access to goods and services. This would enhance incentives for people to work, and preserve macroeconomic balances, with a positive effect on aggregate demand. It would also serve to crack down on the black market, reducing its size both physically and in economic terms.

*Re-launching small- and medium-size cooperative (and private) companies*

This would relieve the State of commitments that are not essential for strengthening the socialist economy and at the same time generate an entrepreneurial network that would boost the efficiency of the system as a whole, by redirecting some of the money spent today on maintain unproductive companies toward social sectors. However, small- and medium-size companies (cooperative or privately owned, depending on the specific situation) should be conceived of as complements to the state production system or a substitute for the state system for services such as trade and gastronomy, and to encourage outsourcing.

Here, two strategic issues must be noted. The first has to do with the very nature of the workforce in Cuba, which is highly skilled and distributed quite equally throughout the country's different territories.<sup>64</sup> This would be a good incentive for a sector of small- and medium-size companies involved in technology or high value-added services for the state production system. The second issue is the role such companies could play in development projects at the local level. This stems from their ability to make efficient use of tacit and explicit knowledge of their territory, and thus complement state-run companies operating at the national or local level. It is a question of making this sector serve socialist goals and get it working for the nation as a whole.

*Stimulating new foreign investment by adding new priorities*

For the most part Cuba's experience with foreign direct investment has been successful,<sup>65</sup> meeting the goals for which it was conceived. That said, if we look at the country's current needs, it is clear that Cuba can find new opportunities for such investment or concentrate efforts where the government is trying to boost the economy significantly. Among these new and not-so-new areas of opportunity, foreign direct investment could contribute to:

- Generating efficient jobs in productive sectors (in particular, agriculture and manufacturing), something which in general has been achieved in those sectors in which foreign investment has helped boost production.
- Encourage national, productive integration, especially in those segments which allow for increasing exports.
- Complementing the chain of production toward the domestic market.
- Rebuilding and modernising the infrastructure of productive services, in which Cuba has already succeeded in the area of telecommunications.

Obviously, this new era of transformation also requires parallel processes in the legal, institutional and planning realms. These must give the transformation the coherence, solidity, transparency and legitimacy that these realms require within the framework of Cuban socialism.

<sup>61</sup> P. Vidal Alejandro, 'Redimensionando la dualidad monetaria', quarterly newsletter, CEEC, August 2007, [www.uh.culcentros/ceec](http://www.uh.culcentros/ceec).

<sup>62</sup> A. Nova González, 'La producción agropecuaria en el 2006 y sus retos', Quarterly Newsletter, CEEC, April 2007, [www.uh.culcentros/ceec](http://www.uh.culcentros/ceec).

<sup>63</sup> Obviously, there are substantial differences between promoting foreign direct investment in sectors with a secure external market and doing so in the domestic market: guarantees of recovering money invested and problems associated with land ownership can be greater. Still, this can be done.

<sup>64</sup> S. Odrizola Guitart, 'Hacia una nueva concepción del capital humano en Cuba', FEC-UH, 2007.

<sup>65</sup> O.E. Pérez Villanueva, 'La inversión extranjera en Cuba: ¿avances o retroceso?', CEEC, January 2007.

In a later stage, after reactivating the sector that produces material goods, Cuba would have to work to end the economy's duality and the gap between exchange rates. It would have to start this process within companies and work toward the population, aligning the business sector in the direction of productivity, efficiency and competitiveness. This would force a re-thinking of the system of entrepreneurial improvement so as to align businesses' internal systems with these new changes. Also required are reviews of wage policy and an updating of the tax system.

Time is certainly the most scarce resource in any process of transformation, but haste should not be allowed to hinder or block progress. Time is needed to allow the necessary institutional adjustments, facilitate modifications in regulatory systems and let people get used to this new environment.

Quite surprisingly, Cuba does have time. Among other reasons, as far back as the 1990s Cuba managed to survive even worse conditions, when the fall of the communist bloc and the Soviet Union, added to structural problems that were never resolved in the development strategies adopted in the 1960s, triggered the deepest economic crisis in Cuban history. Then, a process of transformation was implemented under extreme conditions. Cuba was literally on the verge

of economic collapse. The process allowed for creating new sources of growth and re-launching the economy on another set of functional pillars. Now, Cuba has time because there is a domestic atmosphere of political stability and governability; because unlike years ago, in today's regional and hemispheric political context, absurd policies of isolation are frowned upon. Rather, there is a preference for integration models that represent new opportunities. To sum things up, Cuba has time because its domestic and external economic relations are incomparably better than they were 14 years ago. And if back then the country managed to overcome such difficult circumstances, today the challenge seems less daunting, even though many things taken as truths until now might fall by the wayside.

**Jorge Mario Sánchez Egozcue,**

*Professor and Researcher at the Centre for US Studies,  
Havana University*

**Juan Triana Cordoví,**

*Professor at Havana University*

## Documentos de trabajo / Working Papers Real Instituto Elcano

- 1) *Documento de trabajo/Working paper 2002/01*  
LAS RELACIONES TRANSATLÁNTICAS  
Florentino Portero  
29 de mayo de 2002
- 2) *Documento de trabajo/Working paper 2002/02*  
SPANISH MEMBERSHIP OF THE  
EUROPEAN UNION REVISITED  
Charles Powell  
15 June, 2002
- 3) *Documento de trabajo/Working paper 2002/03*  
¿ES AL QAIDA UNA AMENAZA PARA EUROPA?  
Juan Avilés  
15 de julio de 2002
- 4) *Documento de trabajo/Working paper 2002/04*  
SEMINARIO INTERNACIONAL:  
EL MUNDO UN AÑO DESPUÉS  
Stefano Silvestri, William Pfaff y Jorge Dezcallar  
11 de septiembre de 2002
- 5) *Documento de trabajo/Working paper 2002/05*  
RELACIONES HISPANO-MARROQUÍES:  
UNA COMPLEJA AGENDA  
Carlos Echeverría Jesús  
30 de septiembre de 2002
- 6) *Documento de trabajo/Working paper 2002/06*  
POR UN REFORZAMIENTO DE LA  
POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD  
DE LA UNIÓN EUROPEA  
Martín Ortega Carcelén  
1 de octubre de 2002
- 7) *Documento de trabajo/Working paper 2002/07*  
LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DEL  
CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA 2002  
Y EL RELANZAMIENTO DEL PROCESO  
DE BARCELONA  
Manuel Montobbio  
2 de octubre de 2002
- 8) *Documento de trabajo/Working paper 2002/08*  
¿PERDURARÁ LO "HISPANO" EN USA?  
María Jesús Criado  
28 de octubre de 2002
- 9) *Documento de trabajo/Working paper 2002/09*  
PRIMEROS RESULTADOS DEL DEBATE  
SOBRE EL FUTURO DE EUROPA:  
ENTRE LA PROFUNDIZACIÓN Y LA REFUNDACIÓN  
(2000-2002)  
Francisco Aldecoa Luzarraga  
5 de noviembre de 2002
- 10) *Documento de trabajo/Working paper 2002/10*  
LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA  
UNIÓN EUROPEA: EL CONSEJO EUROPEO DE  
BARCELONA y EL CONSEJO EUROPEO DE SEVILLA  
Peter Ludlow  
27 de noviembre de 2002
- 11) *Documento de trabajo/Working paper 2003/1*  
INVASIÓN DE IRAK:  
ESCENARIOS NEGROS  
Carlos Alonso Zaldívar  
14 de enero de 2003
- 12) *Documento de trabajo/Working paper 2003/2*  
EL DEBATE SOBRE POLÍTICA EXTERIOR COMÚN EN LA  
CONVENCIÓN EUROPEA  
Francisco Aldecoa Luzarraga  
15 de enero de 2003
- 13) *Documento de trabajo/Working paper 2003/3*  
PERSPECTIVAS DE LA IZQUIERDA  
EN AMÉRICA LATINA  
Ludolfo Paramio  
20 de enero de 2003
- 14) *Documento de trabajo/Working paper 2003/4*  
LA ESTRATEGIA CONTRAINSURGENTE  
DEL PRESIDENTE ÁLVARO URIBE:  
¿FÓRMULA PARA LA VICTORIA O RECETA PARA  
UNA CRISIS?  
Román D. Ortiz  
3 de febrero de 2003
- 15) *Documento de trabajo/Working paper 2003/5*  
HARD POWER VS. SOFT POWER? EL  
DESEQUILIBRIO DE LAS CAPACIDADES MILITARES  
TRANSATLÁNTICAS Y EL FUTURO DE LAS  
RELACIONES ENTRE EEUU Y EUROPA  
Martín Agüera  
5 de febrero de 2003



- 16) *Documento de trabajo/Working paper 2003/6*  
 ¿QUIÉN HACE LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS? ACTORES Y PROCESOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE GEORGE W. BUSH  
 Vicente Palacio de Oteiza  
 10 de febrero de 2003
- 17) *Documento de trabajo/Working paper 2003/7*  
 LA LENGUA ESPAÑOLA EN ESTADOS UNIDOS: LUCES Y SOMBRAS  
 María Jesús Criado  
 15 de febrero de 2003
- 18) *Documento de trabajo/Working paper 2003/8*  
 IRAK: ¿POR QUÉ AHORA?  
 Rafael L. Bardají  
 18 de febrero de 2003
- 19) *Documento de trabajo/Working paper 2003/9*  
 EL ESCALÓN ECONÓMICO ENTRE VECINOS. EL CASO ESPAÑA-MARRUECOS  
 Iñigo Moré  
 20 de febrero de 2003
- 20) *Documento de trabajo/Working paper 2003/10*  
 EL PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS REALES EN EL MARRUECOS DE HOY  
 Carlos Echeverría Jesús  
 28 de febrero de 2003
- 21) *Documento de trabajo/Working paper 2003/11*  
 TERRORISMO BIO-QUÍMICO: UNA RESPUESTA NACIONAL  
 José María Fuente  
 7 de marzo de 2003
- 22) *Documento de trabajo/Working paper 2003/12*  
 LAS INVERSIONES DIRECTAS DE LAS EMPRESAS ESPAÑOLAS EN LA UNIÓN EUROPEA, 1986-2002  
 Alfredo Arahuetes y Aurora García Domonte  
 7 de marzo de 2003
- 23) *Documento de trabajo/Working paper 2003/13*  
 ESTADOS UNIDOS Y LA CRISIS NUCLEAR CON COREA DEL NORTE: ¿FALTA DE RUMBO O RUMBO DE COLISIÓN?  
 Pablo Bustelo  
 16 de junio de 2003
- 24) *Documento de trabajo/Working paper 2003/14*  
 LA IMAGEN DE ESTADOS UNIDOS EN ESPAÑA. RESULTADOS DEL BARÓMETRO DEL REAL INSTITUTO ELCAÑO  
 Javier Noya  
 21 de julio de 2003
- 25) *Documento de trabajo/Working paper 2003/15*  
 EL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN: UNA OPORTUNIDAD PARA LA REFORMA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
 Rickard Sandell  
 27 de julio de 2003
- 26) *Documento de trabajo/Working paper 2003/16*  
 MIRADAS TORCIDAS. PERCEPCIONES MUTUAS ENTRE ESPAÑA Y ESTADOS UNIDOS  
 Carlos Alonso Zaldívar  
 1 de septiembre de 2003
- 27) *Documento de trabajo/Working paper 2003/17*  
 FRONTERAS EN EL MAR. POLÍTICA, DERECHO Y EQUIDAD EN LA DELIMITACIÓN DE ESPACIOS MARINOS  
 José Manuel Lacleta  
 11 de septiembre de 2003
- 28) *Documento de trabajo/Working paper 2003/18*  
 EL COMPLEJO PROCESO PARA LA PAZ EN COLOMBIA. LAS DIFÍCILES RELACIONES DE COLOMBIA CON SUS VECINOS (1ª PARTE)  
 Carlos Malamud  
 13 de octubre de 2003
- 29) *Documento de trabajo/Working paper 2003/19*  
 EL LARGO CAMINO JURÍDICO Y POLÍTICO HACIA EL "PLAN BAKER II": ¿ESTACIÓN DE TÉRMINO?  
 Carlos Ruiz Miguel  
 13 de octubre de 2003
- 30) *Documento de trabajo/Working paper 2003/20*  
 THE ROLE OF THE ROYAL ARMED FORCES (FAR) IN MODERN MOROCCO  
 Carlos Echeverría Jesús  
 15 October 2003

- 31) Documento de trabajo/Working paper 2003/21  
AGEING POPULATIONS:  
AN OPPORTUNITY FOR PUBLIC POLICY REFORM  
Rickard Sandell  
16 October 2003
- 32) Documento de trabajo/Working paper 2003/22  
LA INTERNACIONALIZACIÓN  
DEL EURO: ESTADO ACTUAL  
Y ASPECTOS CRÍTICOS  
Paul Isbell  
18 de diciembre de 2003
- 33) Documento de trabajo/Working paper 2003/23  
LAS RELACIONES ENTRE ESTADOS  
UNIDOS Y CHINA: ¿ASOCIACIÓN O COMPETENCIA  
ESTRATÉGICAS?  
Pablo Bustelo y Augusto Soto  
19 de diciembre de 2003
- 34) Documento de trabajo/Working paper 2004/1  
LA IMAGEN DE ESPAÑA EN  
AMÉRICA LATINA RESULTADOS DEL  
LATINOBARÓMETRO 2003  
Javier Noya  
1 de enero de 2004
- 35) Documento de trabajo/Working paper 2004/2  
SOBRE ESTABILIDAD DE PRECIOS, DEFLACIÓN Y  
TRAMPA DE LIQUIDEZ EN EL G-3  
Álvaro Espina  
19 de enero de 2004
- 36) Documento de trabajo/Working paper 2004/3  
LAS FUERZAS ARMADAS ARGELINAS:  
DESAFÍOS NACIONALES E INTERNACIONALES  
Carlos Echeverría  
1 de marzo de 2004
- 37) Documento de trabajo/Working paper 2004/4  
LA GEOPOLÍTICA DE LAS DIVISAS Y  
EL FUTURO DEL SISTEMA INTERNACIONAL  
Benjamin J. Cohen  
15 de marzo de 2004
- 38) Documento de trabajo/Working paper 2004/5  
CAPITAL DISONANTE. LA IMAGEN DE  
LAS INVERSIONES ESPAÑOLAS EN AMÉRICA LATINA  
Angel Alloza y Javier Noya  
16 de marzo de 2004
- 39) Documento de trabajo/Working paper 2004/6  
TURKEY'S MEMBERSHIP OF THE EUROPEAN UNION:  
A ROSE OR A THORN?  
William Chislett  
26 March 2004
- 40) Documento de trabajo/Working paper 2004/7  
LAS PRETENSIONES DE MARRUECOS SOBRE LOS  
TERRITORIOS ESPAÑOLES  
EN EL NORTE DE ÁFRICA (1956-2002)  
Julio D. González Campos  
16 de abril de 2004
- 41) Documento de trabajo/Working paper 2004/8  
UN PROBLEMA DE ELECCIÓN SOCIAL:  
LA REFORMA DEL ESTADO DE BIENESTAR EN EUROPA  
Álvaro Espina  
17 de abril de 2004
- 42) Documento de trabajo/Working paper 2004/9  
EL COMPLICADO PROCESO PARA LA PAZ EN COLOMBIA.  
LAS DIFÍCILES RELACIONES DE COLOMBIA CON SUS  
VECINOS: VENEZUELA (2ª PARTE)  
Carlos Malamud  
18 de abril de 2004
- 43) Documento de trabajo/Working paper 2004/10  
LAS FRONTERAS DE ESPAÑA  
EN EL MAR  
José Manuel Lacleta  
1 de mayo de 2004
- 44) Documento de trabajo/Working paper 2004/11  
DE BOGOTÁ A ROSARIO. LA LENGUA ESPAÑOLA Y LA  
POLÍTICA REGIONAL  
DE ESPAÑA EN AMÉRICA LATINA  
Jaime Otero  
30 de mayo de 2004
- 45) Documento de trabajo/Working paper 2004/12  
¿CUÁL DEBE SER EL PAPEL DE ESPAÑA  
EN LAS CUMBRES IBEROAMERICANAS?  
Celestino del Arenal  
28 de junio de 2004
- 46) Documento de trabajo/Working paper 2004/13  
SEMINARIO: BALANCE Y PERSPECTIVAS  
DEL PLAN MARCO ASIA-PACÍFICO  
Arturo Avello, Pablo Bustelo, Ion de la Riva, Taciana  
Fisac, Sean Golden, Jacinto Soler y Manuel Valencia  
29 de junio de 2004

El gobierno no ha sido receptivo hasta ahora a los llamados al diálogo, la no violencia y reconciliación expresados por algunos grupos influyentes del exilio cubano. Prevalece una visión obsoleta acerca del exilio y la diáspora, que no corresponde a la realidad de cerca de dos millones de cubanos residentes en todas partes del mundo, con centros importantes no sólo en EEUU, sino también en Europa e incluso en países distantes como Australia. La dinámica política creada a partir del conflicto entre la UE y Cuba, ha hecho que acciones políticas importantes de exiliados, que se pronuncian por cambios no violentos, se desarrollen en España, Suecia o Praga. Dentro de EEUU, la suma de varias generaciones de exiliados y el fracaso de los programas de acciones violentas, desplaza cada vez más a la simbólica Calle Ocho de Miami de ser el centro político de la comunidad de exiliados en ese país.

La diáspora y un segmento influyente del exilio cubano pudieran ser receptivos a gestos de buena voluntad provenientes del gobierno actual. Pero, hasta el momento, las autoridades de la isla parecen estar más interesadas en cultivar la buena voluntad de países foráneos —incluyendo EEUU— sin darse cuenta que una normalización de relaciones con la diáspora está más a su alcance y pudiera rendirle más beneficios, incluido el mejoramiento de relaciones con gobiernos hostiles.

## IV. Escenarios posibles

### 4.1 Los futuros posibles

La Historia no tiene una secuencia lineal e inexorable hacia ningún punto específico. En el presente se anida simultáneamente en más de un posible futuro. Varios futuros posibles aguardan a Cuba, unos mejores que otros, pero todos diferentes a su presente y pasado.

Si hablamos de escenarios no intentamos anunciar o especular sobre el modo en que se alcanzará un futuro inevitable. Por *escenario* entendemos la capacidad de imaginar cuáles son las alternativas que se incuban en las actuales circunstancias y cuáles son los factores que podrían potenciar o disminuir su capacidad de materialización en un nuevo “presente”. Los escenarios considerados más abajo valoran las posibles proyecciones y rasgos generales que puede asumir la actual fase de sucesión y su potencial para entroncar con una *transformación-transición* de mayor envergadura.

### 4.2 Escenarios a considerar

#### Primer escenario: reajuste en las políticas del régimen totalitario

Fidel Castro aspira a lograr en el momento de su desaparición física la continuidad de su legado político esencial. Este propósito pudiera caracterizarse por los componentes siguientes: (a) un partido único que centralice todo el poder político; (b) una vasta economía estatal y mixta (compuesta por capital extranjero y estatal exclusivamente); y (c) una red universal de servicios básicos de salud y educación que sirva para continuar

Una política de normalización de relaciones con la diáspora:

- (1) Aislaría los sectores más radicales del exilio que abogan por el sostenimiento del embargo, las sanciones y la confrontación.
- (2) Sería reconocida, tanto por la UE como por la próxima Administración en EEUU, como un cambio de política a tener en cuenta para levantar sanciones y abrir puertas a la cooperación.
- (3) Abriría canales para el inmediato flujo de capitales a través de las remesas y posibles microfinanciamientos que pudieran ser utilizados por los receptores para la producción cooperativa en la agricultura o micro empresas urbanas.

Dentro de la sociedad civil cubana, se han escuchado reiteradas expresiones de reconciliación hacia la diáspora, unido al reclamo de suspender los permisos de entrada y salida a la población, como se demostró en los debates nacionales de los últimos meses y en las discusiones del VII Congreso de la UNEAC. Es de esperar que el proceso de discusiones que se abrirá previo a la celebración del VI Congreso del PCC le dé continuidad a esta tendencia, con el aval de provenir de la masa de militantes comunistas.

extendiendo legitimidad al régimen y al proceso que presidió desde 1959 y que dejaría en herencia.

El problema que presenta ese esquema es que de mantenerse el régimen de partido único y economía altamente estatizada no es posible alcanzar los niveles de eficiencia necesarios para sostener los servicios que les sirven de argumento legitimador.

La peculiaridad del sistema cubano radica en que no es auto sustentable política ni económicamente. Para legitimar su autoridad política se vale de la confrontación con EEUU, y para compensar su ineficiencia económica depende de alianzas políticas, militares y económicas externas que genera a partir de esa confrontación con EEUU. El embargo oscurece esta realidad en lugar de causarla. La crisis económica cubana no es una condición exclusivamente coyuntural —dependiente de la existencia o no del embargo— sino estructural.

Si mañana se permitiera viajar a Cuba a turistas de EEUU, se descubriese petróleo en grandes cantidades o se produjera una súbita inyección de capitales, no existen referentes que permitan concluir que se haría un uso racional de esos recursos en beneficio directo de las necesidades cotidianas de la población. Cuba despilfarró 6.000 millones de dólares anuales de ayuda de la URSS durante casi tres décadas sin generar un desarrollo sustentable ni eliminar la escasez y el racionamiento.

En la actualidad, y pese a la inyección de capitales y recursos venezolanos y chinos, se ha continuado deteriorando de manera crítica la microeconomía de la vida cotidiana y los servicios de educación y salud. Ello no es consecuencia de la Ley Helms-Burton sino responde a la endémica ineficiencia económica, a la nueva política de exportación masiva de médicos e instalaciones

- 47) Documento de trabajo/Working paper 2004/14  
LA NUEVA ARQUITECTURA DE LA AYUDA Y SUS  
IMPLICACIONES PARA AMÉRICA LATINA: ALGUNAS  
SUGERENCIAS PARA LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA  
Iliana Olivie  
15 de julio de 2004
- 48) Documento de trabajo/Working paper 2004/15  
THE SPANISH ECONOMIC EXPERIENCE:  
LESSONS AND WARNINGS FOR LATIN AMERICA  
Paul Isbell  
16 July 2004
- 49) Documento de trabajo/Working paper 2004/16  
EUROPEAN GROWTH: MYTH, REALITY  
AND NECESSITY  
CRECIMIENTO EUROPEO: MITO, REALIDAD Y  
NECESIDAD  
Paul Isbell  
17 July 2004 /17 de julio de 2004
- 50) Documento de trabajo/Working paper 2004/17  
SPAIN AND EUROPEAN UNION  
CONSTITUTION-BUILDING  
Raj S. Chari, Alfonso Egea de Haro,  
Kenneth Benoit and Michael Laver  
18 July 2004
- 51) Documento de trabajo/Working paper 2004/18  
LA DIMENSIÓN CONSTITUCIONAL DE  
LA GUERRA: CONFLICTOS ARMADOS  
E INTERVENCIONES MILITARES EN  
EL EXTRANJERO  
Carlos Ortega  
20 de julio de 2004
- 52) Documento de trabajo/Working paper 2004/19  
LA CIG CONFIRMA EL TRATADO CONSTITUCIONAL  
DE LA CONVENCIÓN  
Francisco Aldecoa  
1 de septiembre de 2004
- 53) Documento de trabajo/Working paper 2004/20  
LA IMAGEN DE AMÉRICA LATINA EN ESPAÑA  
Javier Noya  
2 de septiembre de 2004
- 54) Documento de trabajo/Working paper 2004/21  
¿ESTÁ LA ECONOMÍA CHINA ABOCADA A UNA CRISIS?  
Pablo Bustelo  
3 de septiembre de 2004
- 55) Documento de trabajo/Working Paper 2004/22  
SPAIN AND PORTUGAL:  
FROM DISTANT NEIGHBOURS TO  
UNEASY ASSOCIATES  
William Chislett  
19 October 2004
- 56) Documento de trabajo/Working Paper 2004/23  
TURKEY'S EU MEMBERSHIP:  
THE MOMENT OF TRUTH  
William Chislett  
20 October 2004
- 57) Documento de trabajo/Working Paper 2004/24  
EL RECLUTAMIENTO MILITAR EN ESPAÑA EN ÉPOCAS  
DE DESCENSO DE POBLACIÓN: EL SOLDADO AUSENTE  
Rickard Sandell  
21 de octubre de 2004
- 58) Documento de trabajo/Working Paper 2004/25  
LA SITUACIÓN ECONÓMICA DEL MAGREB  
Alejandro V. Lorca y Gonzalo Escribano  
25 de octubre de 2004
- 59) Documento de trabajo/Working Paper 2004/26  
LOS ESPAÑOLES ANTE EL TRATADO CONSTITUCIONAL Y  
EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA (\*)  
Antonia María Ruiz Jiménez y Javier Noya  
12 de diciembre de 2004
- 60) Documento de trabajo/Working Paper 2005/1  
ESPAÑA Y AMÉRICA LATINA:  
EL PULSO ENTRE LO GLOBAL Y LO BILATERAL  
SPAIN AND LATIN AMERICA: GLOBAL VS.  
BILATERAL RELATIONS  
Carlos Malamud  
13 de diciembre de 2004/ 13 December 2004
- 61) Documento de trabajo/Working Paper 2005/2  
ESPAÑA Y LOS HISPANOS: UN PROYECTO ESTRATÉGICO  
SPAIN AND THE HISPANICS: A STRATEGIC PROJECT  
Emilio Cassinello Aubán  
28 de diciembre de 2004/ 28 December 2004
- 62) Documento de trabajo/Working Paper 2005/3  
LA LENGUA ESPAÑOLA Y EL SISTEMA LINGÜÍSTICO  
DE ASIA-PACÍFICO  
Jaime Otero  
24 de enero de 2005

- 63) Documento de trabajo/Working Paper 2005/4  
SPANISH-US ECONOMIC RELATIONS:  
HOW IMPORTANT ARE THE  
AZNAR-ZAPATERO GYRATIONS?/  
RELACIONES ECONÓMICAS ESPAÑA  
Y EEUU: ¿QUÉ IMPORTANCIA TIENEN LOS VAIVENES  
AZNAR-ZAPATERO?  
Paul Isbell  
28 January 2005 / 28 de enero de 2005
- 64) Documento de trabajo/Working Paper 2005/5  
LAS REMESAS DE LOS EMIGRANTES EN ESPAÑA: UNA  
OPORTUNIDAD PARA LA ACCIÓN EXTERIOR  
Iñigo Moré  
31 de enero de 2005
- 65) Documento de trabajo/Working Paper 2005/6  
EL FUTURO DE LAS RELACIONES ENTRE  
LA UE Y ÁFRICA SUBSAHARIANA:  
COTONÚ Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN  
ECONÓMICA  
Ainhoa Marín Egoscozabal  
1 de febrero de 2005
- 66) Documento de trabajo/Working Paper 2005/7  
DE LA CUMBRE IBEROAMERICANA DE SAN JOSÉ DE  
COSTA RICA (2004) A LA CUMBRE IBEROAMERICANA DE  
SALAMANCA (2005)  
FROM THE 2004 IBERO-AMERICAN SUMMIT (SAN JOSÉ,  
COSTA RICA) TO THE 2005 IBERO-AMERICAN SUMMIT  
(SALAMANCA, SPAIN)  
Celestino del Arenal  
15 de febrero de 2005/ 15 February 2005
- 67) Documento de trabajo/Working Paper 2005/8  
A DIFFERENCE THAT MAKES A DIFFERENCE?THE US AND  
EUROPE  
ON VALUES AND CULTURE  
¿UNA DIFERENCIA QUE MARCA LA DIFERENCIA?  
VALORES Y CULTURA EN EUROPA Y LOS ESTADOS  
UNIDOS  
Emilio Lamo de Espinosa  
22 March 2005/ 4 de mayo de 2005
- 68) Documento de trabajo/Working paper 2005/9  
¿EUROPEIZACIÓN SIN EUROPA? UNA REFLEXIÓN  
CRÍTICA SOBRE LA POLÍTICA DE VECINDAD PARA EL  
MEDITERRÁNEO  
'EUROPEISATION' WITHOUT EUROPE? A CRITICAL  
REFLECTION ON THE NEIGHBOURHOOD POLICY FOR  
THE MEDITERRANEAN  
Gonzalo Escribano  
16 de mayo de 2005/ 5 June 2005
- 69) Documento de trabajo/Working Paper 2005/10  
LAS AGUAS DEL ARCHIPIÉLAGO CANARIO EN EL  
DERECHO INTERNACIONAL DEL MAR  
ACTUALMENTE VIGENTE  
José Manuel Lacleta  
9 de junio de 2005
- 70) Documento de trabajo/Working Paper 2005/11  
GLOBALIZACIÓN PARA REDUCIR  
LA POBREZA. ¿EL MODELO CHINO?  
Iliana Olivé  
10 de junio de 2005
- 71) Documento de trabajo/Working Paper 2005/12  
EL PODER SIMBÓLICO DE LAS NACIONES  
THE SYMBOLIC POWER OF NATIONS  
Javier Noya  
10 de junio de 2005/ 10 June 2005
- 72) Documento de trabajo/Working Paper 2005/13  
CHINA Y LA GEOPOLÍTICA DEL PETRÓLEO  
EN ASIA-PACÍFICO  
Pablo Bustelo  
7 de septiembre de 2005
- 73) Documento de trabajo/Working Paper 2005/14  
ESPAÑA Y ASIA-PACÍFICO MATERIALES DEL GRUPO DE  
TRABAJO ASIA-PACÍFICO DEL REAL INSTITUTO ELCANO  
Fernando Delage, Augusto Soto, Amadeo Jensana,  
Jacinto Soler, Taciana Fisac, José Eugenio Salarich  
Diciembre de 2005
- 74) Documento de trabajo/Working Paper 2006/1  
EL PROCESO POLÍTICO EUROPEO EN LA LABERÍNTICA  
RATIFICACIÓN DEL TRATADO CONSTITUCIONAL  
Francisco Aldecoa Luzarraga  
16 de febrero de 2006
- 75) Documento de trabajo/Working Paper 2006/2  
LA SALIDA VENEZOLANA DE LA COMUNIDAD ANDINA  
DE NACIONES Y SUS REPERCUSIONES SOBRE LA  
INTEGRACIÓN REGIONAL LATINOAMERICANA  
VENEZUELA'S WITHDRAWAL FROM THE ANDEAN  
COMMUNITY OF NATIONS AND THE CONSEQUENCES  
FORM REGIONAL INTEGRATION  
Carlos Malamud  
1 de septiembre de 2006/ 1 September 2006

- 76) Documento de trabajo/Working Paper 2006/3  
 ESPAÑA Y ESTADOS UNIDOS: TAN CERCA Y, SIN  
 EMBARGO, TAN LEJOS  
 SPAIN AND THE UNITED STATES: SO CLOSE, YET SO FAR  
 William Chislett  
 19 de octubre/ 19 October 2006
- 77) Documento de Trabajo/Working Paper 2006/4  
 OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA IMAGEN EXTERIOR  
 DE ESPAÑA EN LA PRENSA INTERNACIONAL.  
 Resultados 1er y 2º trimestre de 2006  
 OPIEX  
 24 de octubre de 2006
- 78) Documento de Trabajo/Working Paper 2006/5  
 LAS NEGOCIACIONES PARA LA ADHESIÓN DE TURQUÍA  
 A LA UE, ENCALLADAS  
 TURKEY'S EU ACCESSION NEGOTIATIONS: ON THE  
 ROCKS  
 William Chislett  
 6 de noviembre de 2006/ 6 November 2006
- 79) Documento de Trabajo/Working Paper 2006/6  
 THE PRESENT AND FUTURE OF PUBLIC DIPLOMACY:  
 A EUROPEAN PERSPECTIVE. THE 2006 MADRID  
 CONFERENCE ON PUBLIC DIPLOMACY  
 Javier Noya (Ed.)  
 4 December 2006
- 80) Documento de Trabajo/Working Paper 2007/1  
 SEMINARIO 2007: PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA OSCE  
 Bernardino León, Carlos Sánchez Boado, Augusto Soto,  
 Rafael Caldach, Jorge Fuentes  
 31 de enero de 2007
- 81) Documento de Trabajo/Working Paper 2007/2  
 ¿REARME O RENOVACIÓN DEL EQUIPAMIENTO  
 MILITAR EN AMÉRICA LATINA?  
 REARMAMENT OR RENOVATION OF MILITARY EQUIPMENT  
 IN LATIN AMERICA?  
 Carlos Malamud y Carlota García Encina  
 7 de febrero de 2007 / 7 February 2007
- 82) Documento de Trabajo/Working Paper 2007/3  
 HUGO CHÁVEZ Y EL FUTURO DEL PETRÓLEO  
 VENEZOLANO  
 HUGO CHÁVEZ AND THE FUTURE OF VENEZUELAN OIL  
 Paul Isbell  
 28 de marzo de 2007 / 28 March 2007
- 83) Documento de Trabajo/Working Paper 2007/4  
 REFORMA ECONOMICA EN EL MAGREB: DE LA  
 ESTABILIZACION A LA MODERNIZACION  
 ECONOMIC REFORM IN THE MAGHREB: FROM  
 STABILISATION TO MODERNISATION  
 Gonzalo Escribano y Alejandro V. Lorca  
 23 de abril de 2007 / 23 April 2007
- 84) Documento de Trabajo/Working Paper 2007/5  
 OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA IMAGEN EXTERIOR  
 DE ESPAÑA  
 EN LA PRENSA INTERNACIONAL. Resultados 3er y 4º  
 trimestre 2006.  
 OPIEX  
 24 de mayo de 2007
- 85) Documento de Trabajo/Working Paper 2007/6  
 INMIGRACIÓN: ¿UN DESAFÍO CON OPORTUNIDADES?  
 INMIGRATION: A CHALLENGE OFFERING  
 OPPORTUNITIES?  
 Rickard Sandell, Alicia Sorroza, Iliana Olivie  
 5 de junio de 2007 / 5 June 2007
- 86) Documento de Trabajo/Working Paper 2007/7  
 LA CUMBRE ENERGÉTICA DE AMÉRICA DEL SUR Y LA  
 INTEGRACIÓN REGIONAL: UN CAMINO DE BUENAS (Y  
 NO TAN BUENAS) INTENCIONES  
 THE SOUTH AMERICAN ENERGY SUMMIT AND  
 REGIONAL INTEGRATION: A PATH PAVED WITH GOOD  
 (AND NOT SO GOOD) INTENTIONS  
 Carlos Malamud  
 8 de junio de 2007 / 8 June 2007
- 87) Documento de Trabajo/Working Paper 2007/8  
 GUINEA ECUATORIAL: DE LA POLÍTICA ECONÓMICA A  
 LA POLÍTICA DE HIDROCARBUROS  
 José M<sup>a</sup> Marín Quemada  
 29 de junio de 2007
- 88) Documento de Trabajo/Working Paper 2007/9  
 LA INTERDEPENDENCIA ENERGÉTICA RUSO-EUROPEA  
 RUSSIA AND EUROPE: MUTUAL DEPENDENCE IN THE  
 ENERGY SECTOR  
 Antonio Sánchez Andrés  
 10 de julio de 2007 / 10 July 2007

- 89) *Documento de Trabajo/Working Paper 2007/10*  
¿ES COHERENTE ESPAÑA CON EL DESARROLLO DE SENEGAL?  
IS SPAIN COHERENT REGARDING SENEGAL'S DEVELOPMENT?  
Iliana Olivé  
3 de octubre de 2007 / 3 October 2007
- 90) *Documento de Trabajo/Working Paper 2007/11*  
CHINA EN EL NUEVO ESCENARIO INTERNACIONAL  
CHINA ON THE NEW INTERNATIONAL STAGE  
Fernando Delage, Pablo Bustelo, Robert G. Sutter, Wang Jisi  
23 de octubre de 2007 / 23 October 2007
- 91) *Documento de Trabajo/Working Paper 2007/12*  
PRINCIPALES MULTINACIONALES DE ESPAÑA: UNA FUERZA CADA VEZ MAYOR EN LA ECONOMÍA/ SPAIN'S MAIN MULTINATIONAL: AN INCREASING FORCE IN THE ECONOMY  
William Chislett  
5 de noviembre de 2007 / 5 November 2007
- 92) *Documento de Trabajo/Working Paper 2008/1*  
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN ESPAÑA  
FOREIGN DIRECT INVESTMENT IN SPAIN  
William Chislett  
10 de enero de 2008 / 10 January 2008
- 93) *Documento de Trabajo/Working Paper 2008/2*  
OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA IMAGEN EXTERIOR DE ESPAÑA EN LA PRENSA INTERNACIONAL. Resultados 1er y 2º trimestre 2007  
OPIEX  
25 de febrero de 2008
- 94) *Documento de Trabajo/Working Paper 2008/3*  
LA UNIÓN MEDITERRÁNEA: UNA UNIÓN EN BUSCA DE PROYECTO  
THE MEDITERRANEAN UNION: A UNION IN SEARCH OF A PROJECT  
Gonzalo Escribano, Alejandro Lorca  
14 de abril de 2008 / 14 April 2008
- 95) *Documento de Trabajo/Working Paper 2008/4*  
SEGURIDAD ENERGÉTICA CON ALTA DEPENDENCIA EXTERNA: LAS ESTRATEGIAS DE JAPÓN Y COREA DEL SUR  
ENERGY SECURITY WITH A HIGH EXTERNAL DEPENDENCE: THE STRATEGIES OF JAPAN AND SOUTH KOREA  
Pablo Bustelo  
16 de abril de 2008 / 16 April 2008
- 96) *Documento de Trabajo/Working Paper 2008/5*  
IDIOMA E INMIGRACIÓN: UN ANÁLISIS DE LA EVOLUCIÓN DE LOS REQUISITOS IDIOMÁTICOS EN LAS POLÍTICAS DE INMIGRACIÓN  
LANGUAGE AND IMMIGRATION: AN ANALYSIS OF THE DEVELOPMENT OF LINGUISTIC REQUIREMENTS IN IMMIGRATION POLICY  
Rui Bermejo  
23 de mayo de 2008 / 23 May 2008
- 97) *Documento de Trabajo/Working Paper 2008/6*  
ENERGÍA: ENTRE EL MERCADO Y LA GEOPOLÍTICA  
ENERGY: BETWEEN MARKET AND GEOPOLITICS  
Jequé Ahmed Kaki Yamani (Sheikh Ahmed Zaki Yamani), Robert Mabro, Paul Isbell  
10 de junio de 2008 / 10 June 2008
- 98) *Documento de Trabajo/Working Paper 2008/7*  
OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA IMAGEN EXTERIOR DE ESPAÑA  
EN LA PRENSA INTERNACIONAL. Resultados 3º y 4º trimestre 2007  
OPIEX  
16 de junio de 2008
- 99) *Documento de Trabajo/Working Paper 2008/8*  
CONSENSO Y DISEÑO EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA  
Celestino del Arenal  
28 de julio de 2008
- 100) *Documento de trabajo/Working Paper 2008/9*  
LOS OTROS INMIGRANTES: LOS EUROPEOS COMUNITARIOS DE PAÍSES RICOS  
THE OTHER IMMIGRANTS: EU CITIZENS FROM RICH COUNTRIES  
Carmen González Enríquez  
7 de octubre de 2008 / 7 October 2008
- 101) *Documento de trabajo/Working Paper 2008/10*  
LOS RIESGOS DE ESPAÑA FRENTE A LOS BICENTENARIOS: POPULISMOS, NACIONALISMOS E INDIGENISMOS  
Carlos Malamud  
30 de octubre de 2008







hospitalarias a otros países, y a la permanente falta de libertades políticas y civiles para debatir el rumbo y consecuencias de las políticas y opciones económicas.

De prevalecer el escenario de una sucesión continuista en esas condiciones aumentaría aún más el disenso. Llegado el momento –carentes de otros mecanismos de integración y reproducción de consensos– solo quedarían en manos de la elite de poder el uso de una mayor coerción y la insistencia en la difusión del temor a potenciales intenciones agresivas de EEUU y a las supuestas intenciones revanchistas del exilio para intentar promover la pasividad y así sostener la estabilidad.

Dirigentes de edad avanzada (entre 65 y 75 años), pudieran pensar que vale la pena intentar sostenerse por otra década más en el poder hasta que ellos mismos hayan salido de escena, principalmente por el temor a que un cambio fuera de su control les suponga juicios por violaciones de derechos humanos dada su pasada trayectoria personal. Pero esa no es necesariamente la perspectiva de la mayoría de los dirigentes más jóvenes, quienes no tienen mucho que temer respecto a su pasado y gozan de una mejor preparación técnica. Para la nueva generación de tecnócratas ese perenne equilibrio al borde del desastre es una situación que desearían evitar, si llegasen alguna vez a ser protagonistas principales del ensayo de sucesión que Castro les desea dejar orquestado antes de partir de este mundo.

Es por todo lo anterior –tanto por los límites materiales como por los que marca la subjetividad social de los actores de cambio– que se inicie como sucesión tiene pocas posibilidades de consolidarse como continuismo absoluto del régimen anterior. O sus protagonistas avanzan con relativa rapidez hacia una nueva definición sistémica que los incluya como actores no monopólicos de los acontecimientos, o se exponen a colapsar con igual rapidez junto a lo que para entonces pasará a ser el *ancien régime*.

### **Segundo escenario: reforma estructural del régimen totalitario similar al de China**

Aquel que probablemente pondrá en marcha Raúl Castro una vez fallecido su hermano, y anhela la nueva clase de gerentes corporativos que emerge del sector de la nomenclatura –militar y civil– vinculada al capital extranjero. Ese proyecto puede resumirse como un estalinismo de mercado. En este caso, operaría una sucesión dentro de la nomenclatura que guiaría el proceso hacia una transición mediatizada. Este tipo de transición estaría caracterizada por una economía progresivamente más abierta, pero dentro del sistema político más cerrado que pueda sostenerse. Pudiera restablecer gradualmente la libertad de empresa, pero no la libertad política y sindical.

La esencia de este proyecto de transición mediatizada para la elite de poder radica en lograr un aterrizaje suave en el capitalismo, como grupo social dominante en la economía, y monopólico del poder político. Si lograsen mantener dentro de este proyecto los llamados “logros de la Revolución” para la población (acceso universal a los sistemas de educación y salud y retención de las viviendas), y encontraran el modo de paliar el inevitable aumento del desempleo, no hay por qué descartar que pudieran contar con un apoyo sustantivo en sectores de la población dispuestos a preferir un nuevo pacto

social en un marco autoritario en lugar de abrir las puertas a cambios incontrolados bajo nuevos actores –el exilio, EEUU, la oposición interna– que desconocen y temen.

La idea de que “más vale malo conocido que bueno por conocer” se pudiera abrir paso si la nomenclatura no sucumbe a la idea de aplicar una reforma económica con medidas de choque y sin libertades políticas. El argumento de que en el futuro las reformas económicas traerían inevitablemente mayores libertades políticas, podría ser una excusa atractiva para el capital internacional, siempre que se clarifiquen de antemano las reglas del juego económico y financiero. En este escenario los demócratas serían percibidos, al menos en lo inmediato, como “inoportunos” por ciertos actores nacionales y extranjeros.

Hay recurrentes indicios de que actores de este proyecto de transición mediatizada –quizá el más probable al corto plazo– han intentado convencer a personalidades en EEUU y en otros países occidentales de que éste es el único proyecto en Cuba capaz de garantizar una mayor apertura de mercados e inversiones, con docilidad laboral y suficiente gobernabilidad interna, que impida situaciones de crisis migratorias y tráfico incontrolado de drogas en el Estrecho de la Florida.

### **Tercer escenario: Estado Fallido**

En relación a este escenario podemos emplear las dos definiciones al uso de este concepto.<sup>25</sup> Bien sea porque lo abordemos a partir de una situación de pérdida de control por parte de Estado, que no está en condiciones de sostener la gobernabilidad interna, proveer seguridad y controlar el territorio o porque lo asumamos en la definición que lo describe como situación en que prevalece el conflicto y se ha roto el contrato social.

A este escenario puede arribarse por dos vías: como resultado del colapso del régimen totalitario o por las debilidades y ausencias de consenso del régimen de gobernanza que se implante –incluso si es “democrático”– como sucesor.

Aquel en el que sobrevendría un colapso de autoridad, como resultado del desencadenamiento de hechos previsibles, pero incontrolables, de continuarse la lógica actual. Manifestaciones públicas (como las de 1994 o mayores) pueden desatar una escalada de violencia si son letalmente reprimidas –con o sin órdenes que partan de algún mando central–. La situación creada en tales circunstancias pudiera alterar significativamente la psiquis ciudadana, generar una presión significativa del lobby del exilio en favor de una “intervención humanitaria”, y ésta pudiera llegar a ocurrir de manera, casi seguramente, unilateral, según se desarrollen los acontecimientos y el momento (electoral o postelectoral en EEUU) en que tengan lugar. De ordenarse disparar a las fuerzas de orden público y militares contra los manifestantes, la posibilidad de que se quiebre la unidad de mando en los cuerpos armados por los oficiales secundarios no es nada despreciable.

Con la materialización de este escenario se incrementarían las posibilidades de una mayor influencia sobre la evolución de los acontecimientos por parte de EEUU y de los sectores más extremos del exilio aliados al gobierno de Bush.

Son creíbles las expresiones de altos funcionarios de EEUU en el sentido de que no desean verse involucrados

<sup>25</sup> Véase Laura Tedesco, *The Latin American State: “Failed” or Evolving?*, FRIDE, Madrid, 2007.

en una intervención militar en Cuba –particularmente dado el contexto internacional que hoy afronta Washington–, y así lo expresan los informes públicos realizados sobre Cuba en los que además se habla de una transición pacífica a la democracia.

Aunque también es cierto que existen sectores extremos dentro de esa Administración que en privado se han manifestado, de manera simultánea y paradójica, en contra de una intervención, pero partidarios de la posibilidad de que se genere un estado de violencia en la isla.<sup>26</sup> Resulta extremadamente ingenuo pensar que EEUU podría evadir una intervención directa en Cuba si las políticas puestas en marcha para producir una explosión interna se viesen finalmente coronadas por el éxito. En la era de CNN y con la influencia del voto cubano en el importante estado de la Florida eso es casi imposible.

Las elecciones presidenciales de noviembre de 2008 pudieran pasar el control de la Casa Blanca –y quizá mantener el que ya tienen sobre el Congreso– al Partido Demócrata. No es muy probable que ese partido se aventure a impulsar políticas radicales como un súbito levantamiento del embargo. Sin embargo, es de suponer que de mantenerse su hegemonía sobre el poder legislativo –mucho más si llegasen a controlar dos tercios de los votos posibles en esa institución– EEUU pudiera asumir nuevas y creativas políticas hacia Cuba y así constituirse en una fuerza de cambio real en la dinámica cubana en lugar de pretexto para el inmovilismo interno. En cualquier caso podría en lo inmediato dejar de alentar medidas que faciliten la materialización del escenario de *Estado Fallido*.

Pero al *Estado Fallido* puede arribarse no sólo por el colapso de la autoridad del régimen totalitario sino también, posteriormente, por la debilidad del que lo suceda como régimen democrático.

Un Estado débil, con índices de desempleo, pobreza y desigualdad en aumento, sin tradiciones democráticas, donde no ha habido ningún respeto hacia las instituciones judiciales, con una cultura de intolerancia y violencia, en un país sometido a medidas de reestructuración económica con su inevitable impacto social, donde los ciudadanos han sido entrenados en el manejo de las armas y miles de ellos fueron capacitados en lucha de guerrillas y técnicas conspirativas, donde existen centenares de especialistas en bioingeniería genética, algunos de los cuales han trabajado en las FAR en el campo de la guerra biológica, en el que centenares de jóvenes fueron adiestrados en técnicas ofensivas de *hacking* para guerra cibernética, con condiciones climáticas y laboratorios capaces de producir estupefacientes en gran escala, a 90 millas de las costas del mayor mercado consumidor de drogas del planeta, constituye un socio natural del crimen organizado transnacional y una amenaza a la seguridad regional.

El interés estratégico de los países vecinos no puede por ello limitarse al desplazamiento del régimen totalitario; en este caso –a diferencia de Haití u otros *Estados Fallidos*– hay razones para acompañar al proceso de transformaciones hasta asegurar el establecimiento exitoso de una sociedad sustentable. Garantizar el éxito de la transición cubana constituye un interés

de seguridad regional y, en primer término, de los Estados vecinos.

Podría usarse la metáfora del Cubo de Rubik para afirmar la necesidad de armonizar: el Estado, el mercado, la sociedad civil, la diáspora, la economía global y el nuevo régimen de normatividad multilateral. Es necesario contribuir a facilitar el establecimiento de un régimen democrático de gobernanza capaz de combinar exitosamente esas seis “caras del Cubo de Rubik”.

Es pertinente añadir una precisión a la consideración de este escenario. El gobierno cubano ha hecho uso de una versión manipulada del escenario de *Estado Fallido* para intimidar a la clase política de EEUU sobre la conveniencia de aceptar el actual régimen cubano como la mejor garantía para evitar un éxodo masivo hacia la Florida. Lo cierto es que si EEUU se hiciese cómplice del empleo de fuerza letal por parte de las autoridades en La Habana para impedir semejante éxodo la presión por una intervención humanitaria por parte del exilio y otros gobiernos crecería de manera considerable. El modo que tiene el gobierno cubano de prevenir esa situación es abriendo un significativo proceso de reformas que persuada a los potenciales migrantes sobre la conveniencia de probar fortuna en casa antes de marcharse a comenzar de cero en otro país.<sup>27</sup>

#### **Cuarto escenario: transición hacia un régimen democrático de gobernanza**

A la muerte de Fidel Castro y la salida de la escena política de su hermano Raúl, podría ascender al poder un grupo de personas sensatas de la propia nomenclatura que desplazaran a quienes aparecen en orden jerárquico para asumir el poder (como Machado Ventura) u otros líderes históricos como Ramiro Valdés. A cambio de asegurarse ciertas condiciones aceptables para sí mismos y para el grupo social que representan, ese grupo estaría dispuesto a iniciar un diálogo sin exclusiones sobre el futuro nacional. Esa iniciativa tendría que involucrar –si deseara legitimarse– a los diferentes sectores de oposición, y a las nuevas voces influyentes, que, seguramente, se alzarán entre la población en un contexto nuevo de apertura y cambios. Su objetivo sería iniciar el camino para restablecer las libertades civiles y políticas hasta que la soberanía popular pueda llegar a expresarse libremente –quizá por una combinación de plebiscitos, elecciones y asambleas constituyentes–. La promoción de un escenario de cambio no violento de este tipo ya cuenta con la simpatía de una amplia franja de los grupos opositores y de exiliados. Para tener posibilidades de lograr un consenso nacional en torno a esta opción y llegar a materializarla, los promotores de este escenario tendrían que contar –desde ahora– con el resuelto apoyo de un grupo influyente de países que ofreciera un paquete potencial de cooperación internacional, inversiones y cancelaciones de deudas de llegarse a emprender este camino. La oposición tendría, sin embargo, que trabajar contra la demonización que ha sufrido a manos del gobierno, que unido a la falta de acceso a los medios, ha resultado en ausencia de visibilidad y falta de apoyo de parte de amplios sectores de la población.

<sup>26</sup> En una conversación sostenida por Dan Fysk, del Consejo de Seguridad Nacional de la Administración Bush, con el equipo de trabajo sobre Cuba de FOCAL en Ottawa (del que el autor forma parte), éste manifestó que Washington no tiene interés por invadir a Cuba pero si hubiese una explosión interna serían felices.

<sup>27</sup> Cuando se iniciaron las reformas en 1994 que permitieron el trabajo por cuenta propia, descendieron de manera significativa las salidas clandestinas hacia EEUU (conversación del autor con un miembro del Estado mayor del Ministerio del Interior en 1995).

## V. Participación de facilitadores actuando como “terceros actores”

A lo largo de estas cuatro décadas y media no han faltado gobiernos dispuestos a ofrecer su asesoría para el diseño de un programa de reformas en Cuba. También algunos gobiernos se han ofrecido para ejercer la mediación entre Cuba y EEUU. Es predecible que tales esfuerzos se manifiesten de nuevo en los próximos años. Es sobre estos propósitos que ofrecemos los siguientes comentarios:

(a) Es muy probable que La Habana no dé la bienvenida –al menos en la fase inicial de una sucesión– al esfuerzo de terceros por asesorarlos con vista a un proceso de reformas interno o para facilitar un diálogo en la búsqueda de una salida definitiva al conflicto con la oposición y con EEUU. Hay profundos valores y percepciones arraigadas en la cultura política de Cuba que dificultan cualquier gestión por terceros. La cultura política del sistema rechaza todo tipo de mediación externa, la asume como una injerencia en la soberanía nacional y considera que dialogar acerca de cambios nacionales con la oposición cubana equivale a traición.

En tales circunstancias, la actuación de terceros países sólo tiene posibilidades de despegar si se trata de una iniciativa soberana de algún grupo de gobiernos o de personas respaldadas por ellos que lleven adelante a título, aparentemente, privado.

En el caso cubano, hacer que gestiones de buenos oficios dependan de la autorización formal y preliminar del gobierno es condenarla al fracaso antes de nacer. Pero un grupo de gobiernos o personas influyentes puede soberanamente decidir *iniciar un diálogo exploratorio* (no una *mediación*), por separado, con Cuba, con sectores moderados del exilio, la oposición interna y con EEUU, con vista a identificar los elementos y posibilidades de una salida pactada del conflicto mediante una transición a la democracia.

(b) Una gestión de terceros países puede –sobre todo en su fase inicial– ser realizada a través de un grupo de sus ciudadanos actuando a título “personal”. Un reducido grupo de dos o tres personas que por alguna razón no convenga al gobierno cubano rehusarle la interlocución tendría más capacidad para iniciar un proceso de esta naturaleza y evitarle a los gobiernos implicados cualquier situación embarazosa. En etapas posteriores este grupo puede o no continuar su actuación de manera paralela a las de los gobiernos con los cuales han concertado su acción.

(c) Una gestión de buenos oficios exitosa requerirá encontrar el modo adecuado de escuchar y de tener en cuenta las percepciones e intereses de todos los actores principales, nacionales y externos que forman parte del conflicto, aislando a aquellos que tienen interés en perpetuarlo (los llamados *spoilers*).

Un grupo de buenos oficios que desee alcanzar soluciones al problema cubano no debería pasar por alto los anhelos y necesidades reales de los cubanos en la isla y el exterior, cuya conformidad y consenso con el nuevo pacto social que

se establezca es a la larga el cemento de toda fórmula de gobernabilidad sustentable.

Por ese motivo, esas gestiones estarían llamadas a encontrar formas adecuadas y eficaces de interlocución con *todos* los sectores de la población cubana: el gobierno, oposición y una amplia gama de ciudadanos que disienten del *statu quo* y que han preferido no afiliarse a los grupos de oposición cuyas voces permanecen silenciadas por la represión oficial.

La tarea más difícil –pero no imposible– es la de convencer a los actores acerca de dónde radican realmente sus intereses principales y más viables al mediano y largo plazos, y cómo esos intereses pueden resultar compatibles con los de otros actores, si se analiza la realidad desde una perspectiva no tradicional y se dialoga con una actitud flexible. Para ello, se hace necesario buscar diversos modos de aislar o disminuir la capacidad de influencia de aquellos actores que tienen intereses creados en el sostenimiento del conflicto, como ha sido hasta ahora el caso con Fidel Castro.

(d) Una gestión de terceros para encontrar una salida pacífica al conflicto cubano necesitaría diseñar un programa con incentivos hacia ambas partes y deberá ser concebido de manera tal que les permitan hacer cambios a sus respectivas políticas. Tendrá que hacerse uso de una diplomacia de múltiples rieles (*Multiple Track Diplomacy*) y de bajo perfil (*quiet diplomacy*). De ese modo pueden operar personas a título de ciudadanos privados en concertación con otras gestiones oficiales de Estados que los apoyen sin por ello correr riesgos los segundos en caso de fracasar las conversaciones.

Hay que promover pasos firmes, no gestos teatrales y efímeros. No se trata de solicitar gestos de fácil reversión, como sería exigir exclusivamente la liberación de un puñado de presos políticos –gesto de buena voluntad que debe exigirse para crear confianza– a quienes se les puede encarcelar de nuevo a partir de leyes que continuarían vigentes y que niegan los estándares universales de derechos humanos.

A modo de ejemplo digamos que medidas pactadas en el marco de una hoja de ruta –como pudiera ser la estandarización con las normas universalmente vigentes de los procedimientos migratorios y movimientos de salida y entrada a Cuba por sus ciudadanos– podrían ser declaradas “unilateralmente” por sus autoridades. Ellas, a su vez, podrían ser respondidas de forma paralela por otras, igualmente “unilaterales”, de Washington levantando todas las prohibiciones de viajar o enviar remesas a Cuba para sus ciudadanos y residentes cubanos. Pasos como esos podrían, a su vez, ser incentivados por terceras partes con la aprobación de proyectos de cooperación apoyados por gobiernos europeos y organizaciones no gubernamentales para desarrollar pequeñas y medianas empresas (PYMES) cubanas en diferentes áreas, como pudiera ser el turismo.

(e) En las actuales circunstancias sería apropiado considerar

la pertinencia de crear un “Grupo de Buena Voluntad” integrado por España, Brasil y Canadá.

Además de razones de naturaleza ética, existen también motivaciones utilitarias que incentivarían a ciertos países a involucrarse en una gestión de buenos oficios. Entre ellas están las que se describen a continuación:

- Asegurar el futuro de los negocios e inversiones realizados en Cuba por sus ciudadanos.
- Procurar una transición pacífica exitosa que facilite la estabilidad y gobernabilidad en adelante y evite de

ese modo que la isla se transforme en *Estado Fallido* y centro de nuevas amenazas a la región (como podría ser la futura actividad desde ella de las redes internacionales del crimen organizado).

- Recibir reconocimiento internacional por haber contribuido a encontrar una salida honorable y definitiva a una prolongada situación conflictiva cuya lógica perversa llegó a poner al mundo al borde de una hecatombe nuclear en el pasado siglo XX.

## VI. Conclusiones generales y recomendaciones

### Primera conclusión

La elite de poder cubana no constituye propiamente un grupo social que tenga una tradición de acción comparable al de una clase política. Para que haya una clase política tienen que existir *espacios políticos* en los que pueda ejercerse de manera genuina la *Política* aun cuando se trate de articulación de consensos partidistas internos. Tales posibilidades, hasta el presente, han sido casi inexistentes bajo el régimen totalitario, incluso al interior de la elite de poder y su partido de gobierno. El liderazgo carismático de Fidel Castro ha impedido que las instituciones sean fuertes y que existan hábitos de dirección colegiada.

Un desafío que se le presenta a Raúl Castro es el de fortalecer las actuales instituciones –comenzando por el PCC y la Asamblea Nacional– y transformar bajo el régimen privilegiada en una genuina clase política (que aún no es) y, eventualmente en clase propietaria a fin de asegurar un aterrizaje suave a sus descendientes en una futura sociedad de mercado.

La transformación de una elite de seguidores incondicionales en una clase política supone la creación de espacios de diálogo y debate políticos en diversos niveles de manera que, aun bajo ciertas normas, les sea posible discutir opciones y alternativas sin temer por ello represalias.

Una completa transformación del régimen de gobernanza pactada por vía política es poco probable en vida de Raúl Castro a menos que se percate de que entrar en un proceso de cambios pactados es menos arriesgado que tratar de asumirlo basado en el poder que ahora tiene. Pero, aun así, cualquier proceso de diálogo o negociación encaminado a ese propósito –de llegar a materializarse– tendrá que contemplar las necesidades y seguridades que les reclamará la elite de poder a sus contrapartes. Esto supone tensiones entre la necesidad de alcanzar un acuerdo por el cambio y las futuras demandas de justicia que serán presentadas por un sector.

**Recomendación:** promover la reconciliación nacional debe constituir desde ahora una prioridad. En el caso cubano –y dado el muy limitado tiempo de esta sucesión castrista por la avanzada de edad de los sucesores– es recomendable adelantar procesos de reconciliación entre personas y colectivos como preludeo de la solución pactada. Las agencias de cooperación y fundaciones privadas deberían apoyar los encuentros académicos sobre el

tema de la reconciliación, documentales, novelas y libros con narraciones y entrevistas a personas que sufrieron en ambos bandos, uso de “conectores” como la reconstrucción de redes humanas –facilitada por medios de formato digital como el uso de CD y DVD, además de sitios en Internet– que fueron quebradas por el proceso revolucionario (habitantes de un pueblo, condiscípulos, ex colegas de trabajo) los deportes y conciertos en que participen personas de la isla y la diáspora, podrían ser herramientas a emplear en esta fase.

### Segunda conclusión

La posibilidad de que Raúl Castro *desee* iniciar una transformación democrática del régimen es altamente improbable. En los cinco u ocho años de vida activa que puedan quedarle puede esperarse que asuma –sí creyese que las circunstancias lo presionan inerrablemente en esa dirección– una liberalización gradual económica e introduzca regalas mas precisas y tolerantes para el debate entre los partidarios del régimen (no para los opositores).

La clave de la presión pro democracia no radica en que exista *per se* y se ejerza desde Norteamérica o Europa. Lo que será decisivo es el modo en que la población y los propios militantes del PCC perciban la realidad: ¿ha mejorado Raúl la situación de manera satisfactoria? De no ser ese es el caso, ¿es culpa suya y del régimen de gobernanza vigente o de factores externos que le cierran las puertas al pueblo cubano? El debate, por lo tanto, no es entre los que favorecen las presiones y quienes se les oponen. La capacidad de esas presiones para impulsar las reformas depende de que no sean vistas por la población como obstáculos arbitrarios e injustos a su bienestar.

En ese sentido es relevante recordar que existen *presiones negativas* (“te quito algo a lo que tienes derecho”) y *presiones positivas* (“podría darte algo que necesitas mucho y que no es mi obligación otorgarte”). El primer tipo de presiones es fácilmente manipulable –como lo demuestra el embargo– a favor del gobierno cubano; el segundo lo enfrenta a presiones internas por avanzar para poder alcanzar los incentivos (mercados, inversiones, cooperación internacional) y con ellos mejorar la situación de la población. Mientras la política de *presiones externas*, de tipo similar a las del embargo, refuerza el inmovilismo, un paquete de incentivos potenciales –una suerte de Plan

Marshall para Cuba– que fuese gradualmente alcanzable dando pasos hacia la democracia podría desatar presiones internas sobre el gobierno en esa dirección.

Es un error conceptual y político suponer que una estrategia de compromiso constructivo (*constructive engagement*) debe prescindir de las presiones como herramienta. De aplicarse esa premisa el compromiso constructivo sería condenado al fracaso. La diferencia radica en la prioridad que se le otorga al empleo de presiones positivas sobre las de tipo negativo sin llegar a prescindir de las segundas en ciertas circunstancias excepcionales. Por otro lado, conceder incentivos irreversibles al margen de todo compromiso verificable refuerza el criterio de los inmovilistas al interior de la élite de poder que creen que la intransigencia rinde frutos si persevera en ella.

**Recomendación:** la discusión entre quienes demandan presionar a La Habana y los que defienden la postura de cooperar con ella para alentar cambios debiera ser reformulada de otro modo. Raúl Castro –como es lógico– está interesado en liberarse de todo tipo de presiones (internas y externas) y obtener recursos materiales y financieros para no tener que enfrentarse a la necesidad de ceder o poder estabilizar su situación haciendo concesiones mínimas.

Es irreal la suposición de que, sin verse presionada a ello, la élite de poder cubana va a entrar en un proceso de diálogo y negociaciones que le suponga hacer concesiones que perciban como una potencial amenaza a sus intereses como grupo social. El debate no debiera radicar en torno a ese aspecto.

El asunto radica en cuáles presiones, ejercidas en cuál contexto y por quién. Por otra parte, la polémica no debiera continuar siendo la de si deben existir o no programas de cooperación con Cuba sino cuáles proyectos y diseñados para alcanzar cuáles objetivos democratizadores.

Sería recomendable que las presiones fuesen de naturaleza positiva (“podría darte algo que necesitas mucho”) a cambio de pasos estructurales irreversibles y que los incentivos estuviesen dirigidos a crear una relación que le costase demasiado prescindir luego al gobierno cubano.

En materia de programas de cooperación sería igualmente recomendable que estos se diseñaran de manera tal que uno de sus impactos fuese el fortalecimiento de la autonomía de la sociedad civil y el ciudadano. Ese debería ser un importante indicador de éxito de los programas y el factor a tener en cuenta a la hora de diseñarlos o extenderles financiamiento.

No se trata exclusivamente, por ejemplo, de contribuir o no al incremento en la producción de alimentos, sino saber si el modo en que se organiza esa acción (la organización que recibe y administra los fondos, los procesos de toma de decisiones, la forma en que se implementa la acción, el que recibe luego el crédito por alcanzarse los objetivos planteados) contribuye a reforzar a un grupo de ciudadanos u organizaciones con vocación de autonomía o a fortalecer la política clientelista y paternalista del Estado.<sup>28</sup>

Tampoco se trata de que se apoye exclusivamente a organizaciones ilegales y opositoristas como predica

Washington. Incluso dentro de la sociedad civil organizada y legal, aunque bajo el acoso y presión de la cercana tutela oficial, hay grupos que desean expandir su autonomía y crear espacios de genuina participación ciudadana en contraste con la movilización estatal que realiza el Estado valiéndose de esas organizaciones. Lo mismo ocurre al interior de algunas instituciones como la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños y con ciertos municipios del Poder Popular.

### **Tercera conclusión**

Pese a su aislamiento, grado de penetración policial y divisiones internas el movimiento disidente y opositorista presenta un potencial para el proceso de democratización que no debe ser menospreciado. Su represión –así como la permanencia en cárceles cubanas de unos doscientos activistas políticos– constituye un claro obstáculo al pleno desarrollo de todo el potencial positivo existente en las relaciones con la UE. El caso de las Damas de Blanco y Osvaldo Payá, a quienes se otorgó el Premio Sajarov del Parlamento Europeo, es particularmente sensible.

Tomar distancia del movimiento opositor y disidente –y en especial del movimiento humanitario representado por las Damas de Blanco– como exige el gobierno cubano para mejorar las relaciones con la UE tendría un impacto negativo al interior de la élite de poder al fortalecer con esa “victoria” a los elementos inmovilistas que después estarían en mejores condiciones de promover su agenda de obstáculos a las reformas. Lejos de entenderse como un gesto para avanzar en una relación de compromiso constructivo sería racionalizado como la evidencia de que el endurecimiento de posiciones rinde frutos y de que es posible alcanzar los incentivos económicos y financieros sin hacer concesiones.

**Recomendación:** la UE debe elaborar una política encaminada a continuar otorgando de múltiples maneras reconocimiento y apoyo a aquellos grupos que le ofrezcan una mayor credibilidad y comunicar con claridad a La Habana que ello no es negociable. En lo inmediato se hace necesario estrechar el apoyo a las Damas de Blanco sobre las que pudiera ejercerse una represión en algún momento. Estos procesos de transformación operan no exentos de contradicciones internas y *zig zags*, por lo que aunque un hecho semejante no resultaría favorable al propósito de Raúl Castro de mejorar sus relaciones internacionales puede desatarse bajo un conjunto de circunstancias. El mejor modo de prevenirlo es adelantarse al hecho y explicar el impacto negativo que tendría en el diálogo con Madrid, la UE e incluso algunos sectores demócratas en Washington.

Por otro lado, los países europeos deben también comunicar con claridad a los disidentes y opositoristas que la conducta de los Estados está normada internacionalmente y que no pueden obrar con la misma libertad que una institución privada. En cualquier caso, el apoyo a este sector debe continuarse y hasta reforzarse, pero ateniéndose al cumplimiento del lo normado internacionalmente.

<sup>28</sup> Es recomendable que las agencias de cooperación revisen nuevamente el manual *Do Not Harm Handbook* (CDA Collaborative Learning Project, Noviembre, 2004) y hagan una adaptación creativa de sus premisas a las circunstancias del conflicto cubano.

#### Cuarta conclusión

El que hasta el presente los gobiernos extranjeros hayan basado, en gran medida, sus análisis sobre la situación cubana en dos escuelas de pensamiento (la Teoría de Relaciones Internacionales y la Transitología) ha puesto límites a sus enfoques y creatividad y marcado los términos –a menudo maniqueos y falsos– en que se producen los debates sobre las políticas alternativas hacia la isla.

**Recomendación:** los gobiernos interesados en promover cambios en Cuba debieran también –al menos de manera complementaria– incluir en sus perspectivas de aproximación al tema las que aporta la Conflictología. La inclusión de ese tercer ángulo de apreciación del problema y el empleo de sus herramientas (como son los “mapas de conflicto” que, actualizados regularmente, incluyen el análisis del contexto, los actores internos y externos y otros factores) enriquecería las capacidades de entendimiento de los observadores externos y los pondría en mejor posición de poder incidir de manera exitosa sobre la situación cubana. Aquellos países que tienen programas de cooperación con Cuba podrían beneficiarse del estudio ya realizado sobre buenas prácticas de cooperación en países en conflicto y reflexionar sobre el modo en que podrían ser tenidas en cuenta en su actuación en Cuba. La Conflictología tiene además la ventaja adicional de aportar experiencias y herramientas útiles para temas que irán tomando un mayor peso, como es el de la reconciliación, los procesos de construcción de consenso y el empleo de las técnicas de diálogo para identificar zonas de posible acuerdo.

#### Quinta conclusión

La solución definitiva del actual conflicto bilateral con Washington requiere lograr la comprensión, de parte de quienes integran la élite de poder en la isla y en EEUU de que una Cuba independiente, soberana, basada en un Estado de derecho, democrática y con una economía de mercado social responsable, es la mejor garantía para la futura gobernabilidad del país y para la seguridad nacional de ambos. Si el actual régimen de gobernanza totalitario fuese remplazado –incluso de manera pactada– por una democracia deficitaria de baja intensidad, Cuba podría devenir en Estado Fallido y base de operaciones de redes del crimen organizado.

**Recomendación:** el inicio de la sucesión en Cuba y la posibilidad de un cambio en la política estadounidense ameritan una iniciativa soberana, discreta y temprana por parte de un grupo de países. El distanciamiento de las recomendaciones injerencistas de la comisión para la transición en Cuba creada por Bush en medio de la euforia inicial de la ocupación de Irak constituiría un primer paso de gran significado. Un cambio en la política de EEUU hacia Cuba, como el que ha sugerido Obama, tendría un impacto igual o mayor al que tuvo la Perestroika de la URSS en su momento. Esta última marcó el inicio de la retirada de uno de los actores externos del conflicto cubano. Una política estadounidense que iniciase la “evaporación” del

enemigo dejaría al conflicto cubano endógeno expuesto en toda su dimensión.

La iniciativa colectiva que aquí se recomienda debería ser la creación oportuna de un espacio de *buenos oficios* que dé salida satisfactoria al conflicto cubano y al que existe bilateralmente con EEUU, mediante el diseño de una hoja de ruta con compromisos e incentivos que actúen como presiones positivas a favor de obtener cambios significativos e irreversibles en Cuba en el presente quinquenio.

Existe una ventana de oportunidad para ello desde 2009 hasta 2012. En ese período de tiempo es de esperar más cambios en Cuba, otros (sean mayores o menores) de parte de un actor importante externo (EEUU), la salida de escena de otro importante actor externo con el fin del gobierno de Chávez en Caracas y el relevo para 2013 de una generación de líderes históricos en La Habana (incluidos los hermanos Castro). En esos años continuará el gobierno del PSOE al frente de España y el de Lula en Brasil. Las premisas generales de la posición de Canadá hacia Cuba gozan de un consenso entre partidos políticos que le otorga estabilidad más allá de cualquier proceso electoral.

Un Grupo de Buena Voluntad con potencial para aplicar esa estrategia podría estar integrado por España, Brasil y Canadá. La ejecución de una estrategia de este tipo debe asumir la forma de diplomacia discreta (*quiet diplomacy*) y puede combinar la gestión gubernamental con la de un grupo de personas en concertación con los Estados interesados en hacer avanzar esta iniciativa. Colaborar con un Grupo de Buena Voluntad integrado por esos tres países puede resultar atractivo para una dirigencia que busca anclajes externos. España aporta la conexión europea y a través de ella con el ACP. Brasil su potencial petrolero, influencia regional y el puente con el Foro de Diálogo Trilateral IBSA (la India, Brasil, Sudáfrica). Canadá traería a la mesa sus relaciones especiales con EEUU y la conexión con NAFTA. Las gestiones de un grupo como ese pueden también influir en el Club de París en alguna medida.

El Grupo de Buena Voluntad podría asumir tres misiones básicas:

- Dar seguimiento y acompañar el actual proceso de sucesión cubano.
- Ofrecer a los actuales dirigentes su disposición a desarrollar la política de compromiso constructivo ayudando a la exitosa reinserción de Cuba en la economía global en la medida en que la economía cubana se reestructure para esa posibilidad y se produzcan avances irreversibles hacia la democratización de la sociedad cubana en términos de pluralismo y tolerancia políticos.
- Servir de gestores/facilitadores si las partes lo desearan de un diálogo bilateral con EEUU para el restablecimiento de relaciones entre ambos países.

**Juan Antonio Blanco**

*licenciado en Filosofía y doctor en  
Historia de las Relaciones Internacionales*

## VII. Bibliografía complementaria

Se recomienda tener presente la siguiente bibliografía complementaria:

- Álvarez, Alberto, y Gerardo González (2001). *¿Intelectuales versus Revolución?*, Arte DT, Canadá, 2001.
- Álvarez, Alberto (2002). *La transición a la democracia en Cuba*, Editorial STC, Venezuela.
- Álvarez, Miguel (2004). "Cuba y la doctrina de seguridad nacional de EEUU". *Rebelión*, [www.rebellion.org](http://www.rebellion.org).
- Alzugaray, Carlos (2000). *Crónica de un fracaso imperial*, Ciencias Sociales, Cuba.
- Bardach, Louise (2002). *Cuba Confidential*, Grove Press, EEUU.
- Blanco, Juan Antonio (2002). "Cuba: en busca de una nueva izquierda", *La Factoría*, n° 16, Barcelona.
- Blanco, Juan Antonio (2003a). "Las Cubas posibles", en *La reconciliación nacional, la transición y un proyecto para la nación*, Ediciones STC, Venezuela.
- Blanco, Juan Antonio (2003b). "Cuba: otro futuro mejor es posible", *El País*, 16/VI/2003.
- Blanco, Juan Antonio (2008). "Cuba at a Crossroads: A Conflict Transformation Perspective" (2008). Análisis para una Fundación privada de Estados Unidos.
- Bobes, Velia Cecilia (2000). *Los laberintos de la imaginación*, Colegio de México.
- Carranza, Julio, y Pedro Monreal, (1997), *La reestructuración de la economía*, Nueva Sociedad, Venezuela, 1997
- Castillo, Siro del (2004). *Informe de la Comisión para la Asistencia a una Cuba Libre*, Miami.
- Castro Mariño, Soraya (2001). "A New Approach to US-Cuba Relations", presentación ante la 42nd ISA Annual Convention, Chicago, febrero.
- Castro, Fidel, discursos, en sitio *web* del Consejo de Estado de Cuba, <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/index.html>.
- CFR (2001). *CFR Task Force on US-Cuban Relations in the XXI Century*, Nueva York.
- Conteh-Morgan, Earl (2004). *Collective Political Violence*, Routledge, Nueva York.
- Christie, Daniel J., Richard V. Wagner y Deborah Dunnan (2001). *Peace, Conflict and Violence*, Prentice Hall, EEUU.
- Dilla, Haroldo (1996). *La democracia en Cuba y el diferendo con EEUU*, CEA, Cuba.
- Dilla, Haroldo (2003). "La gobernabilidad en la transición incierta", colección *Cuba: sociedad, cultura y política*, editada por Mauricio de Miranda, CEJ, Colombia.
- Domínguez, Jorge (2002a). "US and Cuba Cooperate on Many Issues", *Miami Herald*, 29/II/2002.
- Domínguez, Jorge (2002b). "La política de EEUU hacia Cuba durante la segunda presidencia de Clinton", *Palabra Nueva*, n° 111, septiembre.
- Draper Theodore (1965). *Castroism*, Praeger, EEUU.
- Faya, Ana Julia, y Pedro Pablo Rodríguez (1996). *El despliegue de un conflicto*, Ciencias Sociales, Cuba.
- Fisas, Vincenc (2002). *Cultura de paz y gestión de conflictos*, Icaria, España.
- Fisher, Roger, y William Ury (1991). *Getting to Yes*, Penguin, EEUU.
- FIU Task Force (2003). *Cuba, la reconciliación nacional*, FIU, Miami.
- Flachsland, Cecilia (2003). *Pierre Bourdieu y el capital simbólico*, Ideas, España.
- Galtung, Johan (2003). *Trascender y transformar*, Editorial Quimera, México.
- Geyer, Georgie Anne (1993). *Guerrilla Prince*, Andrews and Mac Meel, EEUU.
- Giulliano, Mauricio (1998). *El caso CEA*, Universal, EEUU.
- Gonzalez, Edward (2004). *After Castro, Alternative Regimes and US Policy*, University of Miami.
- Gutiérrez, Orlando (2001). *La república invisible*, Miami.
- Hidalgo, Alcibíades (2004). "Dentro de la cúpula del doctor Castro", *Revista Limes*, n° 4, Italia.
- Human Rights Watch (1999). *Cuba's Repressive Machinery*, HRW.
- Ichikawa, Emilio (2001). *La heroicidad revolucionaria*, Center for a Free Cuba, EEUU.
- Interamerican Dialogue (2004). *Letter to Secretary of State Colin Powell*.
- Latell, Brian (2004). *The Military in Cuba's Transition*, University of Miami, CTP.
- Lederach, John Paul (1995). *Preparing for Peace*, Syracuse, EEUU.
- Lederach, John Paul (2003). *Conflict Transformation*, Good Books Intercourse, EEUU.
- Mankiewicz, Frank, Y Kirby Jones (1975). *UIT Fidel*, Ballantine Books, EEUU.
- Martín, Américo (2001). *América y Fidel Castro*, Panapo, Venezuela.
- Matos, Huber (2002). *Como llegó la noche*, Tusquets, España.
- Mesa Lago, Carmelo (2003). *Economía y bienestar social*, Colibrí, España.
- MINREX. *Declaraciones oficiales*, <http://www.cubaminrex.cu/>.
- Miranda, Mauricio de (2003). "Cuba, Estado y política económica para el desarrollo de la economía cubana en las condiciones de la globalización", en Mauricio de Miranda (ed.), *Cuba: reestructuración económica y globalización*, CEJ, Colombia.



- Monreal Pedro (2002), *Development Prospects in Cuba*, ILAS, Reino Unido.
- Montaner, Carlos Alberto (1999), *Viaje al corazón de Cuba*, Plaza Janes, España.
- Montaner, Carlos Alberto (2003), *Transición en España, lecciones para Cuba*, University of Miami, CTP.
- OEA (2002), "Unidad para la Promoción de la Democracia", en Yadira Soto (comp.), *Nuevos caminos para la resolución de conflictos*, Guatemala.
- Padilla, Cristina (1997), *Nuevas empresas y empresarios en Cuba*, Fescaribe, México.
- Paterson, Thomas G. (1994), *Contesting Castro*, Oxford University Press, EEUU.
- Pérez Stable, Marifeli (1993), *La revolución cubana*, Oxford University Press, EEUU.
- Pérez Stable, Marifeli (2007), *Cuba en el siglo XXI*, Editorial Colibri, España.
- Rattliff, William (2004), *China, Lessons for Cuba's Transition?*, University of Miami, CTP.
- Rettberg, Angélica (2005), *Entre el paredón y el perdón*, Universidad de los Andes, Colombia.
- Robins, Nicolas A. (2003), *The Culture of Conflict in Modern Cuba*, Mac Farland, EEUU.
- Rojas Rafael (2003), "Cultura e ideología en el poscomunismo cubano", colección *Cuba: sociedad, cultura y política*, editada por Mauricio de Miranda, CEJ, Colombia.
- Ros, Enrique (2001), *Castro y las guerrillas en América Latina*, Universal, EEUU.
- Sharp Gene (1980), *Social Power and Political Freedom*, Porter Sargent Books, EEUU.
- Wayne, Smith (1987), *The Closest of Enemies*, W.W. Norton, EEUU.
- Weeks, Dudley (1994), *Conflict Resolution*, Tarcher Putnam, EEUU.
- WOLA (2002), *A Time for Change*, Washington DC, EEUU, mayo.
- Yanes, Hernán (2003), "Fuerzas armadas y política revolucionaria", en *La reconciliación nacional, la transición y un proyecto para la nación*, Editorial STC, Venezuela.
- Zeitlin, Maurice, y Robert Sheer (1963), *Cuba: Tragedy in our Hemisphere*, Grove Press, EEUU.

## Cuba: democracia para una nación posible

Manuel Cuesta Morúa

- "Usted es un Kerensky..., yo creo en su sinceridad, pero usted es un ingenuo".

- "En verdad yo no quiero ser un Kerensky".

- "Tampoco lo quería Kerensky".<sup>1</sup>

De una conversación entre Henry Kissinger y Mario Soares (1974, transición en Portugal).

Un conocido chiste de la Polonia de Jaruzelski, después del golpe militar de 1981, nos describe bien nuestra estructura psicológica, al tiempo que nuestra soberbia de futuro, cada vez que intentamos conocerlo empíricamente. Nos cuentan los polacos que en esa época las patrullas militares tenían el derecho de disparar, sin aviso, a las personas que estuvieran transitando las calles después de las 10 de la noche. En una ocasión, un soldado que patrullaba junto a otro, vio a alguien apurado, faltando 10 minutos para las 10, y le disparó inmediatamente. Cuando su colega le preguntó por qué disparaba por adelantado, aquel le respondió: "yo conocía al tipo, vivía lejos de aquí y bajo ninguna circunstancia podía llegar a su casa en 10 minutos, de manera que, para simplificar el asunto, le disparé ahora".<sup>2</sup>

Este es un caso ejemplar que nos ilustra como el *conocimiento anticipativo* de un saber indemostrable puede cumplir su función, aniquilando prematura y efectivamente a su objeto.

¿Cómo podía saber el soldado si el hombre iba a pernoctar justamente a 100 metros de su caída? ¿No tenía este más opciones que las de refugiarse en su propia y distante casa? ¿No cabría la posibilidad de que el individuo, sabiendo que no tendría tiempo, pidiera a la propia patrulla un espacio en la caseta de guardia? A fin de cuentas este soldado, celoso del deber, tendría su cama vacía para un acto humano de *perdonarla-vida-a-tiro-real*, que preservara el cumplimiento posible de otro deber cierto. En última instancia, las opciones siempre están abiertas para estirar el tiempo un minuto más allá de las 10. "Saber" de antemano tiene también sus costes en vidas humanas, sociales y políticas.

Esta situación de *10 para las 10* puede ser transferida al análisis prospectivo de la transición en Cuba. Sabiendo que va a ser *disparado*, es decir, conociendo el final del chiste polaco, el régimen muy bien podría o detener la salida hacia la zona de transición, o quedarse en una estación intermedia, o simplemente desviar el camino hacia un rumbo no previsto en los procesos de cambio anteriores. Desde otro punto, y conociendo que hay gente dispuesta a *dispararle*, el gobierno estaría tentado de enviar señales de dispersión, en lo que llamaríamos "diversionismo transicional", con el fin de confundir a los observadores y a otros actores, y enmascarar sus políticas para no ofrecer información sensible acerca de un proceso en riesgo. Finalmente, la incursión analítica dentro o desde fuera de un proceso que inevitablemente desgasta sus propias variables políticas, estaría cercana al aborto de un proceso que, expuesto frente a todas sus consecuencias, puede cerrar el cuerpo justo encima del quirófano para caer en lo que los psicoanalistas llaman estado de negación. El efecto definitivo de todo ello sería la clausura política de un proceso de cambio por saturación

informativa. Algo así como el cantado colapso de la Internet por un desmedido trasiego de *bytes* en la banda ancha.

¿Son posibles estos desarrollos? Paradójicamente, no. Si una transición es inevitable es la de Cuba –y como no lo han sido todas–. La soviética fue una transición fallida que implosionó un Estado multinacional sin crear, excepción de las repúblicas bálticas, sociedades modernas, estables y referenciales. Porque es evidente que todas las transiciones que fueron se convierten en paradigmas. Es evidente también que el abandono del comunismo no desemboca necesariamente en la democracia.

En Cuba, la transición es inevitable por razones que guardan estrecha relación con el proceso de acumulación negativa y combinada de fallas culturales y estructurales, propiciado por la psicología particular del poder. Y no tendría por qué haber sido así. Si ella no hubiera sobredeterminado todo el proceso de la isla –esto es un ejercicio contrafáctico, por supuesto–, los cambios en Cuba siempre habrían sido entendidos, asimilados e incorporados como un fenómeno connatural a un proceso lógico y nominalmente abierto al futuro. El cambio se habría captado como un proceso incremental de una sociedad en crisis de crecimiento, y no como una reestructuración dolorosa que amenazara los cimientos fundamentales de la nación.

Es bueno recordar aquí que Cuba osciló, y de algún modo todavía oscila, dentro del imaginario global de un sector de la izquierda, más como Revolución Cubana –la utopía permanente en aparente movimiento– que como Estado republicano moderno en el entramado internacional de naciones. Una ventaja que aprovechó para cristalizar su imagen de sociedad modélica en cambio –sin serlo en verdad–, pero que de pronto se convierte en desventaja al no poder desembarazarse de una especie particular de "sultanismo" en los trópicos. Es fascinante aproximarse a la Cuba de los últimos 49 años desde el punto de vista del síndrome del castillo de naipes: una obra hecha con tiempo, paciencia y equilibrio que se desmorona, irreversiblemente, por su desmedida apuesta a las razones *pascalianas* de un arquitecto.

¿Qué significa entonces el síndrome de *10 para las 10* en el caso de Cuba? Veamos. En primer lugar significa que las transiciones que *se hicieron* en la marcha, sin mucha información precedente, se convierten en cuerpos analíticos aprovechables por el gobierno precisamente para cerrar la ruta democrática. En segundo lugar, que los que intentan definir la transición en Cuba han utilizado efectivamente estos cuerpos analíticos para establecer una normativa del cambio –en Cuba casi debía haberse verificado un tipo de cambio que llamo *transición inteligente* por la cantidad de información disponible empleada para propiciarlo–. En tercer lugar, ello ha saturado las fórmulas

<sup>1</sup> Huntington (1994), p. 18.

<sup>2</sup> Žizek (1989), pp. 6-7.

dentro de un esquema comparativo que dibuja, desde el saber, una hoja de ruta externa de transición fácilmente descifrable y utilizable por sus enemigos internos. En cuarto lugar, y esto es básico, desenfoca a los actores potenciales de la transición, que pierden de vista el concepto de diferencia específica, el más importante para imaginar una fórmula apropiada que permita que la transición cubana se haga desde sí misma. En política, la diferencia específica es el concepto fundamental que posibilita la adecuación efectiva y aclimatada de estrategias generales y, si se trata de momentos críticos como el de una transición, facilita su posibilidad. Ni España podía transitar con la fórmula portuguesa, ni Portugal con la española. Y ambas son paradigmáticas.

Por tanto, si el gobierno cubano ha tenido éxito en esquivar la transición ha sido también porque los actores del cambio han tenido mucha información general *desaprovechable* y poca información específica *aprovechable* en el caso de Cuba. Lo que abre el campo a otra paradoja: si el conocimiento precedente posibilita la economía del tiempo para procesos subsiguientes, acelerando sus desarrollos, en Cuba el *saber hacer* desde las otras experiencias se ha convertido en un obstáculo al mismo nivel que la falta de voluntad para el cambio, o que ciertas políticas externas. El retardo histórico en momentos globales de cambio se puede pagar caro precisamente por lo que se conoce en sus aristas y consecuencias principales y por las dificultades de procesamiento útil de tantas carpetas informativas.

La ignorancia de lo que constituye nuestra diferencia específica, el no uso o poco uso de la información de caso, la falta de imaginación interna, la fortaleza relativa del régimen y algunas estrategias externas se han combinado para lentificar la transición en Cuba. Pero no la han hecho imposible. En tal sentido, el síndrome de *10 para las 10* solo implica que la inadecuación entre saber disponible y realidad específica ha parapetado al régimen y descolocado, por su parte, a los actores del cambio, bloqueando la transición por mucho más tiempo que el razonable: tanto para una teoría de la transición como para las necesidades de la sociedad cubana. Y una tercera paradoja se desprende de esto: el gobierno cubano ha aprendido de las otras transiciones para tratar de impedir la, pero no lo ha logrado; en cambio, los actores u observadores del cambio democrático en Cuba han utilizado todo el conocimiento de esas mismas transiciones, pero no han podido producirla. Esto significa, y refuerza, la inevitabilidad de una transición que, sin embargo, se viene dando casi al margen de sus amigos y enemigos. Ya no tanto, desde luego. La cuestión final en este punto es la de cómo utilizar el conocimiento en política, sea en momentos críticos o en momentos normales. La posibilidad de aprender de los otros en materia de transición está siempre abierta (los húngaros aprendieron de los españoles en este sentido), pero a condición de no perder el *principio de realidad*.

Asunto crucial. Con independencia de las tipologías de las transiciones –las más extendidas son las de Samuel Huntington y Juan Linz, aunque hay una que me parece instructiva, la de Fredo Arias King–, podríamos distinguir entre las transiciones que se hacen a sí mismas y las transiciones

volitivas o deseadas. En las primeras predominan la lógica de los acontecimientos y la dinámica de los procesos por encima de la ingeniería política de actores racionalizados. En este tipo de transiciones, los hechos y la información sobre ellos fluyen casi a la vez, en el mejor de los casos, acortando los tiempos para la toma de decisiones apropiadas que controlen acontecimientos indeseables. La imaginación, el liderazgo y la fortaleza de los actores son aquí esenciales para impedir que los acontecimientos desborden la metabolización social y política del cambio, frustrando de tal manera su éxito. La transición portuguesa responde a este tipo. Cuando Henry Kissinger acusa de ingenuo a Mario Soares, pretende que este no asuma el papel de Kerensky conscientemente, es decir, como actor racionalizado. La respuesta de Soares –“yo no quiero ser un Kerensky”– está en sintonía con la falta parcial de control de los procesos y acontecimientos en Portugal de alguien que también tiene un control parcial sobre el destino de sus últimas intenciones. Felizmente, Portugal alcanzó la democracia y dio inicio a la tercera ola, pero muy bien podría haber fracasado, en un país donde los actores producían y acompañaban a los acontecimientos: todo casi al mismo tiempo.

En la segunda de las transiciones, esto es, en la de tipo volitivo o deseado, predomina la ingeniería política de actores racionalizados –los que conscientemente diseñan desde su visión particular el esquema general del proceso– por encima de los acontecimientos y los procesos. La información previa sobre los hechos es en ella importante para producir los hechos subsiguientes, y la experiencia anterior sobre acontecimientos similares es empleada aunque solo sea para mostrar a los actores por donde no puede o debe encaminarse un proceso político. En este tipo de transiciones podría decirse que su éxito esta cantado si los actores principales están colocados en la clave de bóveda de la catedral política que van a construir. Cuando el Rey Juan Carlos de España pudo descartar a Arias Navarro en favor de Adolfo Suárez estamos posiblemente ante un tipo de transición volitiva o deseada en la que los actores producen los hechos. La española clasifica por tanto aquí, independientemente de que no todos supieran las intenciones del Rey de España. Ya a la húngara le fue mejor.

Claro, en ambos tipos, se conectan las fallas estructurales del régimen a sustituir con las demandas sociológicas de la sociedad y sus dispositivos culturales y tecnológicos para exigir un modo distinto de rearticulación social y política de la convivencia y creación de bienestar. Que este modo distinto sea nuevo, depende precisamente de la clase de actores políticos y sociales que controlen el proceso en niveles clave.

Por eso cabe distinguir un tercer tipo de transición a medio camino entre los *acontecimientos-que-ocurren* y los *acontecimientos-que-son-producidos*. Llamémosle a este tipo las transiciones fallidas. En ellas, tanto los acontecimientos como los actores pueden generar y desatar una cadena de hechos y procesos incontrolables o incontrolados, por una multiplicidad de razones que no cabe relacionar aquí. La transición rumana clasifica perfectamente en el tipo; pero la clásica es la transición en la ex Unión Soviética. Un actor

racionalizado, Gorbachov, desató un proceso sin calibrar toda la información previa y fue desbordado por los hechos. Paradójicamente, Gorbachov repitió a Kerensky, tanto por razones culturales como de experiencia, pudiendo evitarlo si hubiera leído detenidamente la historia de su propio país. Por lo que la transición que desató produjo un modo distinto, pero no nuevo, de rearticulación social y política de la convivencia, ya para entonces, exclusivamente rusa.

De ahí la importancia del *10 minutos para las 10* en Cuba. ¿Cómo podemos los cubanos imbricar el conocimiento de procesos de transición anteriores con nuestras realidades específicas? ¿A dónde conduce una transición que se hace a sí misma, si los actores no toman conciencia del curso de los acontecimientos y de la dinámica de los procesos sociológicos, lo que teleológicamente llamamos el sentido de la historia, y actúan apropiadamente para montarse en el *carro de la historia*? ¿De qué vale repetir ciclos históricos que no tienen sentido porque no se conectan con las exigencias de la sociedad? ¿Qué papel podemos jugar los actores alternativos desde la política, desde el saber o desde la cultura para que la transición llegue a buen puerto? ¿Dónde estamos realmente en el 2008? Estas y otras son las preguntas que debemos hacernos los cubanos una

## I. ¿Por qué es Solitaria la Ola de democratización de Cuba?

**Razón primera:** en el mapa político mundial quedan muy pocos países por democratizar, en los términos definidos por las sucesivas olas democratizadoras globales: elegibilidad de los funcionarios públicos entre alternativas diversas que compiten pacíficamente por el poder político, vacío simbólico del centro político como exigencia previa a la competitividad por el poder (Lefort), división de poderes (Montesquieu), libertades fundamentales fundadas en el individuo para activar al ciudadano cultural de derechos y al ciudadano político de participación y deliberación al interior de la sociedad civil (Habermas), y redistribución del bienestar y la riqueza creados desde criterios de justicia social (Laclau y Mouffe). Corea del Norte, China, Myanmar, Singapur, Vietnam restan en Asia; Sudán en el norte de África, más la mayoría de los países de Oriente Medio. No son pues, en su mayoría, naciones básicamente centrales y conectadas las que deben abrirse al juego democrático, aunque sea en forma embrionaria. De modo que el continuo que describe la democratización en términos geográficos –de hecho una democratización solitaria es un verdadero parto histórico– se rompe en este caso doblemente para Cuba: geográfica y culturalmente.

**Razón segunda:** el contexto ideológico de la democratización está siendo discutido: se ha debilitado el impacto mundial del debate –la democracia ya está incorporada en la mayoría de los países– alrededor de conceptos como el de elecciones libres, valores democráticos, libertades básicas, mercados abiertos y otros que arrinconaron a los enemigos de la democracia en zonas importantes del mundo, en el punto más elevado de la democratización global. El contexto latinoamericano, en el que se desenvuelve Cuba, es particularmente complicado para una ofensiva democrática pura porque las expectativas sociales del

vez que ha comenzado nuestra “Ola Solitaria” hacia algo que queremos sea la democracia.

Sí, podemos llamar, a la transición que se inicia, la “Ola Solitaria”. Ello significa que Cuba, desde nuevas perspectivas, demanda ya en sí misma y desde sí misma la necesidad del cambio: un cambio inevitablemente democrático porque es la única posibilidad de completamiento de la nación cubana. En este punto una distinción me parece importante: en el caso de Europa central, se trataba de unas naciones que volvían a *ser*. En el caso de Cuba, de la necesidad y posibilidad de ser una nación. La democracia tiene aquí, por tanto, al lado de sus efectos modernizadores, un valor culturalmente estratégico y de seguridad nacional como quizá no lo tuvo en otras naciones. En muchas de ellas adquirió un valor moral, al tiempo que histórico, como es el caso de la antigua Checoslovaquia. Y no intento decir que la instauración de la democracia en Cuba no se sostenga, como en cualquier lugar, en una necesidad moral; solo intento significar que en el juego de variables que se ponen en movimiento a favor de ella, la moral no es la más relevante: esa necesidad humanamente sentida, expresada y articulada en grandes movimientos de que una situación insostenible debe cambiar.

continente están contestando o minimizando el valor de muchos de aquellos conceptos. Muchos barómetros de medición sobre el apego de los latinoamericanos a los valores generales de la democracia comienzan su diagnóstico diciendo: *todavía la democracia goza de prestigio en...* Pero si la democracia en el continente no ha perdido seguidores, los valores sociales aumentan su espectro poblacional a una velocidad y escala mucho mayores, con la explosión al poder de los pueblos autóctonos que tiende a favorecer a los comunitarismos. Ello beneficia la percepción social que existe en América Latina respecto a Cuba y reduce la presión democrática de las sociedades civiles y gobiernos en los respectivos países.

**Tercera razón:** la rareza cubana en el hemisferio occidental, como único Estado no democrático, juega más en contra que a favor de la llegada de las libertades a la isla. Siendo la última, la falta de democracia aparece más como una cuestión moral en el continente que como un elemento fundamental para destrabar la falta de integración económica o las necesidades geopolíticas del bloque latinoamericano. Si Cuba estuviera en la zona andina, no podría sobrevivir, es una hipótesis, a la próxima ola del movimiento de capitales que virtualmente movilizaría un MERCOSUR sano y dinámico. Ello explica, en parte, por qué la movilización internacional para la democratización cubana tiene asiento europeo y no latinoamericano. Las cuestiones de *marca exterior* no juegan para Cuba como si jugaron para España, Grecia y Portugal al momento de la democratización. La Comunidad Económica Europea tuvo un valor entonces para la democracia en estos países como la más fortalecida Unión Europea (UE) lo tuvo para los países de Europa Central y del Este. La pluralidad de bloques integradores que existen en un mismo espacio geopolítico y geocultural como América Latina

y el Caribe no tienen ni el mismo papel ni la misma importancia para Cuba.

**Cuarta razón:** a diferencia de las democratizaciones de Europa Central y del Este, que fueron transiciones mutuas y continuas entre países cercanos, Cuba tiene una defensa antidemocrática formidable para países que quieran deslegitimar todo esfuerzo democratizador: un enemigo externo que es el principal actor geopolítico en el escenario mundial. Se dice que el nacionalismo es la mejor coartada de los regímenes autoritarios para *fundamentalizar* su modelo es decir, vaciar de fundamento común a la diversidad de alternativas políticas dentro de un mismo espacio estadual. Y es cierto. Solo que el enemigo externo, en una época de pacificación de las relaciones internacionales entre países con límites geográficos bien definidos, es un elemento demasiado difuso como pretexto movilizador de movimientos antidemocráticos.

Es verdad que las democracias no tienden a guerrear entre sí, pero es también cierto que dos Estados contiguos claramente definidos en sus fronteras no tienen más tendencia a guerrear entre sí solo porque uno sea una dictadura y otro una democracia. De hecho, Palestina e Israel, formalmente dos democracias, están en guerra. No fue así entre Finlandia y la ex Unión Soviética, entendido como conflicto bilateral. La teoría del juego con los nacionalismos puede contribuir a terminar con dictaduras (Argentina).

El nacionalismo, por sí solo, no es pues la explicación suficiente de los *usos nacionalistas* del discurso antidemocrático del gobierno cubano. Tal y como lo veo, el hecho de que las prácticas políticas norteamericanas *urbi et orbi* se conjuguen con su protagonismo en la demanda de democracia para Cuba semiparaliza y envenena las diplomacias intra y extra continentales cuando se trata de activar políticas hacia Cuba en tal dirección. Es por eso que el gobierno utiliza los resortes morales de la diplomacia para intentar frenar a un actor como la UE que ha mostrado un interés, básicamente moral, en la democratización de Cuba. De modo que las fórmulas diplomáticas que se ensayaron en otras partes tienen pautas muy específicas para procesos más o menos comunes que han sido difíciles de activar hacia la isla. Ello nos singulariza porque dificulta una nueva imaginación diplomática. Este punto lo desarrollaré más adelante.

**Quinta y última razón:** la democratización de Cuba exige una desactivación cuidadosa de una identidad forzada: nación y revolución. El trasvase entre la una y la otra explica también la tardanza democrática de la isla. Ninguna de los actores antidemocráticos en las transiciones de la tercera ola pudo explotar una identidad semejante en términos positivos, no solo como recurso ante enemigos externos, supuestos o reales. El hecho de que la percepción básica de la mayoría de los cubanos *nacionalice* sus ganancias sociales y *socialice* su identidad nacional es un dato, no exclusivo quizá, pero sí específico de la realidad cubana. Un dato redondo que está en la base de dos cosas aparentemente contradictorias: por un lado, lo que Raymond Aron llamó el *complejo español* para referirse al pánico de la elite política española del siglo XIX frente a la

acelerada pérdida de las colonias: para ella, semejante pérdida era el equivalente a la pérdida de España misma, en su idea de un imperio que era percibido como una nación con sus provincias. En el caso de Cuba podría traducirse así: la posible pérdida de una conquista social significaría la pérdida de la nación. Por otro lado, y vinculado con esta visión dura de la nación cubana, una fortísima emigración, para los estándares migratorios de fines del siglo XX, que se “pierde” para la nación al no poder regresar a ella libremente y que, en buena parte, se desconecta de los valores nacionales, sea por la vía suave de su negación posmoderna, vista como un “sinsentido” en la era de la globalización, o por la vía dura de desprestigiar su simbología histórica.

La larga duración para vertebrar un proceso de democratización en Cuba levanta así una “Ola Solitaria” en un mar convulso por razones bien distintas a las demandas de participación libre, de alternativas diferentes, en los asuntos del Estado: las preocupaciones ecológicas, el terrorismo, los problemas financieros y los ajustes de recetas económicas cubren, con una capa densa y peligrosa, las demandas de democratización de Cuba.

De la media noche del 25 de abril de 1974 –la Revolución de los Claveles en Portugal– a la medianoche del día 9 de noviembre de 1989 –el derrumbe del Muro de Berlín– van 15 años. De 1989 a la media tarde del 31 de julio de 2006 –*abdicación* de Fidel Castro a favor de su hermano Raúl– van 17. Durante esos primeros 15 años se produce lo que Samuel Huntington clasificó como la tercera ola de las democratizaciones, desde una dimensión histórica y global. Durante los otros 17 años no se verifica ningún proceso democratizador sustancioso en dictaduras o regímenes totalitarios remanentes, en las que las exigencias de democracia fueran sólidas. Más bien, dentro de este período, comienzan procesos de contrarreforma democrática allí donde las tensiones en esa dirección son realmente visibles: en Myanmar, China, Sudán, Nigeria la reacción antidemocrática de parte del régimen o de sectores de poder gana la partida, en lo que puede ser considerado como la tercera ola contrarreformista, si bien periférica en relación con el proceso anterior.

Y la tercera ola democratizadora comienza barriendo modelos autoritarios y termina liquidando modelos totalitarios. En el caso de la barrida antiautoritaria –el primer segmento–, se inicia en la periferia de las naciones decisivas en términos económicos y políticos; en el caso de la barrida antitotalitaria –el segundo segmento–, se empieza por el centro animador –la ex Unión Soviética– para terminar en su periferia. Una condensación del cambio democrático que cultural e ideológicamente no dejó en pie ninguno de los pilares que legitimaban regímenes basados en valores políticos antidemocráticos. Esto puso a la defensiva a los que se negaban al cambio, que empezaron su intento legitimador en la cultura, es decir, por su pasado. Lee Kwang Yew en Singapur es el mejor ejemplo.

¿Por qué Cuba se escapa de esta tercera ola? Situémosla. Durante el primer segmento, la isla, que comparte claves fundamentales con regímenes de tipo autoritario, está protegida

por los “valores democráticos” que dimanaban del circuito ideológico del *socialismo real*, por su pertenencia concreta a él –lo que implica recursos estabilizadores–, por su condición de mito tercermundista y por su definición nacionalista frente a EEUU: un cuádruple blindaje con el que no contaban ni cuentan muchos países en el mundo. Durante el segundo segmento, Cuba, que reproduce la institucionalidad de los regímenes totalitarios superados, se protege, sin embargo, con los valores sociales que no crean los regímenes autoritarios, y de nuevo con su dimensión nacionalista frente al mismo enemigo: ya en este momento el blindaje pierde al menos una capa, pero es lo suficientemente fuerte como para resistir esa ola democratizadora. Unir en el mismo proceso una agenda social y una agenda nacionalista provee una poderosa relegitimación que por sí sola es capaz de crear modelos *ex novo*. En una comparación al límite pero instructiva, es como si el régimen nasserista hubiera renacido en Cuba en cualquier fecha entre 1986 y 1990, con una condición mítica casi intacta, aunque en lento descenso. Claro, esta relegitimación pone de relieve los trazos autoritarios que el régimen cubano compartía desde su debut con los regímenes barridos en el primer segmento de la tercera ola de Huntington. Y ello tendrá consecuencias para el tipo de transición hacia la democracia, que tiene su partida oficial de nacimiento a media tarde del 31 de julio de 2006.

¿Cuándo y cómo se verifica el traspaso de legitimidades en Cuba? En 1986 y, cuarta paradoja, con un discurso político contrarreformista, en términos del *aggiornamento socialista* que pretendía Gorbachov en la ex Unión Soviética, que coloca a Cuba, casi pretendiéndolo, como el iniciador inadvertido de la tercera ola de la contrarreforma democrática de los años 80 del siglo pasado.

Lo que China congeló mediante la represión en la Plaza Tiananmen en 1989 y los generales birmanos con el golpe militar un año antes, el gobierno cubano lo congeló, por anticipación, con un discurso desde su efectivo control social, llamado de *Rectificación de Errores y Tendencias Negativas*, y dado por Fidel Castro en 1986 en el teatro Karl Marx de La Habana. Este discurso, en el que se pretendía la defensa del *socialismo real* frente al *socialismo renovable*, da inicio a un nuevo régimen de claros tintes autoritarios, pero fundamentado en lo social y en lo nacional.

Aquí comienza una nueva legitimidad para el gobierno cubano, que en lo sucesivo se deshace de cualquier relación orgánica con la cosmovisión comunista. A partir de entonces, la ideología del socialismo real adquiere una relación clara y estrictamente instrumental respecto al poder, que confunde a todos los observadores de la realidad cubana. Este fenómeno se ve con nitidez en el desplazamiento simbólico –no digo abandono– de Karl Marx a José Martí, un padre fundador del nacionalismo cubano, y en la “defensa del socialismo” con la estructura semiótica de muchos nacionalismos. Donde antes se escuchaba solo el grito épico del nacionalista “patria o muerte”, escuchamos a partir de entonces otro clamor pero desde la misma estructura: “socialismo o muerte”. Es un contrasentido desde el punto de vista de cualquier ideología emancipadora.

El enmascaramiento, tras el palimpsesto del relato comunista, garantizó el recambio de las legitimidades del poder en un desplazamiento político tranquilo del totalitarismo al autoritarismo. Lejos de debilitarlo, ello fortaleció al régimen con una nueva legitimidad que se arraigaba en una ausencia: la convocatoria de las instituciones ideológicamente legitimantes –el partido y la juventud comunistas– en un momento de redefinición global de las relaciones sociedad-Estado. Ello bloqueó las posibilidades de transición democrática en Cuba protegiendo, no al viejo Estado marxista, sino al nuevo Estado autoritario: un modo de escapársele a la democracia obviando, por ejemplo, la autogestión yugoeslava, –teóricamente de lo más avanzado en el campo socialista– y tomando la vía de un Francisco Franco reforzado con las estructuras institucionales heredadas del régimen inmediatamente anterior, que continúa cohabitando en el perfecto barroco ideológico e institucional de la revolución cubana.

Así se escapa Cuba a la tercera ola: con un autoritarismo tardío. Y más que tardío, claro: porque solo resolvió en ese momento, y a favor del primero, la tensa relación caudillo-institución que existió en Cuba desde el mismo año 1959.

El papel, casi liderazgo, del gobierno cubano en la tercera ola de la contrarreforma democrática se fortalece en la medida en que se fortalece su modelo autoritario. El estrechamiento de sus vínculos internacionales con regímenes del mismo sesgo es un reflejo de esto hacia el exterior. Definir nuevas relaciones externas con Irán, Pakistán, Zimbabue y Sudán puede resultar escandaloso desde el punto de vista marxista o de las democracias pero no desde la arquitectura internacional de los autoritarismos en su necesidad de una *entente* global de autodefensa.

Desde el punto de vista interno, la contrarreforma democrática, bajo su nuevo modelo, facilitó lo que no podría ser visto como legítimo desde la ortodoxia del socialismo real, es decir, las condiciones para la liberalización primero y democratización después: inversión extranjera, dolarización de la economía, capitalismo social embrionario, apertura al turismo occidental, flexibilización de modelos culturales, una nueva estructura de desigualdades basada en la cercanía a las fuentes del dinero y no tan solo a los modelos de sacrificio épico, la meritocracia y del privilegio –con lo que Cuba comienza su proceso de latinoamericanización–.

De otra parte, abre paso al pluralismo en el ámbito de las creencias religiosas, al debilitamiento progresivo de las organizaciones sociales de pertenencia –Comités de Defensa de la Revolución (CDR), Federación de Mujeres Cubanas (FMC)– y un fortalecimiento de los efectos de demostración de las sociedades del primer mundo que traerá una consecuencia sociológica irreversible, incluso para sostener el mismo modelo autoritario que se permite esta apertura forzada: la mentalización de los cubanos como una sociedad de clase media. Lo que se nota en los símbolos culturales de identidad que los cubanos asumen siempre que pueden y, muchas veces, sin poder: el móvil, el DVD y los últimos artefactos de la tecnología moderna. Toda una reafirmación agónica y consumista de la

condición occidental de la isla, y un tiro de gracia mortal a las bases ideológicas del partido comunista.

En efecto. Este no es convocado desde arriba y no puede tampoco discutir con los de abajo en la década decisiva: la de los 90 del siglo pasado cuando todo cambió, incluso, para la Cuba que se cerraba. Su último congreso, en el año 1991, fue el de la parálisis en la circulación de sus ideas y el último de la era comunista cubana. El debate del marxismo y sobre las ideas del marxismo-leninismo comienza a ser igual al de cualquier sociedad occidental: un debate de cámara, solo entendible y cada vez más por pequeños grupos de iniciados.

De aquí otra paradoja. Si el socialismo real implicó modernización extensiva de ámbitos sociales determinantes en una sociedad posmoderna –educación y salud pública–, el nuevo autoritarismo de idénticos actores que se introduce en 1986 abrió la modernización en ámbitos económicos, culturales y religiosos –con su influjo en la fragmentación de la sociedad cubana– como pocos observadores podrían sospechar: los nuevos racismos, la explosión de la homosexualidad, las diferencias tercermundistas entre el campo y las ciudades, la redistribución urbana de la desigualdad social y de orígenes étnicos y el fenómeno de la violencia son las consecuencias ¿posmodernas? de la modernización dura del autoritarismo. Como si Cuba solo pudiera estructurar la justicia social y la creación de bienestar desde esquemas duros de poder. Es esta una de las fallas culturales, de fuerte implicación en la estructura social, que los cubanos necesitamos resolver en la transición posible: el desacuerdo entre estructuras de dominación revestidas ideológicamente, pero heredadas de la colonia, y la eclosión de una sociedad posmoderna caotizada por la ausencia de canales supraestructurales y societarios que le den salida.

De este modo Cuba inicia su “Ola Solitaria” el 31 de julio de 2006. Sus conexiones ya dejan de ser, 17 años después, con los modelos del socialismo real, para establecerse con los modelos autoritarios. Está, a 32 años del inicio de la tercera ola, más cerca de España o Portugal que de Polonia o Hungría.

Era difícil percibir esa transición, del totalitarismo al autoritarismo, en los años 90. Entre otras cosas, porque percibir las tendencias de una transición que se vive, exige cierto desapego –lo que conlleva las dificultades de una historia del presente a lo Timothy Garton Ash– y mucho debate desde las experiencias acumuladas; también, por la respuesta que el gobierno dio a la explosión de disidencias al régimen: el despliegue de la policía política y el encarcelamiento por cualquier intento de organización alternativa de las ideas. En otra dirección, porque la constitución garantiza la ideologización del Estado, reconociendo explícita y exclusivamente al partido comunista como única organización política de derecho público. A esto habría que agregar que, excepción hecha de reformas capitalistas muy embrionarias, el Estado mantuvo firme el control de la economía. Finalmente, por un apego demasiado literal a la retórica del poder.

Sin embargo, la transición ocurrió de una manera insospechada. En cada una de estas zonas es visible ese proceso: el recrudescimiento de la retórica anticomunista es el reflejo de

que al discurso basado en las claves del anticomunismo se le escapaba una realidad política que jugaba con todas las variables posibles para garantizar la supervivencia de su lógica de poder. ¿Cómo atrapar a un régimen que dolariza la economía y se abre al capitalismo, en contradicción con su propia retórica socialista?

En lo que toca al mundo de la disidencia exactamente lo mismo: de la verdad social que intenta representar el régimen y que da sustento ideológico al castigo penal por “propaganda enemiga”, el gobierno se desplaza cada vez más a la utilización de las razones de Estado para justificar el encarcelamiento de sus opositores, y a la mera fuerza demostrativa de sus recursos coercitivos para disolver una reunión de tres personas. En términos del código penal estalinista era innecesaria la Ley de Protección de la Independencia Nacional y de la Economía de Cuba –Ley 88 de febrero de 1999, conocida también como Ley Mordaza–, que intenta hacer desaparecer a la oposición apelando al expediente de la seguridad nacional.

Respecto a la constitución y su reconocimiento del partido comunista como la única fuerza política dirigente de la sociedad, cabe el análisis de hasta dónde el país real del autoritarismo respeta el país legal de las instituciones del Estado. La participación de sus instituciones ideológicas en la mutación sociológica de los años 90 en Cuba es equivalente a la densidad política de los Estados Generales en la Francia de Luis XIV: casi ninguna.

Cierto, el partido comunista en Cuba siempre ha tenido fuerza en las provincias del interior, pero ello responde a la liviandad política de la otra institución representativa del Estado: la Asamblea del Poder Popular. Esto prepara al partido comunista para su nuevo recambio político: un típico partido de tipo *priista* que defiende intereses concretos, pero algo más ideologizado, bien fuerte en el *hinterland* del país; lo que garantiza el control de la movilidad circular de una típica provincia cubana, al tiempo que es más débil en su capital, donde la posmodernidad se vive con toda la fuerza y el vértigo de sus múltiples fragmentaciones.

El control de la economía es todavía el ámbito más cercano a la institucionalidad totalitaria. Aquí hay que tener en cuenta, sin embargo, que las grandes empresas del Estado, tanto industriales como agrícolas, se desenvuelven más como zonas de sujeción y control político de los trabajadores que como espacios de productividad y creación de bienestar para la sociedad y los obreros en particular. El dicho de la época soviética de que “nosotros hacemos como que trabajamos, y ellos hacen como que nos pagan”, se está cumpliendo en Cuba con más fuerza mientras el Estado se iba desplazando con más claridad hacia formas autoritarias de poder. Esa irrelevancia económica prepara el camino de la desplotarización del trabajo en Cuba.

Como bien demuestran los estudios de Carmelo Mesa Lagos y otros economistas, Cuba empieza a depender cada vez más del turismo, el tabaco, el níquel y los servicios médicos que de sus industrias tradicionales. En aquellas, la inmaterialidad del trabajo y del producto, la gerencia moderna y la capacidad profesional cuentan más que el trabajo material (el níquel es

Propia y a los campesinos privados. Estos podrían ser catalogados como nuevos actores socioeconómicos. Los campesinos privados, porque contando sólo con menos del 15% de la tierra cultivable en el país, participan significativamente en el mercado agropecuario cubano. Los llamados trabajadores por cuenta propia porque, aún con las innumerables restricciones y los altos impuestos a los que están sometidos por el Estado, han venido creando una importante red que ofrece servicios cualitativamente superiores a la red de servicios estatales. En sí mismos, estos sectores demandan una profundización en las transformaciones que les permita participar con más eficacia, garantía y prosperidad en el proceso económico.

- Otros sectores vinculados a la agricultura. Se destacan principalmente aquellos relacionados con el tabaco, el café y el cacao. Su dinamismo actual tiene mucho que ver con los estímulos propios del mercado y con formas de organización y gestión más autónomas. Asocian su suerte, pues, a los intereses y a la modernización. Lo mismo sucede con las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC) y las Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA) que, ahora estarían estimuladas para transformaciones necesarias en dirección a una mayor autogestión y a criterios más participativos.

- Las Fuerzas armadas, que se insertan en la vida civil y económica iniciando formas de gestión y de producción menos ortodoxas. Y esto es importante para la transición por dos razones: primero porque abre las posibilidades de reconversión civil de los militares, y segundo porque racionaliza y profesionaliza un sector sobredimensionado ajustándolo a las capacidades reales de la economía.

- Los trabajadores del sector estatal. Los más afectados por una modernización incompleta que los fragmenta según sus empresas participen o no de la inversión extranjera. Si bien un proceso acelerado de modernización podría llevar a un desempleo masivo, la modernización incompleta está segregando espacios agudos de desigualdad y diferenciación tecnológica que dañan la capacidad de muchos trabajadores para participar del bienestar, cualquiera que sea su magnitud real, y de la economía. El interés de los trabajadores en la profundización de las transformaciones económicas sería doble: por un lado reduciría la brecha entre los que participan y no participan de la modernización y, por otro lado, obtendrían directamente el fruto de su trabajo con el consiguiente bienestar para sus familias.

- Segmentos de la población asociados a la economía informal. Expresan las formas económicas primarias de una auténtica sociedad civil.

- El sector intelectual y profesional. Ambos participan del saber y la producción de conocimientos e ideas y en ambos la necesidad y las demandas de modernización están presentes. La crisis visible en estos dos sectores es patente y se manifiesta de dos maneras: una crisis de

crecimiento que busca acceso a la pluralidad, multiplicidad y diversidad del saber y una crisis de identidad que conlleva al abandono de las profesiones que no reportan beneficios materiales o satisfacción intelectual. Aquellos que han encontrado un vínculo permanente con el exterior no logran, o logran con evidente dificultad, articular su vida en un espacio intelectualmente diverso o profesionalmente útil. Ello explica el creciente éxodo de las mentes hacia lugares más promisorios. Para estos sectores, la transición es una necesidad misma del conocimiento y sus posibilidades de expresión.

- La juventud. La que mejor expresa las demandas y necesidades de la modernización desde el punto de vista generacional. Su crisis genérica de valores debe ser interpretada también como una crisis de inadaptabilidad a ciertos valores sin contenido o cuyo contenido ha sido desvirtuado por los mayores. Independientemente de su ideología o de las ideologías, la juventud busca incorporarse al mundo; de ahí que alimiente, en primer lugar, la cultura de la fuga y del consumo y la ruptura con los valores. No siempre para bien de la vida social.

Este contexto en transición, descrito esquemáticamente, entra ya en la zona de transición, a la que se llega en el momento en el que el poder pone de acuerdo sus políticas con las dinámicas sociológicas del país. Cuando la transición se completa entonces estamos frente a una plena correspondencia entre la naturaleza de las decisiones políticas y las dinámicas ideológicas de la misma sociedad.

Hay un momento político que precede a la *abdicación* de Fidel Castro, importante como punto de partida negativo para el arribo de la isla a esta zona de transición: el discurso que aquel da en la Universidad de La Habana en 2005 sobre la corrupción y sobre la posibilidad que esta tenía para liquidar lo que todavía concibe como proceso revolucionario. Es el reconocimiento en forma negativa de que la sociedad cubana vive fundamentalmente al margen de las instituciones y de la ley, y de que esta vida existencial no es solo un mero recurso de supervivencia, sino además un estilo cultural de vida. Dos cosas distintas.

Siguiendo, tras una enunciación negativa: es el reconocimiento de que los cubanos han venido creando una *contrasociedad* en el seno mismo de la "revolución" que amenaza con destruirla, en cumplimiento estricto del apotegma de Oakshott, el pensador político británico, quien dijo que "tratar de hacer algo intrínsecamente imposible es una empresa corruptora".<sup>5</sup> Y la respuesta a este discurso cambia el signo de los tiempos para Cuba. Lo que se propone desde el poder ideológico global en el que esa "revolución" adquiere sentido es una transformación modernizadora que la "preserve" en el curso de su propia utopía. Qué esta propuesta haya venido desde el extranjero por un *gurú* de la izquierda radical, el alemán Hans Dietrich, radicado en México, es un dato menor que solo revela que la *inteligencia* al interior de la isla es, en frase que se le atribuye a Voltaire, *capaz de arriesgarlo todo, la vida exclusive*. Expresión de esa

<sup>5</sup> Oakshott (2000), p. 135.



sociología del miedo consustancial a los totalitarismos vivos o inerciales.

Para la entrada de Cuba a la zona de transición, me parece importante esté diálogo indirecto al interior del ámbito ideológico de poder, dados los préstamos lingüísticos que la ideología marxista hizo a la estructuración del gobierno cubano. Esto permite eliminar, aquí vuelvo a citar a Oakshott, "el conflicto entre ideales morales (dentro de la sociedad) a fin de que el discurso político se vuelva demostrativo".<sup>6</sup> Premisa imprescindible para la normalización de lo político como espacio plural.

Cuando el 31 de julio de 2006 Fidel Castro empieza a hacer dejaición pública del poder, no hace otra cosa que dar paso a un proceso de transición, el contexto en transición descrito más arriba, que venía haciéndose de forma contradictoria y corrupta desde la sociedad misma. El mismo anticipa la entrada de Cuba en la zona de transición, y su hermano Raúl, que recibe el testigo para transmutar la élite revolucionaria en la nueva clase conservadora cubana –es tentador comparar este fenómeno con el origen de muchas monarquías– refuerza formalmente la transición iniciada con su discurso de los "cambios estructurales" del 26 de julio de 2007: un discurso político fundamental en un momento altamente simbólico.

Todo traspaso de poder marca profundamente el modo en que una sociedad, que necesita cambiar, va a transitar en el futuro. Por la manera que sucedió aquí, podríamos empezar a calificar a la de Cuba como una transición evolutiva en la que la crisis histórica no se resuelve a través de una crisis política rupturista. Este estilo permite empezar a resolver, de forma natural, una falla cultural de la isla en la naturaleza del ejercicio del poder, que desde ya asegura la transición política, si bien no en sus primeras fases.

Con Raúl Castro, el poder empieza a criollizarse, mientras que con Fidel Castro, en 1959, la revolución cubana recupera para el gobierno los estilos básicos del poder colonial: algo normal teniendo en cuenta los orígenes y formación de parte de la élite cubana en los primeros 40 años del siglo XX. Todavía en 1919, el 30% de la población habanera es de origen español,<sup>7</sup> un índice interesante que fortalece el dato en el resto de la isla.

La estructura fundamental del poder colonial combina varios elementos: una visión de orden vertical, que naturaliza la política que desciende; el corporativismo social, que conecta a toda la sociedad en un sistema de órdenes alrededor del poder; el misticismo iluminado, que desracionaliza las decisiones políticas; el providencialismo del gobierno, que no permite se discutan esas decisiones que descienden; el fuerte rechazo, casi desprecio moral, a la economía y al comercio; y el narcisismo de clase antiguo, con sus conceptos de lucha, heroísmo militar y grandiosidad del dominio que miran con desdén lo cívico e intelectual, considerándolos parte de la feminización de las sociedades. En ese sentido, la revolución cubana truncó la nacionalización de la política, en su sentido cultural, que venía verificándose en los primeros años de inicio de nuestra vida republicana y que se frustró esencialmente por la corrupción y, estructural e históricamente, por la ausencia de una burguesía

nacionalista. Se produce así otra paradoja que se hace invisible en la retórica social y nacionalista: la revolución cubana sobrevive porque se españoliza, en el sentido decimonónico de lo español: algo muy visible todavía en Cuba a través de los modos de otra élite, la Iglesia católica.

Con Raúl Castro se abre la posibilidad de retomar el curso criollo de la política cubana para entonces poder cerrar el círculo con su cubanización, es decir, en la incorporación de los otros desde la cultura que esos otros, fundamentalmente los negros, están en condiciones de aportar a la política por fin cubana: la tolerancia. Este es un tema excelente de antropología política que, junto al análisis histórico del concepto de revolución en Cuba, estamos desarrollando un grupo de intelectuales cubanos.

Para lo que en este análisis interesa, esta *transición-en-la-política-de-la-cúpula* es fundamental para la transición política en la sociedad y la refundación de la nación sobre la raíz plural de sus bases culturales. Esto no es un cambio menor para la democratización evolutiva de Cuba. De él está dependiendo todo lo demás.

Los pasos iniciales en la zona de transición tratan de ponerse más o menos a tono con la dinámica del contexto en transición anterior. Raúl Castro va, en tal sentido, bien por detrás de la sociedad cubana, pero tiene el mérito, mirado desde la mentalidad del poder, de interpretar las tendencias sociales y suspender el permanente diálogo de "la revolución" con la historia para empezarlo tímidamente con la sociedad.

Por eso, aunque parezca superficial desde el punto de vista de una estrategia seria, las medidas liberalizadoras de tipo consumista del gobierno tienen tres lecturas estimables; primero, no seguir prohibiendo lo que la sociedad tiene el modo de burlar, de tal manera se le quita suelo a la estructura de la corrupción en Cuba que se alimentaba también de una sociedad fundada en los privilegios; segundo, comienza a quebrar la relación medieval entre el Estado y la sociedad que "justificaba" prohibiciones premodernas –como si la revolución cubana no hubiera leído el comentario de Schumpeter de que la superioridad de la sociedad capitalista sobre la medieval era que mientras en la segunda se hacían medias solo para las reinas, en las primeras se hacían, además, para las obreras–; y, tercero, garantiza algo de calma social porque satisface la mentalidad consumista –en esto un cubano no difiere de un ciudadano del primer mundo–, aunque con ello reconozca *de facto* que la sociedad cubana no tiene mucho que ver con la ética revolucionaria del sacrificio, austeridad y capacidad para diferir la autogratificación material. En una paráfrasis de lo dicho por el analista Gottfried Benn, la cuestión en Cuba, para empezar, es hacerse el tonto y tener un par de artefactos, he ahí la felicidad.<sup>8</sup>

La transición comienza pues, no por un debate ideológico, sino tomando medidas concretas que miran a la sociedad. En términos estratégicos, este no es el punto de partida ideal de una transición porque no clarifica ni pone al descubierto los conceptos que regirán a la sociedad, pero para una sociedad saturada de ideología, es un arranque de cepa táctica que, expresando la incredulidad general con respecto al valor de

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 208.

<sup>7</sup> Segre (2003), p. 77.

<sup>8</sup> Sloterdijk (2003), p. 75.

las palabras, incluso de los que participan del poder, da un respiro psicológicamente liberalizador para los ciudadanos. Lo importante no es que como individuo tengo ya algo, sino que empiezo a valorarme por la posibilidad de tener. *Politics*, no *policy*. Liberación, más que estrategia.

La transición del poder hacia la sociedad, no de poder a la sociedad, comienza siendo ya política. Timothy Garton Ash, en su *Historia del Presente*, expresa un concepto interesante para la posibilidad de la política en sociedades en movimiento. En términos interrogativos es como mejor se capta su sentido: “¿cuándo hay apertura al futuro?”. Y se responde: “cuando es evidente la posibilidad de la sorpresa”.<sup>9</sup> ¿Y dónde radica la posibilidad de la sorpresa a partir del 2006 en Cuba? En la incógnita que abre el poder con el tratamiento a la dimensión económica del país.

Este no es un tema de mi competencia. Me gustaría decir, sin embargo, que desde el momento en el que comienza la ligera liberalización de la tierra, se abren las sorpresas, y empieza la transición política en Cuba. Aquí, una mínima liberalización económica es un paso político porque no se trata de políticas económicas del poder, sino de su economía política. Y ciertamente, el paso está en lo que se apunta como una tercera reforma agraria no declarada. 47 años después de la segunda y última, que lejos de favorecer al campesino, agigantó al Estado. Claro, la reestructuración económica que Cuba necesita es tan profunda que mi afirmación solo tiene el valor de indicar lo que esa reforma implica para la reestructuración de la política en el país, conectado con las posibilidades de transición realmente democrática.

Una redistribución de la tierra tiene un profundo impacto sobre la liquidación de la planta latifundista en Cuba y el agotamiento de la mentalidad agraria que provee de suelo a los poderes verticales. La vinculación de la tierra a la productividad –con su poderoso efecto sobre los sentidos de pertenencia– es una conexión de la agricultura con la tecnología, los mercados, la economía de servicios, la pluralización de comunidades agrícolas, la suavización de su convivencia y el *soft power* (poder suave) en el ejercicio de la política. Facilitado todo por las poderosas tecnologías de la comunicación que *enredarían* fácilmente a una isla, archipiélago en realidad, como Cuba. La garantía de la democratización, su irreversibilidad como tendencia, está en este proceso que comienza a verificarse en la sociedad cubana. La base sociológica del totalitarismo está en el tipo de sujeto que crea en relación con el Estado, pero la base del autoritarismo no está en las ciudades sino en la estructura tradicional de la campiña, una vez que la ciudad logra darle la espalda al poder mediante el escape hedonista y el clandestinaje de lo prohibido.

Si, como creo, la prueba de la transición está en lo que suceda definitivamente con la liberalización agrícola, la pregunta que surge es: ¿cuál es la dimensión sociológica de la sociedad cubana y cómo está respondiendo el poder a sus desafíos?

En 2006, el gobierno cubano despierta de su viaje mítico por la revolución a una sociedad cambiada y cambiante. La Cuba oficial del discurso no es la Cuba real de la sociedad, en una

falta de equivalencia tan simétrica como lo es el desencuentro entre el país legal y el país real.

El sujeto revolucionario se va extinguiendo a través de la mexicanización de sus relaciones con el poder: para él no se trata ya del credo ideológico, sino de cómo protege el trabajo y determinados accesos al bienestar que siguen la ruta de los antiguos privilegios otorgados. El ciudadano político solo aparece entonces cuando se le convoca en la plaza o para el ejercicio plebiscitario. El sujeto económico se bifurca entre la ilusión paternalista del Estado y el mercado negro de casi todos los bienes. El sujeto cultural se fragmenta entre diversos modelos y referencias, pero que poco tienen que ver con las referencias creadas por la producción cultural que viene del Estado. La cantidad de cultos, creencias, filosofías y modos de pensar de los cubanos es tan disímil que lleva a muchos a pensar en Cuba como una Babel cultural de gente que se comunica solo por la lengua común y por unas identidades profundas que tienen que ver con el gusto común por el béisbol, el dominó, el baile, el humor y la sociabilidad.

El sujeto moral se pierde en el “segundo nivel de reglas”<sup>10</sup> (doble moral) que anima una relación cínica sociedad-sociedad y Estado-sociedad, y que recupera, en los que nada tienen que perder porque nada tienen, el comportamiento *quínico* de la sátira, la burla y el choteo de vieja planta en la cultura cubana. Esto último puede indicar desmoralización, pero en realidad refleja el vigor de una sociedad que se burla de la rigidez ideologizante y conquista o reconquista el pragmatismo. Más exactamente, lo eleva como valor positivo.

La sociedad cubana es pues una sociedad pragmática que acaba de recibir un *shock* acrecentado de expectativas modernizadoras que presionan al Estado en dirección a la apertura.

¿Cómo responde el Estado a esta nueva sociedad? Entrando y saliendo al mismo tiempo de la zona de transición. El gobierno de Raúl Castro, y estamos hablando ya en una dimensión política, abre el campo de ofertas modernas y de determinados derechos individuales. Una dinámica de medidas restauradoras destruyen los privilegios proletarios, homogenizan a los cubanos y empiezan a equipararlo con el resto de los ciudadanos del mundo. Reflotar al cubano como sujeto de consumo hunde definitivamente al cubano como sujeto revolucionario y potencia sus necesidades de movilidad social, laboral y espacial. No olvidar que el dilema planteado por Albert O. Hirschmann de *voz y salida*, se ha resuelto en Cuba siempre a favor del último término. La movilidad espacial está, por tanto, profundamente incorporada en la cultura cubana como estrategia de supervivencia. Eso lo potencia el aumento de las expectativas.

Pero el gobierno de Raúl Castro sale de la zona de transición cuando se trata del campo estricto de la política. Si comparamos su estrategia política con la de Fidel Castro advertimos un avance importante en este ámbito. Hay un progreso del caudillismo a la institucionalidad que es beneficioso para la racionalidad de las decisiones políticas. Raúl juega el papel inevitable pero no le interesa la monarquía. Su apuesta es a la institucionalidad e intenta restablecerla. Pero lo hace, no a

<sup>9</sup> Garton Ash (2000), p. 45.

<sup>10</sup> Sloterdijk (2003), p. 295.

través de las instituciones representativas y electivas del Estado que lo vincularían más estrechamente con la sociedad, sino mediante las instituciones selectivas del poder que lo vinculan con una pretensión hegemónica sin correspondencia con la recomposición social de la sociedad. En una época en la que la expulsión del partido ya no significa la expulsión del pueblo, ¿cómo se puede legitimar la dominación de la minoría?, ¿qué sentido y posibilidad tiene colocar, por primera vez, a un partido comunista en el centro de la toma de decisiones, cuando carece de dispositivos ideológicos que contengan el desbordamiento de una sociedad cada vez más plural, cada vez más posmoderna, cada vez más pragmática y cada vez más descreída como la cubana? ¿A dónde va la restauración tardía del partido único?

Raúl Castro comienza por donde terminaron los países de la Europa Central, en la esperanza de darle cauce a la necesidad de institucionalización del poder revolucionario. Con ello parece intentar un doble proceso de reanimación que no encontrará respuesta en la sociedad: reanimar el papel de la utopía revolucionaria y reanimar los dispositivos de control disciplinario de un partido político desideologizado.

Semejante propósito crea una tensión política que, al final del proceso, entra en contradicción con la necesidad de reformas y que solo será resuelta con la "priización" del partido comunista: control del poder y de los intereses y más otorgamiento de beneficios corporativos a segmentos leales. Ese encuentro entre una sociología abierta y una institucionalidad cerrada "priiza" al partido comunista en el postautoritarismo. En este sentido, si Fidel Castro es equiparable más o menos a Franco, Raúl Castro, que no es ni Andropov, ni Gorbachov, es homologable a Miguel de la Madrid. ¿Quién será su Carlos Salinas de Gortari? Pregunta incontestable. El autoritarismo permitió el regreso de Cuba a sus bases occidentales y hace impensable una recuperación socialmente hegemónica del discurso comunista.

La tensión entre institucionalización a través del partido de la Constitución, la necesidad de reformas estructurales y una sociedad poscomunista pone en riesgo al proyecto de completamiento de la nación cubana. Sin embargo, responde a la necesidad de control político de la transición y no de reestructuración de la sociedad sobre bases marxistas.

Aquí reaparece una vez más el contralenguaje de la transición. En su época, W. Sombart contó más de 130 variantes de socialismo. Afirmar, como se hace constantemente, desde una zona de transición en la que se encuentra Cuba, que el socialismo es el *telos* de un proceso político necesariamente abierto al futuro, no llevaría a la variante 250 de socialismos posibles.

No hay una vía cubana al socialismo. Vía cubana significa el reconocimiento de que las elites hacen su retorno mental a nuestra identidad occidental. Ahora bien, la vuelta a nuestra identidad hace reaparecer el pluralismo, un pluralismo vigorizado por el autoritarismo personalista. Y si el pluralismo reaparece, una de dos: o se reproduce un autoritarismo partidista o se incorpora la pluralidad en las instituciones electivas del Estado, por la imposibilidad de encontrar representación en sus instituciones selectivas. De modo que Raúl Castro terminaría reproduciendo

las estructuras autoritarias de las que teóricamente intenta separarse con el permanente llamado a la institucionalidad, y reproduciendo los esquemas represivos que segregan a la sociedad.

Esto paralizaría las reformas, debilitaría el nuevo entramado social e implosionaría tanto al partido comunista como a la nueva convivencia que se estructura precariamente. Intentar llevar a cabo unas reformas en los cauces estrechos del imaginario de la idea de revolución y de las estructuras del partido comunista reproduciría el divorcio Estado-sociedad que nos apareció con claridad el 31 de julio de 2006. ¿Existe otro Raúl Castro en la línea monárquica? ¿Tiene este todo el tiempo para remontar las múltiples crisis de la sociedad cubana?

La necesidad de reformas profundas hace impensable la compatibilidad entre el tipo de pretensión institucionalizadora y el resultado presumible de unas reformas escaladas que complejizarían más a la sociedad cubana.

Mi hipótesis en este sentido es la de la institucionalización a través del partido comunista, pero como control de la transición. Sin reformas no se sostiene la hegemonía institucional del partido comunista; con reformas, tampoco. Una trampa<sup>22</sup> que solo tiene solución en la apertura al pluralismo, es decir a las otras expresiones de la tradición cubana que permitirían el completamiento de la nación: esto significa la democratización y el completamiento de la transición en su dimensión ideológica.

Sin embargo, sin control institucional no hay éxito en las reformas. Debilitado el carisma, agotado el discurso utópico, envejecido el liderazgo histórico, con múltiples disfuncionalidades estructurales, con una sociedad fragmentada, con una intelectualidad que empieza a circular y a discutir sus ideas, con una economía necesitada de reestructuración, con unas contradicciones que comienzan a aflorar en la elite, con una corrupción que no remite, con un aumento de la brecha social, con la presión de las expectativas acumuladas que se redimensionan con la liberalización reciente, sin una estrategia global de nación que mire hacia el pasado y se proyecte con una lógica inclusiva –lo que potencia la presión sobre el gobierno por la cantidad de demandas que tendrá que contener– y en una época en la que el trasiego global de la comunicación disuelve muchas certezas, 25 minutos después de afirmadas, habría que estar atrapado por una enajenación política profunda para no emprender transformaciones (Huntington) o reformas (Linz) como mero recurso de autoconservación política. Pero, habría que poner demasiada distancia de Marx para no advertir que un proceso de reformas incontrolado equivale al suicidio de clase. La cuestión se define desde el biopoder para elegir entre las necesidades de conservación y la muerte autoprovocada. Y la opción se llama reformas controladas.

Para ello el gobierno tiene dos alternativas: militarización de la sociedad o partidización, no ideologización, del Estado –la profundización de las reformas debilita el contralenguaje–. Y ha optado por la última porque una militarización de la sociedad tendría una naturaleza provisional solo justificable en caso de graves amenazas civiles o externas, que pongan en peligro la estabilidad del régimen. Sin peligro externo, la salida de los

militares a la sociedad liquidaría definitivamente la legitimidad del gobierno, en un país donde el ejército tiene una imagen más o menos positiva, y frente a una comunidad internacional que podría presionar más en el sentido de las reformas políticas que se quieren o aplazar o impedir.

La partidización del Estado, después de clausurada la vía de su recaudillización –ofrezco mis excusas por el neologismo– garantiza una imagen civil, un sentido más estratégico y de menos provisionalidad, una normalización internacional del gobierno, que está consiguiendo, al tiempo que la disciplina partidista en un momento crucial en el que las reformas no pueden ser eludidas pero tienen que ser controladas. Y la disciplina se garantiza, de un modo que no se puede conseguir por el discurso político, reagrupando a los líderes históricos, llamando al respeto de la vida orgánica de un partido leninista y militarizando su cúpula.

En todo caso, la partidización del Estado envía un mensaje de continuidad facilitada por el traspaso político tranquilo del poder, que permitiría, por primera vez en casi 50 años, que el partido comunista asuma el papel otorgado por la revolución y codificado en la carta magna del Estado. Esa idea de que nada cambia para que al menos algunas cosas cambien, es tentadora para el poder político y bienvenida por una sociedad mentalizada como clase media, que demanda transformaciones profundas sin acontecimientos traumáticos.

De modo que la movida conservadora en el Estado, con la senilización impensable del gobierno, no significa, a mi entender, una movida antireformista. Significa el control de las reformas, descendiendo a la sociedad con un paracaídas seguro. Y ese es el partido del Estado que muy bien podría llamarse, a partir de su próximo congreso anunciado para el 2009, Partido Comunista Institucional.

La partidización del Estado está garantizada también por la particular correlación de fuerzas en la elite. El país legado el 31 de julio de 2006 ha provocado un *shock* de sentido común en la *nomenklatura*. Por eso, hablar de reformistas y antirreformistas en el gobierno no tiene mucho sentido hoy en Cuba. Que en el gobierno haya contrarreformistas, no autoriza a hablar de un sector antirreforma enquistado en alguna locación del poder. Entre otras cosas porque la reforma tiene la legitimidad del segundo hombre de la *revolución*, el hombre que controla a los militares –sector que representa el único espacio legítimo para el “capitalismo de secuaces” en Cuba–, en cuya familia parece que se cuece parte de la estrategia secreta del gobierno –capitalizando *monárquicamente* una porción de la cifra política cubana– y quien ha cooptado en la cúpula del proceso decisorio a los que controlan al ejército y a las fuerzas de seguridad del país, junto a presuntos reformistas y antirreformistas.

En un sentido, eso hace peligrar la estabilidad del régimen, porque reconcentra la institucionalidad del país de nuevo alrededor de una sola persona –debilitando la misma institucionalidad–, pero la difusión del poder en un momento crítico puede amenazar también el proceso de institucionalización, con hombres y mujeres predisuestos para

la “nostalgia del caudillo” y que tienen que tomar decisiones. La institucionalización es en Cuba, no en un laboratorio de Cuba.

Por otro lado, los segundos en el escalón de mando del gobierno no tienen poder en sí mismos como para pugnar por el control o la influencia significativa en la política de Cuba. Están neutralizados entre sí y en relación con los poderes fácticos. En circunstancias como estas, la tendencia natural es a seguir las pautas de la teoría del juego, esto es, calcular los posicionamientos y controlar la emisión de la voz. De cualquier manera, después de que el caudillo agotó los liderazgos de los más visibles dentro del régimen, la construcción de una imagen política propia en torno a un sector faccional del poder requeriría una transición política más profunda. En esta dirección, la transición completa es necesaria tanto para la sociedad como para las ambiciones políticas de parte de la misma nomenclatura. En cualquier caso, ese sector tiende a ver la reforma como un beneficio.

Transformaciones, reformas, transición administrativa –en el sentido de que la política de liberalizaciones no sigue a un discurso estratégico, sino que elimina determinadas restricciones legales y consuetudinarias–, los cambios en Cuba cuentan con el consenso de toda la sociedad. La transición no tiene enemigos visualizables. Si los rostros del poder no presagian el futuro, nos dicen que todos están montados en el barco de las reformas. Eso es positivo porque pone a todo el país en la misma dirección en el momento de su mayor crisis histórica. Índice de la criollización de la política cubana –insisto en que las tensiones políticas en Cuba tienen un origen cultural que ha generado disfuncionalidades concretas pero también dramáticamente artificiales– que garantiza el predominio de la política práctica por encima de los artificios ideológicos. La ideología no dejará de funcionar, siempre que pase por la criba del pragmatismo.

Las preguntas son entonces: ¿qué transición?, ¿hasta dónde?, ¿cuáles son sus conceptos y cuál su ritmo?, ¿qué actores la posibilitan, desvían, retardan o frustran? Y otras.

Antes definía el contexto en transición que puede ser metafórico ahora como una *imagen-sociedad*, en movimiento autopropulsado. Ese contexto entra en la zona de transición cuando el gobierno capta que tiene que seguir la misma dirección de esta fotografía sociológica movida. ¿Cuál es el contexto global de este proceso de más de 30 años?

El gobierno cubano está en medio de una tríada inescapable. La geopolítica tradicional, la geopolítica de los valores y la geopolítica comunicacional. La primera es y ha sido estabilizadora. Las dos restantes no.

La geopolítica de los valores viene golpeando las costas de la isla al menos durante 30 años. Esta dice que la legitimidad de los Estados se fundamenta no solo en el derecho internacional, tal y como emergió después de la segunda guerra mundial, sino en cómo los Estados tratan a sus ciudadanos. Los derechos humanos, con toda la discusión que generan por el uso que han tenido como arma arrojada en los conflictos bilaterales, son una realidad que cada vez más impide al gobierno cubano utilizar la verdad geopolítica tradicional como pretexto para

dar la espalda a la geopolítica de los valores. Y en este punto, la transición está garantizada porque el gobierno, al firmar los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, ha aceptado la lógica de Helsinki, cuando la ex Unión Soviética y los países del ex bloque se comprometieron con Occidente en el respeto a los derechos humanos. En términos psicológicos, creo que eso indica la admisión de que a la larga, y contrario a la consecuencia keynesiana, todos podemos estar vivos en una comunidad respetuosa de los derechos humanos.

El momento para que el cuerpo político del Estado incorpore efectivamente esta asimilación política de valores universales no es controlable. El efecto inmediato de todo esto, no obstante, es que la sociedad cubana puede agregar a sus expectativas consumistas unas expectativas de valores que complejizan más las relaciones sociales y políticas en Cuba. Si hasta entonces la relación Estado-sociedad estaba exclusivamente mediada por el concepto de masa corporativa –sindicatos, agrupaciones intelectuales, CDR, FMC, etc.–, a partir de ahora comienza a tener como eje al individuo de derechos; quebrando, teóricamente, la exclusiva verticalidad y consiguiente impotencia del individuo respecto del Estado y de las organizaciones corporativas. Que eso se concrete depende de las políticas específicas del Estado, pero mucho más de los ciudadanos. Sea como fuere, la “Ola Solitaria” de la transición cubana tiene algo de legítima compañía internacional.

La geopolítica comunicacional es más difusa y *enreda* a Cuba más aceleradamente. Menos incontrolable por el gobierno, da

más poder a los ciudadanos. En ese sentido, la geografía natural que durante cuatro siglos creó nuestra condición insular pierde sentido para definir nuestras fronteras y posibilidades políticas. Si durante cuatro siglos la política cubana estaba limitada por las posibilidades de la *eco* geografía, ahora estamos frente a la política sin límites de la geografía.com. Lo que vuelve obsoleta toda política pensada en impedir la *movilidad* estática. Gracias a la globalización de la comunicación, Cuba empieza a ser un país *mediterráneo*.

Este nuevo contexto global impulsa desde luego nuestra “Ola Solitaria”. Y de una manera tal que desplaza el análisis sobre si la transición cubana es posible, al análisis del contexto geopolítico tradicional, de la capacidad de los diversos actores implicados y del enfoque de estos respecto de un proceso de transición que nos atrapa a todos.

La transición cubana es inevitable entonces porque conjuga cuatro factores que desbordan los dispositivos de control del régimen y los canales a través de los cuales el gobierno pretende domesticarlos, tenga o no voluntad de cambio: la inevitable dispersión de una dinámica social *pos* ideológica, las expectativas de bienestar insatisfechas, las nuevas expectativas de valores y el veloz proceso comunicacional que da protagonismo al ciudadano.

La pregunta inevitable sobre la inevitabilidad de una transición es pues: ¿qué transición es posible? La que yo simplificaría, una vez asumido el riesgo del soldado en el chiste polaco, a una pregunta de naturaleza procedimental: ¿cómo es posible esa transición?

## II. ¿Transformación o reforma, reemplazo, traspaso o pacto?

Empiezo por descartar la fórmula tradicional de las políticas alternativas en o hacia Cuba: el reemplazo. Una fórmula que, por cierto, solo podía ser alimentada por la tradición *revolucionaria* de la cultura cubana, que imagina el cambio político a través de la violencia, pero que no se funda en una lectura atenta de las opciones políticas reales frente a los Estados totalitarios o posttotalitarios. Como muestra bien Huntington en su libro, solo hay una prueba de excepción de transición por reemplazo en los países del ex bloque soviético.<sup>11</sup> En los análisis de Linz sobre reformas tampoco encontramos reemplazos claros, ni tampoco en los análisis de Arias King. De hecho, las transiciones de la tercera ola poco tienen que ver con el derramamiento de sangre, lo que está sustentado, por un lado, en el cambio de cultura política que marcaron los movimientos pacíficos de Gandhi y Luther King; por otro, en el horror a la sangre después de la segunda guerra mundial, Corea y Vietnam y, finalmente, por la explosión global de una clase media que quiere conservar la vida para el consumo. De cualquier manera, el cerrado monopolio en el control de la violencia que logran los Estados totalitarios, junto al alumbrado de costas y montañas, hacen impensable la posibilidad de conseguir los aliados militares imprescindibles para forzar un reemplazo.

Hay una forma de reemplazo que se produce por el efecto de las protestas masivas de ciudadanos descontentos con

un determinado estado de cosas. De hecho, la vía teórica de la rebelión popular ha actuado en Cuba como sustituta de la vía armada para forzar el reemplazo. Pero esa está también descartada no solo por la naturaleza conservadora de la sociedad cubana –existe un fuerte mito sobre las explosiones populares en Cuba que vengo tratando en otro texto– sino porque toda rebelión popular en Estados posttotalitarios exige previamente una quiebra en la élite política. Los casos de Europa central y del Este vuelven a proporcionar la prueba.<sup>12</sup> Pero esta vía estaría descartada en Cuba porque es fácilmente instrumentable como una conspiración externa en el conflicto con EEUU.

¿Es posible entonces el traspaso? Tampoco.

Esto me lleva a retomar el análisis sobre la oposición interna. Lo desarrollo por puntos y de una manera que no involucre demasiado mis propias opciones políticas, para intentar hacerme comprender mejor en un tema sensible, evitando recetas que puedan ser mal interpretadas.

Al menos al interior de Cuba, la oposición atraviesa estos dilemas:

- *Dificultad de inserción social*. Hasta ahora representa valores, derechos y conceptos, no mayorías o minorías sociológicas. Como no nació representando sectores, su capacidad de representación no tiende a cuajar y su retroalimentación social se debilita frente a las medidas

<sup>11</sup> Huntington (1994), p. 149.

<sup>12</sup> Huntington (1994), capítulos 3-4, y Arias King (2005), Parte I Las Reformas.

liberalizadoras. Si el gobierno toma dos o tres medidas estructurales respecto a la economía y a la inserción individual en el trabajo, y otras tantas de fuerte impacto social, puede propiciar una disolución modernizadora de la oposición, absorbiendo, por debajo de ella y con medidas concretas que esta no puede agenciar, el descontento y las expectativas de amplios sectores.

• *Debilidad y exceso de política doctrinaria.* Como está obligada a reinventar sus tradiciones políticas, no ha tenido o no ha empleado el tiempo suficiente para fundarlas. Ello debilita los espacios referenciales y priva al debate político de su propio sentido, de sus tonalidades y de ideas sustanciales. Al mismo tiempo, como está obligada a reafirmar sus identidades reinventadas, por necesidades de reconocimiento y autoreconocimiento, ha descuidado la política que se hace identificándose con los problemas de la gente y potenciado la que intenta identificar a los ciudadanos con valores abstractos. No se ha dado cuenta que más que el relato de la democracia, al cubano le interesa primero el relato de sus peripecias cotidianas. Lo que, por otra parte, ha impedido asumir un enfoque vital en política: ver la realidad como problema y no como obstáculo.

• *Falta de conexión con intereses.* Y este dilema se explica por sí mismo.

• *Poca identificación con el debate político más perentorio al que se enfrenta Cuba: el debate sobre que tipo de nación nos vamos a dar.* Aquí este dilema es compartido por el poder y por la política alternativa. Está claro que este no es un debate en la lógica de las mayorías, preocupadas por las necesidades y el bienestar inmediatos. Sin embargo, es necesario porque es el que da suelo y estabilidad a la consecución de la democracia y el bienestar posibles. Este debate, por supuesto, compromete a los intelectuales y pensadores, pero presenta dos obstáculos: para la elite intelectual ligada al poder, el único problema con la nación proviene de los EEUU; por otro lado, para el resto de la intelectualidad, la nación es un relato superado que no debe desenfocar la discusión básica sobre los derechos individuales. Debo admitir, no obstante, que se animan proyectos para llenar este vacío que sí tienen que ver con la democratización, como trataré de demostrar al final. Para la oposición, empero, este debate tampoco es actual.

• *Poca interrelación con las dinámicas políticas externas.* ¿Cuál es la realidad del mundo? Esta pregunta no es habitual en la política alternativa. No se calibra, por tanto, el impacto de la información en la formulación de estrategias de cambio y en la cultura de gobernabilidad que es necesario alcanzar para pensar y diseñar políticas de Estado.

• *Ausencia o poca cultura de recambio en el poder.* La sociedad cubana, cuya mayoría nació después de 1959, no está acostumbrada a los cambios de poder, ni pacífico ni violento. De hecho, su primera experiencia fue la

asunción de Raúl Castro en sustitución de Fidel Castro: lo que es percibido como un cambio solo por el impacto que puede tener, y está teniendo, sobre las condiciones de vida concreta de los ciudadanos, no sobre la cultura, estructura y naturaleza del poder.

• *Pérdida del ciudadano político.* Solo recientemente se advierte una articulación de las demandas sociales en demandas de tipo político, pero, excepción ya superada del Proyecto Varela, estas demandas no se rearticulan con la sistematicidad y fluidez necesaria para refundar al ciudadano político de una democracia. Ello explica que la queja social sea la forma más visible de contestación política, y las dificultades para expresar esta queja en alternativas estructuradas social y políticamente.

• *Inadecuación del lenguaje del cambio:* El lenguaje de la política alternativa es predominantemente un lenguaje simétrico al lenguaje de la revolución cubana. Es paradójico, aunque culturalmente comprensible, cómo se ha intentado democratizar la nación cubana en los mismos términos comunicativos que solo recrean y reproducen sistemas violentos de articulación política.

• *Desubicación permanente del debate político central.* El conflicto entre la clase política estadounidense y el gobierno cubano ha hecho difícil ubicar el debate central entre el Estado y la sociedad. Eso alimenta la figura de la oposición-héroe y difumina la incorporación ciudadana en la discusión de sus necesidades e inquietudes.

La oposición presenta estos dilemas que le impiden presionar en la dirección de un posible traspaso, porque no representa alternativas políticas sociológicamente importantes ni utiliza un lenguaje de inserción social que la comunique con los sectores más dinámicos: esos que marcan las referencias a seguir. Sloterdijk parafrasearía esto, un poco elitistamente, viéndolo como “autonegación del lenguaje de alta cultura”.<sup>13</sup>

Esto está planteando la transición en Cuba como transformación o reforma. Con independencia de los deseos, la transición en Cuba empieza como reforma para terminar eventualmente como pacto. El cambio político en sociedades modernas reduce su espectro de posibilidades a derribar el poder o a pactar con él. Las dificultades de Cuba para un tipo de transición que articule la segunda de las posibilidades se relacionan con la excesiva moralización del conflicto político, con la escasa cultura de diálogo y negociación y con la precariedad de los espacios de tolerancia. Hay también una inercia de los discursos de intransigencia predominantes que resulta difícil, para quienes han contado con poder, representatividad y recursos, adecuar sus estrategias a una sociedad en movimiento. Es decir, si los sectores extremos pierden espacio, no han perdido la hegemonía como referencias políticas determinantes sobre el curso del proceso. Ello sigue alimentando una ilusión porque los actores que tienden al centro tienen muy poco tiempo en el ámbito de referencias políticas centrales, que facilitarían una mayor influencia sobre la democratización de la transición. Para empezar, y

<sup>13</sup> Sloterdijk (2003), p. 301.

dada la porosidad de la sociedad cubana, la hegemonía de un *soft speech* seduciría a amplios sectores moderados dentro de la isla con un impacto fundamental en la presión de las nuevas expectativas sobre el gobierno cubano. Si no va a correr sangre, ¿por qué no cambias?

Pero la hegemonía del *hard landing* persiste en el juego de retroalimentación con el discurso extremista del régimen. Lo que provoca una paradoja más: el gobierno cubano instrumentaliza el discurso duro de sus adversarios como justificación de su inmovilidad política para enmascarar y garantizar, en cambio, su movilidad y reciclaje sociales. En esta situación actúa exactamente igual que con la política de EEUU. Si antes la usaba como pretexto para no cambiar, ahora la usa como pretexto para cambiar desde el mismo lugar. Vamos a llamarle a esto la transición cínica en la que la retórica del *enemigo-que-viene* se convierte en el contralenguaje para hacer lo mismo que el enemigo viene exigiendo.

Con semejantes garantías, con esa capacidad de instrumentalizar a sus adversarios y con la seguridad de que en el corto plazo no se vertebrará una presión social significativa, la transición en su fase de reformas puede caminar la suficiente distancia para cimentar y profundizar la reestructuración económica de la sociedad, reconvertir a su elite dentro de una especie de capitalismo social y modernizar la sociedad, normalizándola según determinados estándares internacionales: referencias de consumo, movilidad espacial, acceso diferenciado al bienestar y uso social y político de las ventajas comparativas de Cuba: ayer el azúcar, hoy una economía de servicios con la venta del sistema de salud como su tecnología de punta.

Para el sector que lidera las reformas ahí se queda la transición posible. Para ella es suficiente. Su modelo político intenta circunscribirse a las dimensiones de la isla, regresando de la visión de dominio extensivo que animaba Fidel Castro en su mejor momento utópico. Este modelo, comparable al que sostenía el Partido Revolucionario Institucional (PRI) de México, convive bien con una oposición en los márgenes que no ofrece peligros inmediatos, con una clase intelectual capaz de criticar y obedecer, y con una pluralidad cultural contenta con que no se le perturbe, y sí se le estimule, su exhibición estética. No necesita para ello calentar la economía como sí hacen China y Vietnam, acelerando sus transformaciones y formando clases medias en forma rápida y con progresión industrial. Este sector puede tener éxito en el corto y mediano plazos con esta transición que se queda a mitad de camino porque todavía controla el inventario de disfuncionalidades y porque la falta de contestación dentro de la elite y desde la sociedad le permite controlar los ritmos de transformación. Si la transición empezó tranquila, el tiempo para que afloren las contradicciones, tanto las acumuladas como las propias del cambio, puede demorar.

Pero este ritmo lento de una transición controlada puede y necesita ser cambiado. El modelo político de esta fase de la transición, con su énfasis en la partidización del Estado, estrecha los límites y los conceptos por donde circula una sociedad que va poniendo sobre la mesa los problemas acumulados y los problemas de las reformas.

Los problemas acumulados tienen que ver con la inclusión de los que quedan fuera del nuevo Estado-partido, que son todos los ciudadanos que no quieren, no puedan o no se consideran comunistas, en una sociedad que, sin embargo, se abre a la modernización y a su propia diversidad cultural. A ello le podemos llamar la disfuncionalidad y tensión del Estado-partido con la nación. Los problemas de las reformas se relacionan con las tensiones que se producen necesariamente entre la reestructuración económica necesaria y la participación social en el bienestar, en una sociedad que empieza a reconocer el derecho sobre la base de los individuos y no de los revolucionarios. A ello vamos a llamarle la contradicción entre el Estado-partido con la modernización.

China y Vietnam han podido controlar estas tensiones porque no tienen problemas con el origen de sus identidades más o menos homogéneas, y sus modernizaciones se insertan bien en lo que ven como sus tradiciones de grandeza cultural. Como ellas nunca han puesto en contradicción el trípode nación-modelo político-fundamento cultural, no han presentado problemas hacia atrás, sino hacia delante: la democratización de la sociedad dentro de la nación.

El gobierno cubano no puede controlar por mucho tiempo estas tensiones porque artificialmente puso en tensión la nación, el modelo político y el fundamento cultural. Y eso, tratando de identificarlas. Por tal razón, la elite en el poder tiene problemas hacia atrás y hacia delante, una vez que liberaliza el pasado a través de la cultura y el futuro a través de la reforma; problemas que solo se pueden resolver democratizando la nación desde la sociedad. Ello exige la apertura a su pluralidad.

Para alcanzar esta posibilidad se necesita también un cambio de enfoque desde la oposición y desde la geopolítica tradicional. No hay capacidad para perturbar la tranquilidad de un proceso de reformas, pero sí la hay para completar ese proceso tenso y contradictorio en una transición pactada.

Eso depende de dos factores. El primero de ellos tiene que ver con la posibilidad de que las alternativas políticas tengan la suficiente visibilidad sociológica para presionar por los cambios. Desplegar esa visibilidad depende de la capacidad de inserción social y de comunicar estrategias a los ciudadanos de manera sistemática y consistente, para estabilizar las referencias políticas dentro de segmentos poblacionales amplios. Y ello está en relación con las ofertas y el lenguaje en una sociedad en cambio.

Las sociedades simples, estáticas y rígidas pueden asimilar ofertas simples y lenguajes duros. Como no encuentran salidas y les falta comunicación intrasocial, un llamado a la ruptura puede encontrar eco suficiente para agilizar una situación de cambio. Es dudoso que una ruptura sea democratizadora, pero algún tipo de salida es posible encontrar cuando se convoca a la ruptura en sociedades aquietadas.

La sociedad cubana no ha sido una sociedad inmóvil. Las interpretaciones que han tendido a fortalecer esta percepción han confundido la quietud política con la quietud social y cultural, y el inmovilismo del régimen con la parálisis de la sociedad. Pero está ha venido cambiando desde hace más de

20 años, a pesar del gobierno: en términos de instrucción, en términos de referencias culturales, en la circulación de ideas y en la autogestión individual del bienestar económico, los cubanos no están quietos. Lo que ha sucedido precisamente es que una sociedad en cambio no ha encontrado canales apropiados de expresión que hagan transparentes y den sentido coherente a esos cambios. Y la movilidad invita a la moderación, la racionalidad en la toma de decisiones, la conservación de la vida y el cálculo de beneficios. Por cierto, Cuba siempre ha sido así. Si el proceso de liberalización y reformas en marcha mantienen un curso coherente, la movilidad social en todos estos ámbitos será mayor y con más dinamismo, lo que favorece fundamentalmente a las apuestas y a las propuestas auto centradas y pacificadoras que oferten diálogos racionales. El desafío para las apuestas políticas es ponerse a la altura de las coordenadas de la sociedad y no seguir tras el espejismo de las guerrillas urbanas fundadas en el sujeto iletrado y resentido. Puede suceder muy bien que la sociedad se adelante a las ofertas de su oposición con propuestas más modernizadoras y viables.

Lo cual demanda una estrategia consistente hacia el poder. Transición pactada como continuación o segunda fase de las reformas liberalizadoras se traduce en política como pacificación comunicativa con los sectores de poder. El presupuesto político de esta pacificación es la reconciliación nacional. De hecho, sin reconciliación no hay cambio posible y ascenso de la oposición a una mayor visibilidad social. Tampoco posibilidad de direccionar socialmente las reformas hacia la democratización nacional. Hacia la “plaza mayor”<sup>14</sup> de Natan Sharansky. Nada es seguro, pero los accesos políticos de una oposición marginada pasan por una refundación del lenguaje, adaptándolo al compromiso y la negociación, y por una redefinición de la estrategia en dirección al pacto. Un pacto histórico respecto al pasado y un pacto político en relación con el futuro. Es decir, la conciliación posible entre el temor de George Santayana –“quienes olvidan el pasado están condenados a repetirlo”–<sup>15</sup> y la demanda de Jorge Semprún de “amnesia colectiva y voluntaria”<sup>16</sup> para demoralizar los conflictos ciertos de una transición política.

En este sentido, la búsqueda de una transición pactada no es consistente con una demanda excesiva de elecciones libres como punto de partida para el cambio democrático. Una manera de frustrar la posibilidad de que las reformas desemboquen en transición política es exigir la apertura inicial del Estado a la competencia entre alternativas políticas. La “Ola Solitaria” de la democratización significa también que los cubanos estamos obligados a buscar grandes acuerdos sobre las premisas del cambio político antes que el recambio del liderazgo. Intentar la democratización de los actores clave, la conversión de los sujetos del conflicto de enemigos en adversarios, el consenso sobre puntos esenciales y el pacto sobre la nación son pasos aquí fundamentales para estabilizar la democratización de las instituciones en el largo plazo. Empezar por una apertura del juego democrático a la participación ciudadana para elegir entre alternativas políticamente crispadas –no suficientemente vertebradas– y actores estatales que controlan el poder y la

comunicación política a través de sus instituciones es garantizar el reciclaje “democrático” de sectores políticos enmascarados, sin garantizar al mismo tiempo las condiciones institucionales, culturales y sociológicas del cambio. El espacio público de construcción democrática es premisa indispensable para la competencia democrática por el poder público.

En todo caso, una presión anticipada sin capacidad sociológica que la garantice, frustraría las opciones posibles porque activa toda la capacidad del liderazgo para bloquear las demandas. Equivale al asalto de una fortaleza con rezos cristianos, lo que solo puede fortalecer el poder y retrasar el cambio posible.

Sudáfrica, haciendo la abstracción moral necesaria para todo ejercicio analítico, es el ejemplo de una democratización exitosa precisamente porque las condiciones para la democracia existían en las prácticas de la elite blanca racista. Si la circulación del poder en Cuba fuera mediante procedimientos democráticos, tendría sentido la presión política con fórmulas eleccionarias porque se trataría solo de abrir el juego a la participación de los excluidos, no de crearlo.

Palestina, por el contrario, pone de manifiesto los riesgos para la democracia de un juego eleccionario prematuro que no cuenta con actores democráticos clave.

Aquí entra a jugar el otro factor: la geopolítica tradicional.

¿Cómo ayudar a esta “Ola Solitaria” de democratización? Cambiar las premisas de la geopolítica tradicional hacia la isla, lo que implica desestabilizar el juego local de la guerra fría retardada que sostienen Cuba y EEUU es la única manera de impedir que la política exterior estadounidense siga siendo una variable estructural de la política interior de Cuba. Si Washington estornuda en Irak, la virtual democratización cubana se resfría. Pero si Washington estornuda en Florida, la probablemente virtual democratización de Cuba se congela. Un cambio de enfoque despejaría las opciones para recuperar el conflicto siempre pospuesto entre el Estado y la nación cubana.

La confusión entre conflicto de intereses y conflicto de valores atrapa a una generación que no participó en el origen del primer conflicto y debilita a la generación que puede participar en la solución del segundo. Ello solo produce confrontación y retirada involuntaria del espacio público de demandas, de unos ciudadanos que no les interesa imitar a ningún héroe. Con ello se contribuye a detener la liberalización en las meras reformas y se impide que desemboquen en la democratización. De esta manera EEUU ayuda a la estabilización de una nueva burguesía, similar a la que recuperaron en los años 60 del siglo pasado, pero no al establecimiento de las libertades en Cuba. Si la transición se queda en los límites de las reformas liberalizadoras, podría enquistarse en Cuba la disfuncionalidad latinoamericana de unas familias ricas que controlan los resortes básicos de la economía y de la riqueza nacional y que pueden, apelando a razones históricas de seguridad nacional, seguir bloqueando efectivamente la eclosión de problemas a resolver, como el racismo, y la participación de los ciudadanos desde su diversidad.

Cambiar la geopolítica no es solo revisar las pautas confrontacionales que la rigen, es cambiar también los

<sup>14</sup> Sharansky (2004), p. 20.

<sup>15</sup> Garton Ash (2000), p. 52

<sup>16</sup> *Ibid.*



conceptos y la agenda que subyacen en la confrontación. Estos conceptos fueron construidos durante la guerra fría imaginando que podían derribar a un adversario rápidamente y restituir la democracia con actores a la mano. Y fracasaron. Ahora se trata de construir tanto la democracia como los actores. Para eso, la agenda política más al uso no sirve porque no compatibiliza con las posibilidades y los desarrollos internos.

Estimular la democracia en Cuba solo se puede hacer reduciendo la presión geopolítica de un actor que solo es capaz de activar valores ademocráticos como el nacionalismo para impedir y retrasar la democratización que pretende. Y ese cambio de agenda es crucial para buscar coherencia en la agenda política con la agenda global de otros actores internacionales que pueden participar, consistentemente, como Europa; o que pueden verse estimulados a actuar, como América Latina. Esa

agenda global solo merece un concepto: el diálogo y el apoyo al diseño definido por los propios cubanos.

Si la ola de la democratización en Cuba es inevitable, la cuestión radica en cuándo los cubanos podremos vivir por fin en democracia. La posibilidad de acortar la respuesta depende de la velocidad con que se ofrezcan las garantías de que la independencia de Cuba no está en discusión, pero, paradójicamente, la independencia de Cuba puede implosionarse cuanto más se retarde el proceso de democratización, que es el único contenido posible de la nación cubana en el siglo XXI.

**Manuel Cuesta Morúa**

*Licenciado en Historia*

## Bibliografía

- Agamben, Giorgio (2005), *State of Exception*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Arendt, Hannah (1961), *Between Past and Future*, Viking, Nueva York.
- Arias King, Fredo (2005), *Transiciones, la experiencia de Europa del Este*, CADAL/CEON/Pontis, Buenos Aires.
- Baloyra, Enrique A. (Ed.) (1987), *Comparing New Democracies: Transition and Consolidation in Mediterranean Europe and the Southern Cone*, Westview Press, Boulder, Col.
- Carr, Raymond (1987), "The Spanish Transition to Democracy in Historical Perspective", en Robert P. Clark y Michael H. Haltzel (Eds.), *Spain in the 1980s: The Democratic Transition and a New International Role*, Ballinger Publishing Company, Cambridge, Mass., p. 1-14.
- Cialdini, Robert (1984), *Influence: The Power of Persuasion*, Quill, Nueva York.
- Friedrich, Carl J. (1941), *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Little, Brown & Co., Boston.
- Garton Ash, Timothy (2000), *Historia del presente*, Tusquets Editores, Barcelona.
- Habermas, Jürgen (1997), *Más allá del Estado nacional*, Editorial Trotta, Madrid.
- Huntington P. Samuel (1994), *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Laclau, Ernesto, y Chantal Mouffe (1985), *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*, Verso, Londres.
- Lefort, Claude (1981), *L'invention démocratique: les limites de la domination totalitaire*, Fayard, Paris.
- Linz, Juan, y Alfred Stepan (1989), "Political Crafting of Democratic Consolidation or Destruction: European and South American Comparisons", en Robert A. Pastor (Ed.), *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, Holmes & Meier, Nueva York.
- Oakeshott, Michael (2000), *El racionalismo en la política y otros ensayos*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Segre, Roberto (2003), *Arquitectura antillana del Siglo XX*, Universidad Nacional de Colombia/Editorial de Arte y Literatura, Bogotá/La Habana.
- Sharansky, Natan (2004), *Alegato por la democracia*, Editorial Gota a Gota, Madrid.
- Sloterdijk, Peter (2003), *Crítica de la razón cínica*, Ediciones Siruela, Madrid.
- Whitehead, Laurence (2003), "The Consolidation of Fragile Democracies: A Discussion with Illustrations", en Robert A. Pastor (Ed.), *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, Holmes & Meier, Nueva York.
- Zizek, Slavoj (1989), *The Sublime Object of Ideology*, Verso, Madrid.

# La economía cubana en la encrucijada: el legado de Fidel, el debate sobre el cambio y las opciones de Raúl

Carmelo Mesa-Lago

## Introducción

A fines de 2008 la revolución cubana cumplirá medio siglo, el “Período Especial” 19 años y Raúl Castro habrá detentado el poder dos años y medio, de los cuales 10 meses como presidente del Consejo de Estado. Este ensayo evalúa el estado actual de la economía cubana (el legado de Fidel Castro), analiza el importante debate que ha surgido después del discurso de Raúl el 26 de julio de 2007, y explora el rumbo de sus posibles reformas. Las cifras oficiales son de años recientes por lo que impiden una visión de largo alcance; para evaluar el desempeño económico y social el autor ha elaborado series estadísticas que permiten comparar la situación en 1989, el año anterior a la severa crisis económica provocada por el colapso del campo socialista, con la recuperación particularmente en el período 2000-2007, mediante indicadores macroeconómicos, de producción física, sector externo y sociales. El análisis del debate sobre los cambios identifica los temas clave y se nutre de numerosos trabajos de economistas cubanos que viven en la Isla. El ensayo también se basa en artículos de diarios oficiales y de la disidencia en Internet, las “Reflexiones” de Fidel y discursos de Raúl, publicaciones de la CEPAL y artículos de la prensa internacional. Se resumen las medidas económicas tomadas por Raúl hasta comienzos de abril de 2008 y se esbozan las reformas que ha anunciado, comentando su viabilidad y posible impacto, y se termina con conclusiones y perspectivas.

Un aspecto positivo es que desde 2006 las estadísticas cubanas se publican con mayor rapidez y fácil acceso en Internet ([www.one.cu](http://www.one.cu)), pero enfrentan dos problemas que se discuten en el ensayo:

(1) La ausencia de muchas cifras de Cuba en publicaciones de organismos internacionales, lo que ilustra su exclusión en el 87% de las series de la CEPAL (2007b) publicadas en su último informe anual; de los 23 cuadros que comparan los países latinoamericanos, Cuba aparece solo en tres –tasas de crecimiento del PIB absoluto y por habitante, y desempleo urbano abierto, dejando en blanco las cifras de formación bruta de capital, transferencia neta externa, deuda externa bruta e índice de precios al consumidor, publicadas en años anteriores–, mientras que el porcentaje de la deuda sobre las exportaciones no aparece desde 2004.

(2) La disminuida credibilidad de las estadísticas cubanas en años recientes, especialmente los indicadores macroeconómicos y algunos sociales como el desempleo; respecto a las tasas de PIB y formación de capital, CEPAL ha introducido una práctica excepcional: publica la serie oficial cubana (con una nota aclaratoria) y agrega sus propias estimaciones pero deja en blanco las cifras para 2005-2007 (las series de la oficina de la CEPAL en México a menudo discrepan de las cifras cubanas).

## I. Evaluación del desempeño económico y social

### A. Indicadores macroeconómicos

#### 1. Crecimiento del PIB

Debido a la caída del PIB en un 35% tras el colapso del campo socialista, su tasa anual fue de un promedio del -1.4% en 1990-2000, la más baja de América Latina (CEPAL 2000). Esto a pesar de la parcial recuperación desde 1995 promovida por moderadas reformas económicas en la primera mitad del decenio, y debido –según economistas cubanos– a la desaceleración ocurrida en 1997-2002 (excepto 2000) causada por el estancamiento de las reformas. En 2003 Fidel lanzó la “Batalla de las Ideas” (una de sus frecuentes campañas ideológicas anti-mercado) y revirtió las reformas: recentralizó las decisiones económicas, desdolarizó la economía, creó una cuenta única en el Banco Central de Cuba (BCC) para depositar todas las divisas y recortó el pequeño sector privado por cuenta propia (Mesa-Lago y Pérez-López, 2005). Contrario al previo record histórico de contracción económica en etapas de recentralización anti-mercado, las cifras oficiales indican un fuerte crecimiento económico desde 2004 y una tasa promedio anual del 10,6% en 2005-2007 (Cuadro 1), la mayor de la región y comparable con la de China, pero resultante de dos manipulaciones estadísticas (Mesa-Lago 2005a).

El simple cambio del año base para estimar el PIB a precios constantes (de 1981 a 1997 desde 2001) resultó en un salto de 86% en el PIB por habitante en 2000 (véase el Cuadro 1) y un incremento promedio del 56% en el valor anual del PIB en 1989-2000, el período para el cual la antigua y la nueva serie están disponibles. Basado en la serie antigua, el PIB por habitante en 2000 estaba un 7% por debajo del nivel de 1989, pero según la nueva serie estaba un 73% por encima de 1989. Estos aumentos extraordinarios no han sido explicados por las autoridades cubanas ni la CEPAL a pesar de la reiterada advertencia del problema (Mesa-Lago, 2005b).

La metodología de las Naciones Unidas, usada internacionalmente para medir el PIB por más de 60 años y reintroducida por Cuba al comienzo del decenio de los 90, fue criticada porque supuestamente subestima los logros sociales del país. En 2003 se creó una “nueva metodología” que añade al PIB convencional el valor de los servicios sociales gratuitos y los subsidios a los precios de los bienes racionados.<sup>1</sup> Ese año Cuba publicó dos tasas: el 2,6%, basado en la metodología convencional, y el 3,8%, usando la nueva metodología; la tasa estimada por la CEPAL fue del 2,9% (un 24% inferior a la tasa sobrevaluada oficial). En 2004 sólo la segunda tasa fue

<sup>1</sup> Los servicios gratuitos se miden por el valor que tendrían si se vendiesen a precios de mercado; si se aplicasen retroactivamente, aumentarían en promedio un 15,7% del PIB en 2000-2003 y el valor de los servicios sociales en un 81,9% (Miranda, 2008).

suministrada por Cuba (5,4%) mientras que la CEPAL publicó una tasa del 3%, que presumimos fue basada en la metodología convencional y un 44% inferior a la cubana. En 2005 la tasa oficial sobrevaluada saltó al 11,8% pero la CEPAL dejó en blanco la cifra con una nota al pie: “De acuerdo con información suministrada por el gobierno de Cuba, la economía habría crecido 11,8%... estimada a partir de una nueva metodología que está siendo analizada entre la CEPAL y el gobierno de Cuba”. En 2006 Cuba reportó una tasa del 12,5% y CEPAL por primera vez introdujo dos series: la cubana sólo a partir de 2001 y la serie convencional “cepalina” pero dejando en blanco sus estimaciones para 2005 y 2006 con otra nota (“Datos proporcionados por la Oficina Nacional de Estadística de Cuba que están siendo evaluados por la CEPAL”). En 2007 Cuba reportó un crecimiento del 7,5% y la CEPAL dejó de nuevo en blanco su estimación con una nota similar (CEPAL, 2003b a 2007b; Cuadro 1).<sup>2</sup> La tasa del 7,5% fue inferior a la meta del 10%, atribuido oficialmente a fuertes lluvias que dañaron la construcción y la agricultura, altos precios de importaciones de alimentos y petróleo y atraso en la importación de bienes de consumo; se proyecta una tasa del 8% para 2008 (Rodríguez, 2007b).

Las dos sobrevaluaciones explicadas hacen incomparable la nueva serie cubana del PIB con las estadísticas del resto del mundo. Si la CEPAL lleva cuatro años infructuosamente tratando de llegar a un acuerdo con Cuba para estimar la tasa real de crecimiento, es obvio que es imposible resolver este problema aquí. Pero hagamos un ejercicio especulativo de corrección: si el promedio de sobrevaluación del PIB del 56% observado en 1989-2000 (resultando del cambio en el año base

de precios de 1981 a 1997) se aplica a la tasa del 7,5% en 2007, la reduciría al 4,8%, y si ajustamos la sobrevaluación derivada de la nueva metodología basada en las estimaciones de la CEPAL en 2003-2004, la tasa declinaría al 2,7% o 3,6%, ambas muy inferiores al promedio regional del 5,6% en 2007.

Cualquiera que sea la cifra, la población ha manifestado que no ha mejorado su nivel de vida,<sup>3</sup> a lo cual se hizo eco Raúl en su discurso a la Asamblea Nacional a fines de 2007: “nos interesa especialmente que [el crecimiento del PIB] se refleje lo más posible en la economía doméstica, donde están presentes carencias cotidianas” (R. Castro, 2007b). Pero, en la misma Asamblea, el ministro de Economía y Planificación afirmó: “El PIB de Cuba resulta hoy perfectamente comparable con cualquier país del mundo... y nuestro país reitera el derecho a que refleje sus logros sin cortapisas ni cuestionamientos mal intencionados, como se pretende en las publicaciones internacionales” (Rodríguez, 2007b). Cuba tiene derecho a calcular su PIB como considere pertinente, pero no puede reclamar que sus estimaciones, diferentes a las normas internacionales aceptadas, sean comparables con las del resto del mundo. Más aún, las cifras desde 2004 no son comparables en Cuba con las cifras anteriores, las cuales no han sido recalculadas con el nuevo método (Miranda, 2008).

En 2007, el 17% del PIB fue generado por producción física (agricultura, ganadería, pesca, minería y manufactura), el 15% por servicios básicos (electricidad, gas, agua, construcción, transporte, comunicaciones) y el 68% por otros servicios (comercio, gastronomía, finanzas, administración y sociales), un total del 83% en servicios (ONE, 2008), una transformación positiva importante especialmente en vista al capital

**Tabla 1. Indicadores macroeconómicos de Cuba, 1989, 2000-2007 (en porcentajes, excepto cuando se especifica)**

Indicadores (1)	1989	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Tasa del PIB (Cuba)	1,2	6,1	3,0	1,8	3,8	5,4	11,8	12,5	7,5
Tasa del PIB (CEPAL)	1,5	5,6	3,0	1,5	2,9	3,0 (4)	(5)	(5)	(5)
PIB por hab. (pesos 1981)	1.585	1.478	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
PIB por hab. (pesos 1997)	n.a.	2.752	2.826	2.869	2.971	3.123	3.484	3.920	4.213
Form. bruta capital/PIB (2)	25,6	12,4	12,1	10,6	9,2	10,1	12,0	13,5	n.d.
Tasa inflación (CEPAL)	0,5	-3,0	-0,5	7,0	-1,0	2,9	4,2	5,7	n.d.
Liquidez monet.-M2/PIB (3)	21,6	33,2	39,2	42,5	40,6	41,5	42,7	37,9	n.d.
Balanza fiscal/PIB (Cuba)	-7,2	-2,1	-2,2	-2,7	-2,8	-3,5	-4,2	-3,1	-3,2

(1) 1989 y PIB p/c 2000 basados en precios de 1981, resto a precios de 1997.

(2) Cifras cubanas; CEPAL y Cuba han publicado varias series con divergencias importantes.

(3) Serie cubana hasta 2004, luego discontinuada; 2005-2006 cifras preliminares de CEPAL (2007a) que en la previas ediciones (2005a, 2006a) da una serie diferente para 2000-2004: 34,4%, 36,6%, 37,8%, 35% y 35,4%.

(4) CEPAL (2006b) la aumentó a 4,5%.

(5) A partir de 2005 CEPAL publicó dos series: la de Cuba y su propio estimado dejando en blanco éste en 2005-2007.

Fuentes: Cuba CCE 1991 y ONE 2001 a 2008; CEPAL 2001 a 2007a, 2006b, 2007b.

<sup>2</sup> Según Pérez Villanueva (2006), el PIB no había recuperado en 2005 el nivel de 1989 basado en el método convencional, pero lo había superado con el nuevo método.

<sup>3</sup> Rafael Hernández, director de la Revista *Temas*, dice: “el pueblo cubano puede creer que la economía está creciendo estadísticamente pero no en sus hogares” (citado por Davies, 2007).

humano cubano. Pero la caída en la producción física y el autoabastecimiento alimentario, así como la desindustrialización, han impedido la recuperación de las exportaciones, promovido las importaciones y generado un enorme y creciente déficit en la balanza comercial de bienes, aunque compensado en parte por la exportación de servicios. Al economista cubano Monreal (2007) le preocupa que esto provoque una “terciarización disfuncional de la estructura económica”, o sea, el crecimiento desmesurado del sector terciario o de servicios.

## 2. Formación de capital e inversión interna

Una evaluación de la formación bruta de capital e inversión como porcentajes del PIB en 1989-2007 es muy difícil debido a múltiples series con contradicciones importantes publicadas por Cuba y la CEPAL, complicadas con el cambio en el año base de 1981 a 1997. La formación bruta de capital cayó del 25% al 9,2% del PIB en 1989-2003 y creció al 13,5% en 2006, aún la mitad que en 1989 (Cuadro 1). Otras series muestran caídas semejantes relativas al PIB (Mesa-Lago, 2005a). Según el economista cubano Pérez Villanueva (2006), la inversión ha sido insuficiente para un crecimiento sostenido, y la recuperación económica a largo plazo requiere tasas de acumulación de capital del 25% del PIB como en 1975-1989. La tasa de Cuba en 2005 fue del 9,7%, la más baja de la región, que promedió un 19,6% (CEPAL, 2007b).

## 3. Déficit fiscal

El déficit fiscal como porcentaje del PIB declinó del 7,2% en 1989 al 2,1% en 2000 pero aumentó al 3,2% en 2007 (32 veces el déficit regional promedio del 0,1%), y se proyecta que crecerá al 3,8% en 2008. Para este año se planea que los ingresos fiscales subirán un 1% mientras que los gastos lo harán un 2,7%; de estos, un 45% serán en educación, salud y pensiones, mientras que el 19% lo serán en transferencias a empresas y productores agropecuarios, incluyendo subsidios por pérdidas de empresas no rentables y a productos vendidos a la población, pero sólo el 6,6% en inversión. La ministra de Finanzas y Precios advirtió que “para sostener niveles superiores de justicia social, el país requiere incrementar la producción de bienes y servicios con mayor eficiencia y calidad, incluyendo los servicios sociales... más grave aún es que se desvíen [recursos] o sean usados en beneficio de unos pocos” (Barreiro, 2007). Por su parte, Rodríguez (2007b) exhortó a la disciplina fiscal para evitar “planes deficitarios [que] conspiran contra la eficiencia económica”.

## 4. Inflación y liquidez monetaria

Basado en el índice de precios al consumo (IPC), hubo deflación en tres años en 2000-2003, pero después la inflación ascendió y alcanzó el 5,7% en 2006 (todavía no hay cifras para 2007), once veces la tasa de 1989 y superior al promedio regional del 5% en 2006 (Cuadro 1; CEPAL, 2006b). El

IPC cubano es cuestionable porque el gobierno nunca ha publicado cifras de la canasta de bienes y servicios utilizada para su cálculo.<sup>4</sup> El alza de la inflación en 2006 fue causada por la expansión del gasto presupuestario, así como al aumento de precios en los mercados libres agropecuarios, servicios públicos (autobuses interprovinciales, ferrocarriles y vuelos internos<sup>5</sup> y en las tiendas por divisas (CEPAL, 2006b; Mesa-Lago, 2006). El asesor económico de la Asamblea Nacional Osvaldo Martínez (2007) reporta que los precios de alimentos saltaron un 23,7% en 2007 y que seguirán subiendo en 2008. La liquidez monetaria (M2) en relación al PIB creció desde 2001 y alcanzó el 42,7% en 2005, el más alto desde 1994 y el doble que en 1989 (Cuadro 1). En términos absolutos, el M2 alcanzó un cenit histórico en 2006, con 20.874 millones de pesos, 4,5 veces su monto en 1989 (Pérez Villanueva, 2007a); según CEPAL (2007a) el M2 declinó al 37,9% del PIB en 2006, pero advierte que está subestimado porque incluye sólo pesos “nacionales” y excluye pesos “convertibles” o CUC (véase I-C-3).<sup>6</sup>

## B. Indicadores de producción física

El desempeño en la producción física de 20 productos clave en la economía cubana (tanto para la exportación como para el consumo interno) se presenta en el Cuadro 2. Catorce de ellos en 2007 estaban muy por debajo del nivel de 1989.

### 1. Industria

Durante el Período Especial ha ocurrido descapitalización industrial, atraso tecnológico, contracción severa de la producción, y alta dependencia en importaciones de manufacturas, de manera que no se ha recuperado la capacidad industrial instalada en 1989 (Pérez Villanueva, 2004 y 2006). La participación de la industria (minería y manufactura) en el PIB cayó del 26% al 13% en 1989-2007 (Mesa-Lago, 2002; ONE, 2008). La minería ha tenido el mejor desempeño y la agricultura el peor, seguida por la manufactura.

**Petróleo y gas natural.** La extracción de petróleo alcanzó un millón de toneladas en 1986, decreció el 44% en 1987-1991, se expandió después –sentando un record de 3,6 millones en 2003, pero disminuyó a 3,2 millones en 2004 y 2,9 millones en 2005– y se estancó en 2006-2007, aún así cuatro veces el nivel de 1989 y tres veces el nivel de 1986. La extracción de gas natural (en parte asociado a la extracción de petróleo y con una planta construida por Sherritt Internacional de Canadá) aumentó 35 veces en 1989-2007 con 1.215 millones de metros cúbicos, pero la extracción en 1989 era minúscula y en 2006 contribuía sólo un cuarto de la producción combinada de petróleo y gas. A pesar del aumento en la producción petrolera, ésta sólo satisface el 35% de las necesidades internas (pero aumentando del 12% en 1989) y el 65% restante se importa, principalmente de Venezuela. El bagaso de caña es una fuente de energía más importante que el petróleo, a pesar de la caída del 67% del primero en 1989-2006

<sup>4</sup> El IPC se basa en un 40% en bienes y servicios estatales, un 30% en el mercado agropecuario y un 30% en el sector de cuenta propia y mercado negro; excluye los precios en pesos convertibles y en divisas (Vidal, 2006).

<sup>5</sup> Los viajes por autobús aumentaron entre un 230% y un 424%; el viaje de ida y vuelta de La Habana a Santiago cuesta 249 pesos y el vuelo 440 pesos, frente a un salario promedio mensual de 408 pesos.

<sup>6</sup> Cuba dejó de publicar la liquidez acumulada desde 2004, pero puede estimarse usando las cifras de ingresos y egresos de la población en 2005-2006 (ONE, 2007). En el último año ocurrió una pequeña extracción del circulante y un salto del PIB, lo que parece confirmar la disminución M2/PIB.

por el desplome de la producción azucarera; la contribución de la energía hidroeléctrica es mínima (Mesa-Lago, 2002; ONE, 2007; CEPAL, 2007a).

Los depósitos en el norte de Cuba podrían contener entre 4.600 y 9.300 millones de barriles de petróleo y 3 billones de pies cúbicos de gas natural. A pesar de más de 700 millones de euros en inversión extranjera y amplias perforaciones petroleras por empresas mixtas de Canadá, España, Noruega, India, Brasil

y otros, hasta ahora no ha habido confirmación ni de un depósito significativo ni de un pozo funcionando con extracción rentable y adecuada calidad comercial; si esto se materializa tomará al menos cinco años para comenzar la producción (Piñón, 2008). Chávez terminó la refinería petrolera en Cienfuegos dejada incompleta por la URSS, que comenzó a funcionar en diciembre de 2007, refinando 65.000 barriles diarios de crudo venezolano (además invertirá 1.000 millones para ampliar su

**Tabla 2. Producción física en Cuba, 1989 y 2000-2007 (miles de toneladas métricas a menos que se especifique)**

Indicadores	1989	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2007/ 1989
<b>Minería</b>										
Petróleo	718 (9)	2.621	2.773	3.533	3.609	3.184	2.878	2.900	2.900	303
Gas natural (1)	34	574	595	584	658	704	743	1.085	1.215	3.473
Níquel	47	71	77	75	71	76	76	73	76	62
<b>Manufacturas</b>										
Azúcar	8.121	4.057	3.748	3.522	2.278	2.530	1.348	1.474	1.100	-86
Acero	314	327	270	264	209	193	245	257	287	-9
Cemento	3.759	1.633	1.324	1.327	1.345	1.401	1.567	1.705	1.893	-50
Electricidad (2)	15	15	15	16	16	16	15	16	17	13k
Textiles (3)	220	47	47	30	28	30	25	27	31	-86
Fertilizantes	898 (10)	118	93	92	72	49	43	41	40	-96
Puros (4)	308	246	339	327	308	355	404	418	427	38
Zapatos (5)	12	11	10	9	6	6	5	3	3	-75
Jabón de lavar	37	23	18	18	15	16	13	14	15	-59
<b>Agricultura</b>										
Cítricos (6)	1.016	959	957	478	793	802	555	373	447	-56
Arroz (6)	532	553	601	692	716	489	368	434	n.d.	-18
Leche de vaca	1.131	614	621	590	607	513	353	415	485	-57
Huevos (4)	2.673	1.722	1.525	1.778	1.785	1.749	2.066	2.341	2.355	-12
Tabaco en rama	42	32	32	34	26	32	26	29	28	-33
Tubérculos	681	1.231	1.380	1.437	1.844	1.946	1.801	1.330	1.480	117 (12)
Ganado vacuno (7)	4.920	4.110	4.038	3.972	3.970	3.943	3.704	3.737	n.d.	-24
Pescado/marisco (8)	192	101	80	60	67	64	51	55	61	-68

(1) Millones de metros cúbicos.

(2) Miles de millones de Kw/h.

(3) Millones de metros cuadrados.

(4) Millones de unidades; el cenit en puros fue 657.000 en 1965.

(5) Millones de pares, el cenit fue 19 millones en 1981.

(6) En 2000-2007 incluye una estimación de producción en traspatios y jardines urbanos, así como autoconsumo y granjas privadas.

(7) Miles de cabezas; el cenit fue 7 millones en 1967.

(8) El cenit fue 244.000 en 1986.

(9) En 1986 se produjo 1 millón.

(10) El cenit fue 1.1 millones en 1985.

(11) La producción por habitante fue virtualmente igual.

(12) Una caída de 24% respecto a 2004.

Fuentes: CCE 1991, ONE 2001 a 2008; cifras previas a 1989 de Mesa-Lago 2002.

capacidad en 2009). Pero un ex-presidente de la corporación petrolera venezolana (PDVSA), informó que estudios hechos en 2000-2001 probaron que dicha refinería no era rentable y por ello PETROBAS y PEMEX también declinaron participar en la misma (Sánchez, 2006); por el contrario, Triana (2007) considera que el aumento en el precio del petróleo la hace rentable.

**Níquel.** La producción de níquel alcanzó un cenit de 76.529 toneladas en 2001 (con una inversión substancial de Sherritt), declinó a 70.948 en 2003 y aumentó a 76.000 toneladas en 2007, un 24% inferior a la meta inicial de 100.000 toneladas y por debajo del pico de 2001, pero un 62% sobre el nivel de 1989; la meta para 2008 es de 80.000 toneladas. Las tres plantas de níquel están trabajando a plena capacidad (33.000 toneladas Pedro Sotto, 33.000 Che Guevara y 10.000 Ramos Latour) por lo que se requiere nueva inversión para aumentar la producción (Frank 2006, 2007). La planta más nueva es la Che Guevara (de tecnología soviética), consume 18 toneladas de petróleo por cada tonelada de níquel que produce, comparada a un cociente de 12 a uno en Pedro Sotto (la más eficiente, construida por los EEUU en 1957). Las nuevas inversiones prometidas en euros son: (a) 200 millones por Cuba; (b) 300 millones por Sherritt para ampliar la capacidad de la Pedro Sotto en 16.000 toneladas entre 2008 y 2011; (c) 340 millones por China para terminar la planta de ferroníquel en Camariocas (que producirá 22.500 toneladas), dejada inconclusa por la URSS, un acuerdo cancelado en 2007 y reemplazado por Venezuela, pero esta planta también consume mucha energía y hubiese sido rentable sólo cuando la URSS subsidiaba los precios del níquel y el petróleo; y (d) 880 millones por China para explotar un depósito del níquel en San Felipe que produciría 50.000 toneladas anuales pero que aparentemente también abandonó (Mesa-Lago, 2007).

**Azúcar.** La producción azucarera promedió 2,5 millones de toneladas anuales en 2000-2007, menos de un tercio del promedio en los años 80. En 2002 se reestructuró la industria debido al bajo precio mundial del azúcar y para reducir costes, incrementar la productividad y generar ganancias: se cerró 45% de los molinos, se traspasó el 60% de los terrenos cañeros a otros cultivos y se despidió a 100.000 trabajadores (Pérez-López y Álvarez, 2005), pero la producción cayó en picado en 2003-2007 y las metas no se cumplieron. El rendimiento agrícola por hectárea descendió de 64 a 28 en 1989-2006 y el rendimiento industrial del 12% al 10% en 1985-2006 (CCE, 1991; ONE, 2007). La producción azucarera se desplomó de 4 millones de toneladas en 2000 a 1,1 millones en 2007 (frente a una meta de 1,6 millones), un 86% inferior a la de 1989 y la peor en 113 años. Las razones dadas por el fracaso en 2006 fueron: el inicio tardío de la cosecha, sólo 42 molinos en operación (el 27% de los existentes en 2002) y el comienzo tarde de sus operaciones por demoras en las reparaciones; menos tierra

sembrada y un 30% plagada de "marabú" (un arbusto espinoso); roturas frecuentes en el equipo que interrumpieron la molienda, redujeron el rendimiento y aumentaron los costes (se perdió un 40% del tiempo); escasez de combustible, que provocó atrasos en el transporte y molienda, y falta de incentivos laborales. Después de la cosecha de 2006 y con la mira puesta en el alza notable del precio mundial del azúcar, Fidel y el ministro del Azúcar general Ulises Rosales cambiaron de nuevo la estrategia para triplicar la producción azucarera en dos años (así como las exportaciones e ingresos), mediante más inversión, 120.000 hectáreas sembradas adicionales, 51 molinos funcionando, importación de piezas de repuesto, mayor uso de fertilizantes y herbicidas, y creación de una agencia estatal para firmar convenios con inversores foráneos (*Granma*, 3/VI/2006; AFP, 27/VIII/2006). Pero un nuevo fracaso ocurrió en 2007, oficialmente atribuido a la tormenta Noel cuyas lluvias torrenciales azotaron las provincias orientales inundando los campos y destruyendo caminos, puentes y líneas de ferrocarril. Pero también se reportaron fallos internos: sólo se sembraron 30.000 hectáreas (un 25% del plan); 47 molinos iniciaron la molienda y otros cuatro comenzaron tarde, agravado por frecuentes roturas, falta de insumos importados, machetes y guantes de pobre calidad; sólo el 15% de las provincias y el 66% de los molinos incumplieron las metas. En 2008 la meta original de 3 millones de toneladas fue reducida a "un pequeño aumento" sobre 2007, basado en un 12% más de caña sembrada, nueve molinos más y expansión de la mecanización. Pero la cosecha se atrasó por tierras no preparadas y la reconstrucción de caminos y puentes; el mayor molino operaba a mitad de capacidad, esperando por siete cosechadoras procedentes de Brasil, y el tercer molino estuvo cerrado 10 días por problemas en una nueva caldera; en febrero se reportaron problemas organizativos e importaciones no recibidas por lo que se lanzó una campaña de "100 días de esfuerzo extraordinario y victoria" para aumentar la molienda, mejorar el rendimiento industrial y usar mejor la capacidad disponible; a fines de marzo se informó un aumento productivo del 29% respecto a 2007 (*Granma*, 5/II/2008 y 19/III/2008).<sup>7</sup> La demanda interna toma 700.000 toneladas y dejó sólo 400.000 para exportar en 2007, por lo que Cuba tuvo que importar 250.000 toneladas de Colombia y Brasil (Frank, 2008).

**Manufacturas principales.** En 2007 la producción de cuatro de cinco manufacturas que jugaron un papel crucial en el proceso de industrialización y sustitución de importaciones, estaba considerablemente por debajo del nivel de 1989: 9% en acero,<sup>8</sup> 50% en cemento, 86% en textiles y 96% en fertilizantes. La producción para consumo interno de zapatos y jabón de lavar era del 75% y del 59% menor, respectivamente, a la de 1989. Sólo la producción de puros, una exportación tradicional, había aumentado un 38% sobre el nivel de 1989, pero se reportó que el suministro de puros y cigarrillos para consumo interno era

<sup>7</sup> Según el agrónomo cubano Nova (2006) la industria azucarera está al borde de desaparecer por "un error estratégico grave que aumenta la vulnerabilidad de la economía": (1) los trabajadores son pagados el 5% del precio mundial del azúcar y menos del salario promedio nacional; la fuerza laboral es inestable y con calificación decreciente afectando la productividad; (2) el financiamiento centralizado en el MINAZ demora la asignación de recursos y suministros; (3) las variedades de caña son inapropiadas a la tierra utilizada, más del 50% de la siembra se hace en el periodo peor del año, la hierbas muy expandidas causan pérdidas de 2 millones de toneladas anuales y la irrigación es insuficiente; (4) se pierde el 15%-20% de la caña, porque la insuficiente capacidad de corte y alza demora su arribo a los molinos, donde la maquinaria y las herramientas están en mal estado por pobre mantenimiento, y el transporte por ferrocarril se rompe con frecuencia; y (5) la rápida reducción de los molinos a la mitad causó serios problemas.

<sup>8</sup> La mayor acería (Antillana de Acero) fue reestructurada en 2007, debido a un equipo envejecido, sobre empleo e interrupciones por apagones (la planta se cerró seis meses en 2004); se cortaron 200 puestos y se pronosticó un incremento productivo en 2007 (*Trabajadores*, La Habana, 5/III/2007).

un 63%-75% más bajo que lo normal (*Tribuna de La Habana*, 18/III/2007).

**Electricidad.** La generación de electricidad cayó un 28% durante lo peor de la crisis y luego se recuperó y estancó hasta 2006, lo cual contradice la evidencia empírica que el PIB crece a un ritmo mucho menor que el consumo de electricidad. Fidel proclamó el año 2006 como “Año de la Revolución Energética” y vaticinó que Cuba sería un modelo de energía para el mundo; habría un millón adicional de kilowatios, cuatro veces más de la capacidad instalada; las seis plantas termoeléctricas (la mayoría con 65 años y derrochadora) sería sustituida gradualmente por 265 motores diesel, combinados con 4.518 “grupos electrógenos” (pequeñas plantas eléctricas autónomas de emergencia instaladas en todo el país, integradas y sincronizadas con la red eléctrica nacional; si ésta falla, aquéllos comienzan a funcionar y mantienen el servicio), así como nuevas plantas de gas natural; los aparatos electrodomésticos, bombillas eléctricas incandescentes y estufas de keroseno derrochadores serían cambiados por otros ahorradores; 2 millones de enchufes eléctricos, 1.5 millones de conexiones caseras, 12.400 transformadores y 16.000 postes eléctricos serían sustituidos; habría electricidad más que suficiente, se terminarían los apagones después del 1 de mayo, y se ahorrarían 1.000 millones de pesos. Fidel estimó inicialmente el coste de este programa en 1.200 millones de euros pero lo redujo sustancialmente después (*Granma*, 24 y 30/XII/2005). Al comienzo de 2006 se quejó de que “los estrategas del Ministerio de la Industria Básica y del sindicato eléctrico, aferrándose a dogmas y criterios erróneos, afirmaban que la sincronización era irrealizable e insistían que la manera de solucionar el problema energético era comprar plantas termoeléctricas nuevas. ¡Qué locura colosal!” También argumentó que el coste de una sola planta termoeléctrica era 350 millones y con menos de eso podrían comprarse todos los grupos electrógenos (Castro, 2006).

La generación de electricidad aumentó y estableció un record histórico en 2007, superando en un 13% el nivel de 1989, aunque igual por habitante. Pero se han identificado algunos defectos graves del nuevo programa energético: es un paliativo a corto plazo pero no una solución a largo plazo porque las plantas termoeléctricas envejecidas (erosionadas por el uso del petróleo pesado y con alto contenido sulfúrico de Cuba) se deteriorarán cada vez más y se romperán, poniendo una carga superior en los grupos electrógenos, los cuales se volverán insuficientes y el sistema entero se colapsará; los grupos electrógenos requieren un mantenimiento muy frecuente; el combustible diesel requerido por los grupos electrógenos dispersos en toda la isla tendrá que ser transportado por una flotilla de tanques, además el diesel es más costoso que el petróleo y su consumo aumentará con la creciente operación de los electrógenos; las estufas eléctricas y los electrodomésticos nuevos aumentarán el consumo y, si el sistema eléctrico falla, los alimentos se pudrirán y no se podrá cocinarlos; el gobierno no podrá cobrar el coste de un cuarto de los nuevos electrodomésticos vendidos a la población por un valor de 300 millones de euros; los conductores y estructuras eléctricos son robados con frecuencia (2.094 sólo en 2005)

y un hurto similar puede perpetrarse con los electrógenos (*Trabajadores*, 15/V/2007; Mesa-Lago, 2007).

La ministra de la Industria Básica, Yaira García, proclamó que la promesa de Fidel que se terminarían los apagones se había cumplido y el ministro Rodríguez reportó que los cortes eléctricos se redujeron un 87.5% en 2007 respecto a 2005. Pero sólo un tercio de los grupos electrógenos ha sido instalado, el voltaje en las horas pico disminuye perceptiblemente, han estallado transformadores y a mediados de 2006 y comienzos de 2007 se reportaron apagones en La Habana, Matanzas y Pinar del Río (Mesa-Lago, 2007). Evaluando 18 meses de la “Revolución Energética”, el vicepresidente Carlos Lage reconoció que 1.200 millones de toneladas diesel son consumidas a un costo muy alto, el suministro de combustible sigue siendo vulnerable, el consumo de electricidad podría ser cortado y los ahorros son insuficientes (*Juventud Rebelde*, 4/VI/2007). Una periodista oficial afirmó que aún es prematuro evaluar el impacto global del programa en la reducción del derroche eléctrico, el coste y la calidad del servicio; las interrupciones continúan siendo altas en la nación (el 91% de las fallas son en circuitos secundarios y hogares donde ya se ha implantado el plan), y aún está pendiente la instalación de cables de entrada a 2.3 millones de casas, el reemplazo de decenas de miles de kilómetros de conductores, la construcción del 45% de las subestaciones, el 63% de los circuitos secundarios, el 41% de los transformadores, el 48% de los postes eléctricos, el 53% de los *breakers* y el 50% de los contadores eléctricos. Las zonas con bajo voltaje han aumentado recientemente debido al envejecimiento y deterioro de la red central y la instalación de nuevos equipos en agencias estatales y hogares, lo cual es un problema porque muchas familias ahora dependen de la electricidad para refrigerar y cocinar los alimentos (Mayoral, 2007).

## 2. Transporte

El número de pasajeros transportados cayó en un 84% en 1986-1995 (de 3,2 millones a 533.800) y aunque aumentó a 1,6 millones en 2007 aún era la mitad que en 1986, además sólo el 43% era transportado “por medios convencionales” y el resto por “medios alternativos” como tracción animal y humana (Pérez Villanueva, 2007a; ONE, 2008). A fines de 2007 se habían recibido 806 de los 8.000 autobuses chinos: sólo había 395 autobuses públicos funcionando más que en 2006 y el número de pasajeros aumentó un 5%, mientras que los pasajeros por ferrocarril cayeron un 4% y por avión un 14% (*Granma*, 28/XII/2007; ONE, 2008). Según el ministro del Transporte, el déficit acumulado es tan grande que la situación no ha mejorado con la importación de buses, el equipo no se mantiene adecuadamente y los trabajadores no han sido entrenados para manejarlo (AFP, La Habana, 17/III/2007). También hay frecuentes ataques y daños a los vehículos y cementerios de buses por accidentes y falta de piezas de repuesto.

## 3. Agricultura

En 2007, el 19,6% del empleo estaba en la agricultura y la pesca, que sólo generó el 4,2% del PIB, por lo que su

productividad es bajísima (ONE, 2008). La producción en el sector agropecuario y pesca disminuyó un 11,6% en 2005 y un 6% en 2006 pero se informa que aumentó un 23,4% en 2007.<sup>9</sup> Sin embargo, la producción en 2006-2007 en cinco productos importantes estaba aún muy por debajo del nivel en 1989: 12% en huevos, 18% en arroz (se importa el 75%), 33% en tabaco en rama (en contraste con el aumento en la producción de puros), 56% en cítricos (antes una exportación importante) y 57% en leche de vaca. El número de las cabezas de ganado vacuno, que en 1967 era de 7 millones, declinó constantemente a 4,9 millones en 1989 y 3,7 millones en 2006, un 24% inferior al nivel de 1989 y un 47% por debajo de 1967; el número de cabezas por habitante cayó de 0,83 a 0,33 en 1989-2006, lo cual explica la caída drástica en la producción de carne y leche de vaca (Mesa-Lago, 2007). La cosecha de café de 2007-2008 fue de 4.400 toneladas, un 85% inferior a la de 1989 (*Granma*, 12/III/2008). Por el contrario, la producción de tubérculos aumentó y alcanzó su cenit histórico en 2004 pero declinó en 2005-2007; en el último año estaba un 117% sobre 1989 pero un 24% por debajo de 2004. La producción de hortalizas y frijoles en 2007 era respectivamente seis y cuatro veces la de 1989; no obstante dicha producción y la de tubérculos está sobrestimada porque incluye desde el año 2000 un "estimado de producción de patios y parcelas y de autoconsumo... en cooperativas y campesinos privados" (CEPAL, 2007a).

Tradicionalmente, el gobierno ha culpado a factores externos, como el embargo de EEUU y el clima, por el pobre desempeño agrícola: (1) las importaciones de forraje para el ganado y las aves de corral cayeron un 52% en 1989-2000 y afectaron la producción de carne y productos lácteos, pero han aumentado desde 2002 con compras a los EEUU; (2) tres huracanes en 2005 (Dennis, Katrina y Wilma) causaron pérdidas severas, particularmente en cítricos, tabaco, café y aves de corral, pero aunque no hubo ningún huracán y adecuada precipitación en 2006, la producción agrícola disminuyó; (3) la sequía severa en 2004-2005 causó pérdidas cercanas a 1.000 millones de pesos; y (4) las lluvias copiosas en 2007 dañaron la cosecha de azúcar, pero ya hemos analizado los factores internos que contribuyeron a esa falla.

Sin embargo, una serie de artículos publicados en Cuba en 2006-2007, identifican causas sistémicas de la disminución de la producción agrícola. Primero, a pesar de la reforma agraria de 1993, la estructura de la tierra y la propiedad continúan siendo ineficaces y carentes de incentivos: el 55% de la tierra agrícola todavía está bajo empresas del Estado; otro 26% son antiguas granjas estatales transformadas en Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC), pero heredaron deudas y equipo obsoleto del Estado, sus miembros no fueron consultados cuando la transformación ocurrió ni tampoco entrenados y continúan comportándose como empleados del Estado (no se sienten dueños), el gobierno dirige la producción con escasa

participación de los miembros y compra virtualmente toda su producción por debajo del precio de mercado, sus ventas a los mercados agrícolas libres tienen un tope de precio y son únicamente el 3,5% del total de ventas en dichos mercados, sólo el 44% de ellas son rentables y el resto requiere subsidios estatales;<sup>10</sup> otro 6,3% de la tierra está en Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA) cuyo número ha disminuido bajo la carga de deudas y falta de ganancias; el 8,2% de la tierra la tienen Cooperativas de Crédito y Servicios (CCS), también bajo fuerte control estatal y que carecen de tractores o su equipo está roto; y el 4,5% restante la cultivan granjeros privados que producen dos tercios de los alimentos, y con un rendimiento mayor que las tierras estatales y de las UBPC (los rendimientos agrícolas globales están por debajo del promedio mundial salvo en dos cultivos). En segundo lugar, el sistema de compras forzadas del Estado ("acopio") es un monopolio que funciona como intermediario que "compra barato y vende caro"<sup>11</sup> y está afligido por fallas graves: (a) extrae una ganancia promedio del 29% y tanto como el 41% en plátanos de baja calidad comprados a los productores y vendidos como de primera calidad a los minoristas; (b) retrasa los pagos a los productores acumulando deudas enormes; (c) fija precios mensuales de una manera rígida por los consejos provinciales, tiene información pobre sobre inventarios y demanda, y no reduce los precios aún cuando el producto es de mala calidad y no se vende, por lo tanto se pudre (un experto debe evaluar si se reducen los precios pero a menudo no hay teléfono para llamarlo y, cuando llega, el producto ya está podrido); (d) tiene almacenaje y pesas inadecuados, así como equipo viejo de transporte, parte del cual está roto o carece de gasolina, baterías, neumáticos, etc.; y (e) proporciona magros insumos a los productores (fertilizantes, semillas, combustible, machetes, botas y guantes) totalmente insuficientes para que cumplan las metas de producción. Tercero, hay pérdidas sustanciales causadas por defectos de organización, por ejemplo, millones de litros de leche se descompusieron en 2007 debido a retrasos en la recogida, carencia de botellas, control deficiente y el éxodo de trabajadores ganaderos experimentados. Cuarto, el 39% de la tierra previamente sembrada de azúcar de caña que supuestamente debió transferirse a la producción de alimentos está ociosa y cubierta de marabú; además los sistemas de riego se descapitalizaron (Borrego, 2006; González, 2006; Nova, 2006, 2007; Pagés y Castaño, 2006; Martín y Pérez, 2007; ONE, 2007).

**Pescados y mariscos.** La captura llegó a 244.000 toneladas en 1986, decreció a 192.000 en 1989 y 61.199 en 2007, un 68% por debajo de 1989 y un 75% inferior al pico de 1986 (hubo un incremento en 2007 fundamentalmente en pescado en la acuicultura, pero una fuerte caída en el camarón). La flota pesquera ha envejecido y está plagada por una deuda alta, falta de liquidez, baja credibilidad entre los acreedores, problemas

<sup>9</sup> Martínez (2007) advierte que "no es tiempo todavía de celebraciones porque los incrementos [en la producción agrícola] lo son respecto al bajo nivel de 2006 y lejos de satisfacer la apremiante necesidad... y propiciar un vuelco favorable en la opinión del pueblo".

<sup>10</sup> En 2003 las UBPC sólo contribuían el 4% de la producción total de tabaco, el 10% de hortalizas y el 20% de tubérculos; el resto era producido por granjeros privados y otras cooperativas (Mesa-Lago y Pérez-López, 2005).

<sup>11</sup> Leonel Valdivia, director de Acopio, respondió a un periodista que le preguntó sobre la conveniencia que el acopio desapareciera como intermediario estatal: "No, porque la comercialización caería en manos de intermediarios privados y los precios se dispararían". El periodista refutó que "los productores ganan más cuando le venden a los intermediarios privados y reciben su pago de inmediato" y Valdivia aceptó este punto (González, 2006).



tecnológicos, altos precios del petróleo y daños inflingidos por huracanes y la crisis energética. A fines de 2006, la Comisión Europea encontró deficiencias e insuficiente vigilancia de contaminantes en los productos pesqueros cubanos y solicitó al gobierno mejorar los controles sanitarios (EFE, Bruselas, 24/XI/2006).

### C. Indicadores del sector externo

Los indicadores del sector externo se muestran en el Cuadro 3 pero su disponibilidad ha disminuido en años recientes: las últimas cifras completas del comercio de bienes fueron publicadas en 2004; las exportaciones de níquel cesaron después de 2002; la serie completa de la balanza de pagos se suspendió en 2001 y sólo hay datos parciales para 2005-2006 y nada para 2007; y las cifras sobre inversión directa extranjera se pararon después de 2001 (ONE, 2006, 2007, 2008). Las series de CEPAL sobre la balanza de pagos son incompletas y contradictorias, y también hay problemas con la serie de relación de precios del intercambio.

#### 1. Balanza comercial de bienes

El valor de las exportaciones de bienes se desplomó durante la crisis y estuvo estancado en 2000-2003, luego creció pero en 2007 estaba un 31% por debajo del nivel de 1989 (como porcentaje del PIB, las exportaciones cayeron del 27,5% al 8% en 1989-2007). Por el contrario, el valor de las importaciones de bienes ascendió mucho más rápido y en 2007 estaba un 25% sobre 1989.<sup>12</sup> El déficit del comercio de bienes alcanzó récords históricos sucesivos con un cenit de 6.598 millones de dólares en 2006 y aunque disminuyó ligeramente a 6.381 millones en 2007 (4.710 y 4.400 millones de euros) aún estaba un 137% por encima de 1989. Estas cifras ratifican la debilidad tradicional del sector externo que después de 18 años de transformaciones económicas no ha logrado el equilibrio en la balanza comercial de bienes. Además, Cuba ya no recibe los préstamos a

largo plazo y con bajísimo interés que la URSS le otorgaba automáticamente para cubrir el déficit comercial anual, y que no fueron pagados. Según Marquetti (en Pérez Villanueva, 2004), para recuperar el nivel de 1989 las exportaciones tendrían que crecer a una tasa anual del 20%-30% en cinco años, algo que considera improbable debido al desempeño pasado, las proyecciones de crecimiento para 2010 y factores estructurales difíciles de corregir.<sup>13</sup>

#### 2. Relación de precios del intercambio

Con base en el año 1989, CEPAL estimó un deterioro de los términos de intercambio comercial del 55,6% en 2004; luego cambió la base al año 2000 y en 2004 el deterioro se redujo al 4,7%; en el último informe y con la misma base de 2000 el deterioro se trocó en una mejora del 33% en 2004 y del 60,8% en 2006 (CEPAL, 2000a a 2007a). En 2004 los precios crecientes del petróleo y los alimentos importados no fueron compensados por los incrementos de precios del níquel, mientras que los precios del azúcar continuaron relativamente bajos, por lo que es cuestionable la mejoría del 33%. Pero esta situación cambió a partir de 2005, pues a través de los acuerdos económicos-comerciales con Chávez, Cuba recibe subsidios sustanciales; por ejemplo, Venezuela le envía 100.000 barriles de petróleo diarios a un precio preferencial de 27 dólares mientras que el precio mundial del barril promedió 65 dólares en 2006 y 75 dólares en 2007, equivalente a un subsidio de 2.500 millones de dólares en 2007 (1.700 millones de euros).<sup>14</sup> Además, el precio del níquel se disparó en estos años y también aumentó el precio del azúcar aunque Cuba no pudo aprovechar esto último debido a sus bajísimas cosechas. El aspecto negativo principal es el incremento en el precio de los alimentos que Cuba importó por valor de 1.200 millones de euros en 2007, un aumento del 27% sobre 2006 resultante de precios –no volúmenes– mayores (AFP, La Habana, 31/XII/2007). A pesar de esto, no hay duda que ha ocurrido una mejora en los términos de intercambio.

**Tabla 3. Indicadores Externos de Cuba, 1989 y 2000-2007 (en miles de millones de pesos, a menos que se especifique)**

Indicadores	1989	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2007/ 1989
Exportaciones	5,4	1,7	1,6	1,4	1,7	2,2	2,0	2,9	3,7	-31
Importaciones	8,1	4,8	4,8	4,1	4,6	5,6	7,5	9,5	10,1	25
Balanza comercial	-2,7	-3,1	-3,2	-2,7	-2,9	-3,4	-5,5	-6,6	-6,4	137
Deuda externa (1)	6,2	11,0	10,9	10,9	11,3	12,0	12,6	15,4	15,8	154
Nº negocios extranjeros	n.d.	392	400	403	342	313	258	236	n.d.	-41(2)

(1) En miles de millones de dólares.

(2) Comparado con 2002.

Fuente: Cuba CCE 1991, ONE 2001 a 2008; CEPAL 2000a a 2007a, 2006b, 2007b; número de negocios extranjeros de Pérez Villanueva (2007b); deuda 2007 de ICCAS 2008 (excluye deuda con Venezuela).

<sup>12</sup> El *Anuario* dedica sólo 6 páginas a listar las exportaciones cubanas y 21 a las importaciones (ONE 2007).

<sup>13</sup> El valor de las exportaciones creció a un promedio anual de 16% en 2000-2007, aunque aumentó a 39% en 2007 por el altísimo precio mundial del níquel, pero sin un incremento de la producción interna.

<sup>14</sup> Se desconoce si Cuba está pagando el petróleo recibido de Venezuela porque no reporta, como hacía antes, el volumen y precio importado de petróleo tanto total como desagregado por países. También se ignora si Cuba está exportando petróleo recibido de Venezuela, así en 2006 exportó 2.284 millones de pesos en "combustibles, lubricantes y productos conexos" pero sólo el 4% se desagregó y no era combustible, mientras que el 96% no se identificó (ONE, 2007).

### 3. Composición del comercio

La participación del azúcar en el valor de la exportación total disminuyó constantemente del 73% al 8% en 1989-2006 debido a la caída drástica en el volumen exportado a pesar del reciente aumento del precio mundial. Ya no se publica el valor de las exportaciones de níquel por separado sino el valor agregado de la exportación de minerales (donde el níquel es el componente principal), que cual creció del 35% al 48% en 2003-2006, principalmente por el aumento del precio mundial del níquel ya que su producción y volumen exportado se estancó. Las participaciones de otras exportaciones tradicionales declinaron en 2003-2006: el tabaco del 12,8% al 8,6%, los pescados y mariscos del 8,1% al 2,3% y los cítricos del 0,6% al 0,2%. La participación de una exportación no tradicional, los productos farmacéuticos, aumentó del 3,6% al 5,9% mientras que la de cemento disminuyó del 2% al 1,4%<sup>15</sup> (ONE, 2007). A pesar del alegado crecimiento substancial de las exportaciones biotecnológicas, el *Anuario Estadístico de Cuba* no publica esas cifras. Según Monreal (2004), a comienzos de los años 90 Cuba pronosticó que la industria biotecnológica se convertiría en líder de exportación, pero las expectativas se han reducido considerablemente en años recientes. Pérez Villanueva (2006) afirma que la exportación de productos químicos farmacéuticos cayó desde 1995 y aún está muy lejos del potencial que tenía en 1989 salvo en vacunas. A pesar de los cambios en la composición de las exportaciones, el 68% de estas en 2006 eran materias primas tradicionales típicas de países en desarrollo (níquel, azúcar, tabaco, pescado y frutas), mientras que sólo una minoría eran productos manufacturados o semi-manufacturados.

Ocurrieron cambios importantes en la composición de las importaciones en 1989-2006. La participación en la importación total ascendió en alimentos del 13% al 14% (por la caída en la producción interna) y en manufacturas del 14% al 20% (debido a la desindustrialización); por el contrario, los combustibles disminuyeron del 32% al 24% (por el subsidio venezolano al precio del petróleo), los productos químicos del 10% al 7%; y la maquinaria y el equipo de transporte del 31% al 24% en 1989-2005 pero aumentó al 32% en 2006 por la compra de generadores diesel y autobuses (CCE, 1991; ONE, 2007). El pobre desempeño agrícola ha requerido importaciones masivas de alimentos y agravado el déficit del presupuesto y la balanza comercial. Cuba importa 84% del alimento de la cesta básica de consumo (el rubro más importante después del petróleo): 58% de las calorías, 62% de las proteínas, 43% de origen animal y 71% de origen vegetal (*Granma*, 26/II/2007; Nova, 2007). Pérez Villanueva (2004, 2006) afirma que los alimentos, combustibles y medicamentos han mantenido una participación mayor al 60% en el total de las importaciones y toman el 80% de los ingresos en divisas. "sin posibilidad en el corto plazo de cambiar esta situación".

### 4. Socios comerciales

Después del colapso del campo socialista, Cuba diversificó de manera notable sus lazos comerciales. En 2006 las participaciones de los principales socios en el comercio total

eran: Venezuela 26,4% (excluyendo exportaciones de servicios), China 14,9%, España 8,2%, Canadá 7,3%, Holanda 6,9%, Alemania 5,5%, EEUU 4%, Brasil e Italia 3% cada uno, Rusia 2,4% (un declive desde el 65% con la URSS en 1989) y Francia 2% (ONE, 2007; las cifras de 2007 no estaban disponibles en marzo 2008). Venezuela y China combinadas tomaron el 41% del comercio total de Cuba mientras que las participaciones de todos los otros países decrecieron en 2006.

Venezuela es el principal socio comercial (se reporta un incremento del 30% en 2007), y juega el papel de gran subsidiador que la Unión Soviética desempeñó en 1960-2000. A través de numerosos acuerdos comerciales y económicos firmados con Cuba en 2004-2007, Venezuela ha comprometido alrededor de 3.000 millones de euros: más de 1.000 millones para terminar 335 proyectos que incluyen exploración y extracción de petróleo, construcción de un cable submarino entre los dos países, edificación y reparación de puertos y barcos, tres hoteles con 2.872 habitaciones, suministro de equipo de comunicaciones y ferrocarril; 500 millones en la planta de ferróníquel de Camariocas; unos 450 millones en la refinería de petróleo en Cienfuegos; por lo menos 200 millones en agricultura, industria e infraestructura; 68 millones en construcción de viviendas; y cantidades no reveladas para construir una planta termoeléctrica en Mariel, así como una empresa conjunta con Cuba y China para producir acero inoxidable, y subsidiar 100.000 turistas venezolanos anualmente en Cuba (Mesa-Lago, 2007). Antes de que Chávez perdiera el referendo de diciembre de 2007, Fidel advirtió de las consecuencias nefastas que ese descalabro acarrearía a Cuba. Para evitar una repetición del devastador impacto del colapso de la URSS y un segundo Período Especial, Raúl ha buscado otros socios comerciales: Angola, Azerbaiyán, Guinea Ecuatorial e Irán para suministrar petróleo (y créditos iraníes); Brasil otorgó 670 millones de euros en crédito e inversión en 2008; y México renegoció la deuda cubana de 280 millones con Bancomex (a 15 años con cinco de gracia y el 6% de interés) y otorgó un crédito por 16 millones para aumentar el comercio que había caído a la mitad (Reuters, La Habana, 14/III/2008). Estos son pasos positivos pero será extremadamente difícil reemplazar a Venezuela si Chávez pierde el poder o los precios del petróleo caen significativamente debido a una recesión mundial. Por el contrario, si Cuba descubre yacimientos de petróleo extensos, con calidad adecuada y rentabilidad, reduciría notablemente su dependencia sobre Venezuela.

China es el segundo socio comercial como resultado de los acuerdos firmados en 2004-2007 que incluyeron una postposición por 10 años del pago de obligaciones cubanas, un crédito por 150 millones de euros para comprar productos chinos (autobuses, refrigeradores y alimentos) y establecer una empresa mixta en biotecnología. Pero la inversión de 400 millones para terminar la planta de Camariocas fue cancelada (Chávez asumió ésta y aumentó la suma), y la promesa de invertir 880 millones para explotar el enorme yacimiento de níquel en San Felipe no se ha materializado, aunque China retiene el derecho, impidiendo a Cuba buscar otro inversor.

<sup>15</sup> Cuba se comprometió a exportar 500.000 toneladas de cemento a Venezuela en 2006, equivalentes al 29% de su producción total, pero 17 meses después el Ministro de Vivienda venezolano anunció la compra de sólo 5.000 toneladas (*El Universal*, 6/II/2006; *El Nacional*, 11/VI/2007).

Desde 2007 Cuba debería exportar 400.000 toneladas de azúcar a China, algo imposible debido a que sólo tenía esa cantidad para exportar y numerosos compromisos; la principal exportación es níquel. Hay otros problemas en la relación: los precios de las mercancías chinas son mayores que en otros países (lo que explicaría que no haya llegado la gran mayoría de los autobuses y que Cuba esté comprándolos en otras partes); Cuba tiene que tratar con intermediarios que ganan una utilidad y el 60% de las empresas chinas están en manos privadas, lo cual restringe la capacidad estatal de ayudar a la Isla, y las tasas de interés son iguales a las aplicadas por el gobierno a sus empresas y Cuba solicita un interés más bajo (Fornés, 2007).

El embargo de EEUU ha sido repudiado de manera virtualmente unánime por las Naciones Unidas a través de muchos años y su endurecimiento bajo la Administración Bush se ha criticado incluso por muchos cubano-americanos que no pueden viajar a Cuba sino cada tres años, y sufren restricciones en el envío de remesas. Ha sido una política inefectiva y utilizada por el gobierno cubano para justificar sus errores de política económica y sus efectos nocivos. El embargo crea dificultades pero ya no constituye el problema económico fundamental,<sup>16</sup> puesto que la Isla sostiene comercio y recibe inversión de muchísimos países. Además, el embargo se flexibilizó desde 2001 con la aprobación de exportaciones norteamericanas de alimentos que sobrepasaron los 1.900 millones de euros acumulados hasta 2007, convirtiendo a los EEUU en el séptimo socio comercial y principal suministrador de alimentos. El problema fundamental es la incapacidad del sistema económico de Cuba para incrementar la producción a fin de satisfacer sus necesidades internas y generar exportaciones.

Cuba no tiene membresía plena en las principales asociaciones comerciales en la región (Mercado Común Centroamericano, Tratado de Libre Comercio de América del Norte y MERCOSUR<sup>17</sup>) y ha sido excluida del Tratado de Libre Comercio de las Américas, pero junto con Venezuela, Bolivia y Ecuador ha lanzado la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA). Cuba se incorporó al CARICOM pero su comercio con los países miembros del Caribe constituyó sólo el 0,8% de su comercio total en 2006 (ONE, 2007). La condena de 75 disidentes pacíficos en 2003, justo cuando había negociaciones con el comisionado para el Desarrollo y Ayuda Humanitaria de la UE, Louis Michel, creó una crisis que impidió la entrada de Cuba en el Acuerdo de Cotonou y el acceso al fondo de ayuda de 10.000 millones de euros; la UE suspendió la ayuda económica a Cuba y le impuso sanciones políticas. En 2005 la UE suspendió las últimas y en 2006 España inauguró una

política de diálogo, negociación del pago de la deuda cubana e incremento del comercio.<sup>18</sup> Michel regresó a Cuba en marzo de 2008 y sostuvo conversaciones con altos dirigentes cubanos (no se entrevistó con los disidentes), los cuales han puesto como condición para reanudar el diálogo que la UE elimine definitivamente las sanciones.<sup>19</sup>

### 5. Deuda externa

La deuda externa en divisas saltó un 155% entre 1989 y 2007 (de 6.000 millones a 15.800 millones de dólares), principalmente debido a la acumulación del interés sobre el capital no pagado y la depreciación del dólar, a más de la nueva deuda contraída con Venezuela y China. Cuba ha incumplido pagos con África del Sur, Bélgica, Canadá, Chile, España, Francia, Japón, México, el Reino Unido y otros. A fines de 2007, la deuda externa total de Cuba se estimó en 37.905 millones de dólares (el 42% en divisas y el 58% en moneda no-convertible con Rusia y otros antiguos países socialistas<sup>20</sup>), equivalente a 3.410 dólares por habitante, tres veces el promedio latinoamericano de 1.173 dólares (cálculos del autor basado en la deuda cubana de ICCAS, 2008, y población de ONE, 2008, deuda y población latinoamericanas de CEPAL, 2007b y 2007c). Como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios en 2004 (el último año disponible), una medida de uso frecuente por las instituciones financieras para determinar la capacidad de pago, sólo la deuda en divisas cubana equivalió al 213%, comparada a un promedio regional del 138% (CEPAL, 2006b). La deuda a corto plazo disminuyó al 27% en 2006 mientras que la deuda a mediano y largo plazo aumentó al 73%, porque la deuda con Venezuela es a largo plazo,<sup>21</sup> y se ha refinanciado la deuda a corto plazo anterior, así como los nuevos créditos a mediano plazo (Soberón, 2005; CEPAL, 2006a). Desde 2006 Cuba separa la deuda "inmovilizada", el 56,5% del total, la que no ha sido objeto de reestructuración desde 1986 principalmente con el Club de París, de la deuda "activa" factible a negociación, que representa el 43,5% (basado en CEPAL, 2007a, y ONE, 2007).

### 6. Inversión extranjera

La inversión extranjera desembolsada, acumulada de 1995 a 2002, ascendía a 2.500 millones de dólares pero no se ha publicado esa cifra más. La inversión extranjera directa (IED) no se publica desde 2001, cuando se contrajo en un 91% (de 448 millones a 39 millones de dólares); en 2006 se reportó un salto a 950 millones de dólares debido a la inversión venezolana (Pérez-López, 2007). El número de empresas mixtas con

<sup>16</sup> Cuba calcula, de manera cuestionable, pérdidas acumuladas de más de 55.000 millones de euros desde 1961. Aún si se aceptase esta cifra habría sido más que compensada por los US\$65.000 millones recibidos de la URSS en 1960-1990 a precios de 2008.

<sup>17</sup> La Cumbre Iberoamericana de 2006 declaró que Cuba sería incluida en el MERCOSUR mediante acuerdos bilaterales de comercio (EFE, Córdoba, 21 julio 2006).

<sup>18</sup> Si se aprueba la ley en consideración, 3,4 millones de cubanos podrían calificar para la ciudadanía española, y muchos reclamar ayuda para costear el pasaje, recibir una pensión y cobertura de sanidad.

<sup>19</sup> Cuba ha suscrito dos acuerdos de la ONU: derechos económicos, sociales y culturales, y derechos civiles y políticos. El Canciller Pérez Roque condicionó su plena implementación a la eliminación del embargo de los EEUU y a la interpretación que hará Cuba (EFE, Nueva York, Naciones Unidas, 29 febrero 2008).

<sup>20</sup> Se informó que el gobierno ruso introdujo en la Duma un proyecto ratificando un acuerdo con Cuba, firmado el 28 de septiembre de 2007, para negociar la deuda pero no se pudo comprobar.

<sup>21</sup> ICCAS (2008) estima la deuda venezolana en US\$8.000 millones acumulados en 2001-2007, pero esta cifra no pudo ser comprobada y por ello se excluyó de la deuda en divisas y total en el texto y el Cuadro 3.

inversores extranjeros disminuyó un 41%, de 403 a 236 en 2002-2006 (Cuadro 3), mientras que el número de contratos de producción cooperada declinó el 87% en 2003-2006, de 441 a 57 (Pérez Villanueva, 2007b).<sup>22</sup> La IED se concentra en actividades que generan pequeñas cadenas productivas con los sectores tecnológicos, carecen de potencial duradero para una extensión importante debido a la limitación de recursos naturales (excepto el turismo), y han tenido poco impacto directo en el uso de la planta industrial instalada y de la mano de obra calificada (Pérez Villanueva, 2004). Marta Lomas, ministra de Inversión Extranjera y Cooperación Internacional, declaró en 2007: “No estamos interesados en tener muchas [empresas mixtas]... sólo en las que tengan un impacto en la economía”. Argumentó que la caída en el número de empresas mixtas se debe a que Cuba ya no necesita las firmas pequeñas y está dando prioridad a sectores estratégicos tales como energía, minería y turismo (citada por Israel, 2007). Por el contrario, Raúl declaró el 26 de julio de 2007 que estaba dispuesto a aumentar la inversión extranjera sería y dentro de los parámetros del socialismo. Afectando las operaciones financieras extranjeras es la paralización de negocios con Cuba por dos bancos suizos (UBS y Credit Suisse) debido al escándalo de UBS en 2005 y al alto coste de ejecutar las normas legales sobre depósitos. También el cierre de cuentas bancarias en dólares por clientes con doble ciudadanía por tres bancos canadienses (Royal Bank of Canada, Bank of Nova Scotia y Toronto Dominion Bank), y el cierre de los bancos ING y British Barclays (*Sontag Zeitung*, Ginebra, 12/XI/2006; Reuters, La Habana, 6/VII/2007).

### 7. Dualidad monetaria y tasa de cambio

La “dualidad monetaria” del peso “nacional” y el peso “convertible” o CUC (realmente no es convertible porque su valor no se determina en el mercado internacional sino unilateralmente por el gobierno) fue introducida en 1994 debido a la fortísima depreciación del peso y la autorización del dólar como moneda de curso legal, de ahí que parte de la economía funcionase en CUC, parte en peso y parte en dólar. En 2004 el dólar dejó de ser moneda de curso legal, aunque la población puede poseerlo, pero sólo el CUC es aceptado por las entidades del Estado, incluyendo las tiendas en divisas (TRD). Al cambio

de dólares por CUC se le carga un gravamen de 10%, pero no al cambio de euros, dólares canadienses, libras esterlinas y francos suizos. Desde marzo de 2005 el CUC se cambia por 24 pesos y se compra por 25 pesos nacionales, con un peso extra cargado por comisión. En abril de 2005, el valor del CUC en relación al euro, el dólar y otras divisas fue aumentado en 8%, dejando igual la tasa CUC/peso nacional (Mesa-Lago 2007). Otro aumento de 8% fue implementado en abril de 2008 revaluando el CUC respecto a todas dichas divisas, además se carga un margen comercial en torno a 3,5%; la tasa CUC/peso nacional continúa inalterada (Acuerdo 15, 2008). Actualmente hay una fuerte discusión interna sobre la eliminación de la “dualidad monetaria” (ver II-E y III-A-4).

### 8. Turismo

El número de turistas creció de 270.000 en 1989 a 1,8 millones en 2000, se estancó en 2001, declinó en 2002 (debido al 9/11), ascendió a 2,3 millones en 2005 y disminuyó a 2,1 millones en 2007, aún 8 veces el nivel 1989 (Cuadro 4). El ingreso *bruto* por turismo incluye el costo de los insumos importados (entre 28% y 39%) que debe deducirse para calcular el ingreso *neto*; el ingreso bruto fluctuó en 1989-2007, pero en el último año fue de US\$2.236 millones (1.500 millones de euros), 13 veces el nivel de 1989. La metas de 2,5 millones de turistas fijada para 2006 y de US\$2.600 millones de ingreso bruto fijada para 2002, aún estaban 14% por debajo en 2007. El número de habitaciones turísticas más que se duplicó en 1989-2006 (de 21.400 a 48.700) pero la tasa de ocupación disminuyó de 74,3% a 44,8% en 2000-2007 y el promedio de gasto diario por turista bajó 45% en 2003-2006. Los principales países de donde vienen los turistas son: Canadá (31%), Inglaterra (10%), España (6%, una caída de 28% en 2007), Italia (6%) y Alemania (5%) (ONE 2008).

El turismo cubano fue siempre barato pero los visitantes y la ocupación caen y los turistas gastan cada vez menos. CEPAL (2006b, 2007a) atribuye estos problemas a un costo superior de los paquetes turísticos de Cuba sobre el de otros países del Caribe (Cancún y la República Dominicana ofrecen mejor servicio a menor costo), insuficientes servicios de hotelería y la apreciación del CUC;<sup>23</sup> mientras que Montreal agrega la disminución de la

Tabla 4. Indicadores de Turismo en Cuba, 1989 y 2000-2007

Indicadores	1989	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Miles de visitantes	270	1.774	1.775	1.686	1.905	2.048	2.319	2.221	2.152
Ingreso <i>bruto</i> (millones US\$)	168	1.948	1.840	1.769	1.999	2.114	2.340	2.056	2.236
Miles de habitaciones	21,4	38,1	40,2	41,3	43,7	45,2	46,6	48,7	n.d.
Ocupación (%) <sup>a</sup>	n.d.	74,3	64,7	59,7	61,8	63,5	63,6	46,5 <sup>c</sup>	44,8
Promedio gasto diario (US\$) <sup>b</sup>	n.d.	168,6	163,6	168,7	175,0	108,4	96,9	n.d.	n.d.

<sup>a</sup> Serie cubana sobre “establecimientos de alojamiento”; la CEPAL (2002, 2003a a 2006a) da cifras diversas en sus publicaciones: 60,7% en 2000, 58% en 2001, 53% y 57% en 2002, 55% y 58,5% en 2003, y 55,7% en 2005. <sup>b</sup> Serie de CEPAL pero con diversas cifras: una muestra una caída de 18% en los gastos en 1997-2002, de US\$184 a US\$151 (CEPAL 2002, 2003a); otra exhibe cifras mayores desde 2001, pero aun así estancamiento virtual en 1998-2003, de US\$174 a US\$175 (CEPAL 2004a, 2005a). <sup>c</sup> Cuba dio primero 60,7% pero luego redujo la cifra (ONE 2007, 2008).

Fuentes: Cuba CCE 1991, ONE 2001 a 2008; CEPAL 2005a a 2007a.

<sup>22</sup> Pero Pérez Villanueva argumenta que un número menor de empresas ha logrado aumentar las ventas, exportaciones e ingresos directos.

<sup>23</sup> La segunda “apreciación” del CUC en 2008 tendrá igualmente un efecto adverso en el turismo ya que lo encarece respecto al euro, el dólar y otras divisas.

inversión y baja prioridad al sector (entrevista de García 2007a). Además entre 2005 y 2007 hubo una caída de 100.000 a 30.000 visitantes cubano-americanos por las restricciones impuestas por la administración de Bush, así como de 102.000 a 11.000 pasajeros de cruceros por una crítica de Fidel a los cruceros combinada con la compra de una compañía española por Royal Caribbean que canceló las paradas en Cuba (AP, La Habana, 23 enero 2008). En 2006 la Asociación Canadiense de Agentes de Turismo se quejó al Ministerio de Turismo de Cuba por servicios inadecuados, robos en hoteles y aeropuertos, costos crecientes y cancelaciones de viajes (*Encuentro en la Red*, 26 abril 2006). La mayoría de los hoteles fue construido en los años 90 y ha recibido poca reparación y mantenimiento así que está en muy mal estado; Cuba tiene uno de los índices de retorno más bajos en la industria, y la epidemia de dengue de 2007 asustó a los visitantes (Reuters, La Habana, 25 enero 2007; *El Economista*, 7 julio 2007). Para enfrentar la caída en el turismo, el gobierno cubano ha anunciado una inversión de 185 millones de pesos destinada a mejorar los hoteles y aeropuertos y un corte de 20% en los cargos de aterrizaje a las aerolíneas.

### 9. Balanza de pagos

Cuba no ha publicado un cuadro completo de la balanza de pagos desde 2001 (ONE 2005). Las cifras más recientes de CEPAL (2007a) para 2005 omiten las exportaciones e importaciones de servicios, los que han sido calculados por el autor: el enorme déficit en la balanza de bienes (5.164 millones

de pesos) no fue compensado por el superávit en la balanza de servicios, principalmente turismo y servicios de profesionales en el exterior (4.240 millones), a pesar de su aumento en 56% sobre 2004; el déficit total de la balanza comercial aumentó a 924 millones y el déficit en la cuenta corriente a 154 millones; la balanza global disminuyó a 346 millones, 62% menos que en 2004. La reconstrucción parcial del autor para 2006 (basada en ONE 2007) sugiere que a pesar de otro salto grande en el superávit de la balanza de servicios (6.456 millones) éste fue aún inferior aunque muy cercano al déficit en la balanza de bienes (6.598 millones); el déficit por cuenta corriente creció a 240 millones, debido al déficit enorme de bienes, al declive en las transferencias corrientes (principalmente remesas del exterior) y al aumento en los servicios de factores (por el pago del interés de la deuda y la repatriación de ganancias); fue imposible estimar la balanza total debido a la falta de dos elementos.

La ayuda venezolana cambió la balanza de pagos cubano de déficit considerable por cuatro décadas, a superávit pequeño en 2006 (se reporta un déficit pequeño en 2007); el déficit enorme en la balanza de bienes en 2006 (6.598 millones) fue casi compensado con los servicios profesionales vendidos a Venezuela (4.456 millones) y en menor cuantía con el ingreso por turismo (2.000 millones). No se sabe cómo se miden esos servicios profesionales.<sup>24</sup> Según el acuerdo original entre los dos países, Cuba pagaría los sueldos de los médicos y paramédicos para financiar las importaciones venezolanas de petróleo; pero

**Tabla 5. Estimados de la balanza de Pagos en Cuba, 2004-2006 (en millones de pesos <sup>a)</sup>)**

	2004	2005	2006
Balanza en cuenta corriente	116	-154	-240
Balanza comercial	-208	-924	101
Exportaciones de bienes y servicios	5.630	6.999 <sup>b</sup>	9.850 <sup>c</sup>
Bienes	2.180	1.999	2.905
Servicios	3.450	5.000 <sup>b</sup>	6.945 <sup>c</sup>
Importaciones de bienes y servicios	5.838	7.923 <sup>b</sup>	9.749 <sup>c</sup>
Bienes	5.098	7.163	9.503
Servicios	740	760 <sup>b</sup>	489 <sup>c</sup>
Balanza neto de bienes	-2.918	-5.164	-6.598
Balanza neto de servicios	2.710	4.240	6.456
Transferencias corrientes (netas)	974	970	278
Servicio de factores	-650	-200	-618
Balanza en cuenta de capital	800	500	n.d.
Balanza global	916	346	n.d.

<sup>a</sup>CEPAL da las cifras en dólares pero al cambio paritario con el peso. <sup>b</sup>CEPAL (2007a) dejó en blanco los servicios pero reportó un balanza positivo de servicios de 4.200 millones; los servicios fueron estimados por el autor basado en dicho balanza y cifras de CEPAL 2006a. <sup>c</sup>ONE (2007) dejó en blanco los servicios pero reportó un superávit en la balanza de servicios de 6.400 millones y además dio el total de exportaciones e importaciones de bienes y servicios lo cual permitió al autor estimar las cifras omitidas.

Fuentes: 2004-2005 from CEPAL 2006a, 2007a; 2006 from ONE 2007.

<sup>24</sup> Según Pérez Villanueva (2007b) la falta de acuerdo entre CEPAL y Cuba es porque la última no ha dado un valor al costo de los servicios médicos ni una serie que permita poder comparar estos retroactivamente.

el acuerdo de 2005 cambió ese arreglo y Venezuela está pagando desde entonces a médicos y paramédicos estimados en 23.000. Los cálculos del autor indican que el salario anual medio de dichos profesionales fue de 144.000 euros, una sobrestimación obvia si se tiene en cuenta que un enfermero gana mucho menos que un médico y uno venezolano no recibe ese salario; de manera que hay un subsidio implícito en esa operación.

#### D. Indicadores Sociales

Esta sección selecciona los indicadores sociales más importantes para evaluar el estado de bienestar social (Cuadro 6). En 1989 Cuba estaba a la cabeza de América Latina y los países socialistas en la inmensa mayoría de dichos indicadores, pero la crisis provocó un severo deterioro en virtualmente todos; la recuperación ha logrado recobrar e incluso sobrepasar los niveles previos en varios indicadores pero otros continúan abatidos y hay problemas de confiabilidad estadística en algunos.

##### 1. Desempleo

La tasa oficial disminuyó 77% de 7,9% en 1989 a 1,8% en 2007, la más baja en América Latina que promedió 8%. Pero dicha tasa está notablemente subestimada porque cuenta como empleados a varios grupos que técnicamente no lo son: trabajadores despedidos tomando cursos de recalificación, trabajadores estudiando a tiempo completo con remuneración, jóvenes matriculados en el programa “estudio como empleo”, y plantadores de verduras en sus traspatios y jardines urbanos trabajando sólo parte del tiempo principalmente para autoconsumo. Si se subtrajese del empleo a dichos grupos, la tasa de desempleo aumentaría sustancialmente. Además muchos desempleados no se inscriben en las oficinas municipales de empleo porque saben que sólo les ofrecen trabajo en la agricultura (Mesa-Lago 2005b). El diario de la juventud comunista cuestionó la tasa oficial de desempleo: “Los datos de desvinculados... no son reales”, provincias como Granma se enorgullecen de “haber logrado el pleno

empleo”, entonces “¿Por qué se ven tantas gentes sin trabajar en las calles?”. Una pesquisa demostró que había 18 veces más desocupados que la cifra oficial, lo que “disparó la tasa de desempleo” y “si Granma era uno de los referentes de bajo desempleo, ¿cómo estarán otras provincias que daban números más elevados?... El Ministerio del Trabajo afirma que los jóvenes no están interesados en las ofertas de sus oficinas, pero cuesta creer que 90% de los desvinculados detectados en 2006 quisieran trabajar y no encontrarán opciones aceptables” (Ortiz y otros 2007). La Directora de Empleo de dicho Ministerio informa que a nivel nacional “hay 210.797 personas en edad de laborar sin interés y motivación para trabajar”, o sea, 4,3% de la PEA de 4.847.300. La ONE estima que 20% de la población en edad laboral no trabaja en La Habana; 45% de ellos realiza gestiones para trabajar pero no aceptan puestos estatales porque no les pagan bien y un negocio privado les da mas; 17% de los graduados de la enseñanza técnica en 2007 no se presentaron a los puestos ofrecidos (Granma, 9 y 21 marzo 2008; ONE 2008).

##### 2. Salarios

A pesar de los incrementos en el salario nominal en 2005, el salario real (anualmente ajustado a la inflación) en 2007 estaba 76% por debajo del nivel de 1989. Raúl reconoció en su discurso del 26 de julio que “el salario es claramente insuficiente para satisfacer las necesidades” y prácticamente ha dejado de cumplir su papel de asegurar el principio socialista de que cada cual aporta según su capacidad y reciba según su trabajo, y abogó por un mejor ajuste de los salarios a los precios (R. Castro 2007a). Martínez (2007) considera que este problema debe resolverse de manera gradual y sostenible, sin esperar soluciones inmediatas y espectaculares “que sólo tienen cabida en la ignorancia y la charlatanería o el confucionismo deliberado”. Rodríguez (2007b) informa que en 2007 los salarios crecieron a un ritmo mayor que la productividad laboral, “una tendencia negativa que hay que revertir definitivamente”, y que no ha habido respuestas apropiadas y concretas a los reclamos de los trabajadores.

Tabla 6. Indicadores Sociales en Cuba, 1989 y 2000-2007

Indicadores	1989	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2007/ 1989
Desempleo abierto (%)	7,9	5,5	4,5	3,3	2,3	1,9	1,9	1,9	1,8	-77
Salario real (pesos)	188	32	34	33	36	36	40	45	45	-76
Pensión real (pesos)	56	14	14	14	16	15	22	22	n.d.	-61
Mortalidad infantil <sup>a</sup>	11,1	7,2	6,2	6,5	6,3	5,8	6,2	5,3	5,3	-52
Mortalidad materna <sup>b</sup>	29,2	40,4	33,9	41,1	39,5	38,5	51,4	49,4	<sup>c</sup>	69
Viviendas por 1.000 hab.	6,1	3,8	3,2	2,4	1,4	1,4	3,6	9,9	4,6	-25

<sup>a</sup>Por cada 1.000 infantes nacidos vivos. <sup>b</sup>Por cada 100.000 nacimientos. <sup>c</sup>La cifra preliminar es 31,1 una caída brusca que hay que confirmar.

Fuentes: CCE 1991, ONE 2001 a 2008; salario de Vidal 2007, pensión de Mesa-Lago 2008, y viviendas de Mesa-Lago basado en población y viviendas construidas de CCE 1991, ONE 2001 a 2008.

### 3. Sanidad

La mortalidad infantil fue el único indicador que declinó durante la crisis, y cayó 52% de 11,1 a 5,3 por 1.000 nacidos vivos en 1989-2007, la tasa más baja en el hemisferio después de Canadá. Esto se ha logrado obligando a toda madre embarazada a hacerse un sonograma mensual y otras pruebas para determinar si el feto es saludable; si se detecta una malformación se realiza un aborto, lo que contribuye a que Cuba tenga la tasa de abortos más alta de la región (Dorschner 2007). La tasa de mortalidad materna aumentó 69%, de 29 a 49,4 por 100.000 niños nacidos vivos en 1989-2006 pero se reporta que cayó a 31,1 en 2007. Aquí se ha practicado otra manipulación estadística: a partir de 1996 una serie nueva suprimió la mortalidad materna por "otras causas" y la comparación de las dos series en 1996-2000 demuestra que la nueva redujo la tasa en 10,6 puntos como promedio anual (Mesa-Lago 2005b); al corregir esa subestimación, la tasa de 2007 aumenta a 41,7, siendo 43% superior a la de 1989. La tasa de habitantes por médico disminuyó de 276 a 158 en 1990-2006 (ONE 2007) y es la más baja de la región, pero 37.500 galenos (la mitad del total) trabajan en el extranjero (Rodríguez 2007b); al sustraer esos médicos, la tasa aumenta a 330 en 2006, 20% mayor que en 1989. Dicho éxodo ha provocado una caída importante en el acceso a la atención primaria y listas de espera prologada especialmente para cirugía. Según el Vice-Ministro de Salud Pública Joaquín García, en estomatología "no se ha alcanzado al terminar 2007, la producción de prótesis dentales que había 18 años antes" (AFP, La Habana, 6 diciembre 2007). Hay una severa escasez de medicinas, sólo disponibles en TRD; 80% de la red de agua potable está en estado "malo o regular" y el tratamiento de aguas residuales y la red de alcantarillado se han deteriorado severamente (*Bohemia*, La Habana, 9 noviembre 2007; *Opciones*, La Habana, enero 2008). El número de camas de asistencia médica se redujo 19% en 1995-2006 (ONE 2007); Rodríguez (2007b) reporta que 45 policlínicos han sido reparados y ampliados pero "la calidad de los servicios de salud no se corresponde con los recursos que el país les destina".

### 4. Pensiones de Seguridad Social

A pesar de los incrementos en pensiones nominales en 2005 la pensión real promedio en 2006 estaba 61% por debajo del nivel de 1989. Esas pensiones magras tomaron 6% del PIB y 13% del presupuesto estatal en 2007 y ambos porcentajes seguirán creciendo. Según Rodríguez (2007b) más del 16% de la población supera los 60 años y por dos años consecutivos ha decrecido la población que es la segunda más envejecida en la región, por lo que se necesitan medidas para estimular el crecimiento de la natalidad y dar atención a los ancianos. El ingreso por contribuciones pagadas por las empresas es insuficiente para financiar los gastos de pensiones, el déficit relativo al PIB creció de 1,3% a 2,5% en 1986-2006 (Mesa-Lago 2008).

### 5. Educación

La matrícula en la educación a nivel medio aumentó notablemente y hubo una explosión a nivel superior. La

matrícula universitaria saltó 172% en 1989-2007 pero concentrada en humanidades y ciencias sociales (3.360%), medicina (1.131%) y pedagogía (724%); por el contrario sólo aumentó 12% en agricultura y 27% en carreras técnicas mientras que decreció 40% en ciencias naturales y matemáticas (ONE 2007). La inversión enorme en carreras humanísticas y en pedagogía, contrastada con el déficit en carreras cruciales al desarrollo, es una asignación ineficiente y creará problemas en el futuro. Más aún, según el Ministro de Educación Superior Luis Ignacio Gómez hay una seria escasez de maestros porque muchos han abandonado la profesión por el bajo salario, lo cual obligó a crear el programa de maestros "emergentes" primarios (26.000) entrenados en 8 meses y luego puestos a cargo de un "tutor" para cada 4, en la práctica cada 10, y a veces el tutor es también un "emergente" (*Juventud Rebelde*, 5 agosto 2007; *Granma*, 24 octubre 2007). Muchos médicos también se han desplazado a otras ocupaciones debido al bajo salario que perciben, perdiéndose la costosa inversión en los mismos. Por último la graduación masiva de trabajadores sociales (40.000) ha generado un excedente muy difícil de emplear lo que determinó un recorte de 86% en su matrícula en el curso 2007/08 (ONE 2008). Según Jorge Mattar, Subdirector Oficina de CEPAL en México "Cuba debe ser el país con la mayor tasa de subocupación en América Latina, tiene una población muy educada—técnicos, profesionales—que no son aprovechados [debido a que] desempeñan otro tipo de oficios" (AFP, México, 7 abril 2007).

### 6. Vivienda

Éste es ampliamente reconocido como el peor problema social en Cuba. Mientras que la población se duplicó en 1959-2007, el número de viviendas construidas fue menor que las destruidas por falta de reparaciones y mantenimiento. Las unidades edificadas por 1.000 habitantes cayeron de 6 a 1,4 entre 1989 y 2003-2004, aumentaron a 9,9 en 2006 con la construcción de 111.000 unidades (76% de la meta de 150.000 y en gran parte terminando de construir viviendas ya iniciadas) pero disminuyeron a 4,6 en 2007 con 51.790 viviendas (74% de la meta de 70.000); en 2007 la tasa estaba 25% por debajo de 1989 (basado en CEE 1991, ONE 2007, 2008). Además la edificación no ha compensado las 76.854 viviendas destruidas y 91.472 seriamente dañadas por cinco huracanes y tormentas en los últimos años. El presupuesto de 2008 sólo asignó 1% a la construcción de viviendas y la meta son 50.000 (Barreiro 2007). En 2005 el Instituto Nacional de la Vivienda informó que 43% del fondo habitacional se encontraba en mal o regular estado; oficialmente el déficit de vivienda es de 500.000 pero es probablemente el doble. Hay una lista de espera para vivienda de 10 años por un millón de familias (Petras y Eastman-Abaya 2007). El sistema de "permuta" para cambiar viviendas de tamaño, calidad y ubicación similares es extremadamente burocrático, se viola de manera sistemática y está plagado de corrupción. Al respecto dice el jurista cubano Narciso Cobo: "Es ilusorio suponer que por haber regulado de forma casi prohibitiva [la compraventa de la vivienda], no va a tener lugar. Ha continuado y de paso contaminado a tantos

ciudadanos como no somos capaces de imaginar” (“Sobre la Transición...” 2007)

### 6. Pobreza y Desigualdad

La pobreza en La Habana aumentó 271% en 1988-2002; en el último año una encuesta estimó la pobreza en 20% (ONE 2001), y la caracterizó como “insuficiencia de ingresos monetarios que limita el consumo de alimentos y otros bienes y servicios esenciales [así como] privación de la vivienda o el deterioro de la misma o su equipamiento, y el transporte público”. En la ciudad de La Habana 23% se autocalificó como pobre y 23% como “casi pobre” para un total de 46%; en materia de alimentación la proporción total fue similar pero los cinco deciles de menor ingreso superaron el promedio con un rango de 52% a 62%. El gasto mensual de consumo en pesos por persona en el decil 9 (no se reveló el 10, el de más ingreso) fue de 659 pesos, 12 veces mayor que el del decil más pobre (55 pesos). Los mayores de 60 años, las mujeres jefas de hogar, y los negros y mestizos predominaban en los deciles más pobres (los blancos predominaban en el decil 9). Los encuestados identificaron cinco problemas principales: 75,5% la insuficiencia salarial, 70% la

falta o dificultad en el transporte, y casi 70% la insuficiencia alimenticia, y el deterioro de la vivienda, ropa y calzado (Añé 2007). La pobreza es peor en las provincias orientales desde donde ha ocurrido una migración hacia la capital.

Hay importantes disparidades entre las 15 provincias; en 2003 el Índice de Desarrollo Humano mostró que la Ciudad de La Habana estaba 30% sobre Granma en seis indicadores combinados (Méndez y otros 2007). En 2006, la mortalidad infantil oscilaba entre 2,2 y 7,9, mientras que la mortalidad materna fluctuaba entre 16,9 y 96,6; y en cuanto a las remesas y circulación del dólar La Habana recibía/tenía 44 veces lo que Guantánamo (ONE 2007; Sánchez-Egozcue 2007). El coeficiente Gini de desigualdad aumentó 64% en 1989-1999 (de 0,22 a 0,41; no hay cifras recientes) y sólo basado en pesos “nacionales”, excluyendo el CUC y las remesas, si estos fuesen incluidos, el Gini sería muchísimo mayor (Mesa-Lago 2005b). El sistema tributario es regresivo porque 64,5% de los ingresos en 2006 procedió de impuestos indirectos (a las ventas y servicios), mientras que sólo 35,5% fue generado por impuestos directos (a la renta, a las utilidades) con efecto progresivo (basado en ONE 2007).

## II. El debate económico y social

Fidel advirtió en su discurso en la Universidad de La Habana en 2005 que la revolución cubana pudiera ser reversible, no sólo por la amenaza externa de los EEUU sino también por problemas internos, pero esa amonestación sorprendente no fue seguida de una discusión. En su discurso del 26 de julio de 2007, Raúl reconoció problemas socio-económicos serios y prometió introducir “reformas estructurales” aunque no definió estas y advirtió que “todo no puede resolverse inmediatamente [y] no esperen soluciones espectaculares” (R. Castro 2007a).<sup>25</sup> Después de un decenio de silencio, este discurso generó un amplio y profundo debate sobre la economía y las reformas necesarias, el cual ha elevado de manera sustancial las expectativas de cambio en la población.

Raúl envió una orden a las 3.000 empresas y agencias estatales para que le enviaran, entre agosto y septiembre de 2007, una lista de los principales problemas que enfrentan y propuestas para resolverlos. En la Ciudad de La Habana, que concentra la mitad de las empresas, éstas culparon de sus problemas principalmente a la centralización y, específicamente al Ministerio de Economía y Planificación y la cuenta única del Banco Central de Cuba (BCC). El ejemplo siguiente muestra la ineficiencia y distorsión causadas por estas políticas: Una empresa necesitaba importar un vehículo y solicitó autorización al BCC para hacer la compra y recibir las divisas pero le fue negada; la empresa entonces pidió y recibió permiso y divisas para comprar piezas de repuesto; a través de un intermediario la empresa compró en el extranjero el vehículo que necesitaba, lo descompuso en piezas e importó éstas para luego rearmar el vehículo en Cuba (información de un economista cubano que solicitó anonimato, 2007).

Hay un consenso que las reformas deben ser dentro de “los parámetros socialistas” pero estos no están definidos y la gama es muy amplia entre el estatismo absoluto de Corea del Norte y el “socialismo de mercado” de China y Vietnam. Monreal afirma que “el socialismo admite variantes, diferentes configuraciones”, aunque cree que aún no hay un acuerdo: “se está produciendo en estos momentos, un proceso relativamente lento en busca de un consenso político que pudiera dar pauta de cuales serían los detalles del cambio estructural”. El papel de los economistas, según Monreal, se limita a ofrecer datos y análisis para que las políticas públicas estén bien informadas, pero las decisiones son tomadas por la dirigencia (entrevista de García 2007a). Pero un economista de la nueva generación exige un rol más importante: “Hace falta un diálogo verdadero entre los científicos sociales y los que toman las decisiones ¿Qué sentido tiene crear instituciones y poner a compañeros a estudiar y después no tomarlos en cuenta, ni siquiera llamarlos para ver que piensan? Se han cometido errores a pesar de que había especialistas disponibles... Nada puede justificar eso” (Lage Cordonú “Sobre la Transición...” 2007).

Las opiniones que siguen, principalmente de economistas pero también politólogos, juristas, filósofos, sociólogos, estudiantes, todos viviendo en Cuba, demuestran que hay un abanico de opiniones aunque siempre excluyen un sistema con predominio del mercado y escasa regulación estatal.

### A. La inercia oficial y la falta de participación

El Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Jurídicos de la Asamblea Nacional, José Luís Toledo, ha criticado la impunidad con que los funcionarios públicos

<sup>25</sup> Raúl también declaró que los principales proyectos de su hermano (la Batalla de Ideas, la Revolución Energética) no se habían paralizado aunque estaban sometidos a ajustes y prórrogas necesarios.



“convierten en caricatura la aspiración esencial de nuestra sociedad, y el espíritu y la letra de la Constitución”. Se refirió a la poca efectividad de los abundantes reclamos, quejas y planteamientos de los ciudadanos frente a los poderes públicos y la gestión deficiente de los que entorpecen la respuesta a la solución de los problemas. Criticó la indolencia y poca eficiencia de los miembros de la Asamblea y otros órganos del poder estatal donde “parece existir una unanimidad abrumadora y son escasos los debates en los cuales se confrontan las posiciones... cuando el debate es imprescindible para... tomar decisiones en las circunstancias tan complejas que vive el país... [Ignorar esto] sería una muestra lamentable de ignorancia o tibieza.” Los delegados de la Asamblea deben dejar las lamentaciones y ejercer sus atribuciones para cambiar a los miembros del Consejo de Administración, así como a los jefes de las direcciones administrativas y empresas que incumplan sus obligaciones (entrevista de Ronquillo 2007). El sociólogo Aurelio Alonso afirma que la participación ciudadana es insatisfactoria, “la asamblea de rendición de cuentas del Poder Popular... no permite una verdadera interacción. Todo lo contrario, en vez de ser propiciatoria para que fluyan los problemas de la comunidad, más bien fomenta la incomunicación” (“Sobre la Transición...” 2007). La periodista Soledad Cruz (2007) afirma que “la participación de las personas se reduce a cumplir, apoyar lo que se decide arriba y eso les quita el sentido de responsabilidad... [ellas] necesitan sentir que participan realmente en las decisiones... que son escuchadas y tenidas en cuenta”. Según Hernández, la gente quiere tener una sociedad socialista en que los ciudadanos participen de una manera más eficaz, que el sistema funcione de manera efectiva, donde la opinión y participación del pueblo no se limite sólo a la movilización sino se extienda a la toma de decisiones y el control de las políticas, donde los órganos de Poder Popular, los trabajadores y las organizaciones de masas tengan realmente la capacidad para decidir y resolver los problemas de alimentación, transporte, alimentación, etc. (entrevista de García 2007b).

### **B. Los modelos chino y vietnamita**

Monreal cree que “las experiencias china y vietnamita son muy interesantes, no digo que se copien... pero se puede aprender porque son países que tuvieron similares problemas a los cubanos en la agricultura y los resolvieron con bastante éxito”. La economía necesita una transformación comprensiva al estilo de esos países, la cual requeriría mucha más descentralización y aceptación de mercados privados que el gobierno haya permitido antes, con los fines de enfrentar los problemas de motivación e innovación deficientes, y que el mercado determine los precios, provea incentivos a las empresas y las anime a tomar riesgos económicos (entrevistas de Davies 2007 y García 2007a). Pérez Villanueva (2008) afirma que “Vietnam ha logrado introducir el mercado y es una economía con altas tasas de crecimiento, con un bienestar creciente y hoy marca pauta en las exportaciones mundiales”.

Una comparación de las reformas y sus efectos en los tres países hecha por Perkins (2004) es reveladora. China y Vietnam abandonaron la agricultura colectivizada y la substituyeron por granjas familiares y mercados libres agrícolas; Cuba convirtió parte de las granjas estatales en UBPC sin autonomía y dependientes del Estado que compra sus cosechas a un precio por debajo del mercado y restringe su participación en los mercados agropecuarios. China primero transfirió la mayoría de la industria estatal a empresas de municipios y villorrios y luego a empresas con inversión extranjera directa (IED), mientras que en Vietnam la mayoría de las exportaciones proviene de empresas con IED; menos de 25% de la industria china era propiedad del Estado en 2004 y poco más en Vietnam. En Cuba la industria es propiedad estatal con efectos adversos en la producción, excepto los sectores con IDE. Debido a leyes que dieron a IED un marco seguro y confiable, Vietnam atrajo US\$2.000 millones en 1997; en Cuba la IED cayó 41% en 2002-2006 debido a restricciones impuestas por el Estado y revocación de contratos, y la IDE cubana en 2002, era 5% de la de Vietnam. El crecimiento rápido de las importaciones en divisas en ambos países asiáticos fue financiado por exportaciones que crecieron con rapidez (Vietnam se convirtió de importador en exportador de arroz); China rompió el control del comercio exterior por el ministerio central y devaluó la moneda para hacer sus exportaciones competitivas, mientras que Vietnam liberó la tasa de cambio y dejó que la moneda flotase con resultados similares. Por el contrario, en 2003 Cuba revirtió la descentralización modesta del comercio exterior de los años 90 y reconcentró el poder en el Ministerio de Comercio Exterior y el Banco Central, además continúa fijando una tasa de cambio poco realista, y apreció el peso convertible en 2005.

Durante una visita a Cuba en 2003, en medio de la reversión de las reformas, Xu Shicheng, miembro de la Academia de Ciencias Sociales de China, dijo que Cuba “debe establecer los mecanismos de una economía socialista de mercado, y acabar con el igualitarismo” (citado por Contreras 2007). En su viaje a China en 1997 Raúl se reunió con Zhu Rongji, autor de muchas reformas económicas, así como con cientos de dirigentes y empresarios, mientras que durante su viaje en 2005 dijo a sus huéspedes: “Es realmente esperanzador todo lo que ustedes han hecho aquí... hay gente que está preocupada por la evolución de China, sin embargo yo estoy contento y tranquilo [con lo que he visto]” (*Granma*, 21 abril 2005). Actualmente hay en Cuba un Grupo de Estudio sobre el colapso de la URSS y Europa Oriental, las experiencias de China y Vietnam, y sus lecciones para el socialismo.

### **C. Estrategias generales**

De acuerdo con Monreal (2007) “La recuperación requiere la superación completa de los efectos negativos de la crisis..., sobretodo de la notable contracción del consumo y bienestar de la población, los cuales siguen deprimidos, de la colosal descapitalización en la base material, y del funcionamiento deficiente de un considerable número de ramas y unidades”.

productivas... La reactivación económica actual pudiera ser un punto de partida necesario pero no suficiente para encarrilar el país en una trayectoria de desarrollo económico [sin embargo] la transformación socioeconómica requiere mucho más que coyunturas favorables... como las actuales”; dicha reactivación no tiene “en modo alguno un carácter irreversible”, porque se apoya en “la acción de factores exógenos” no controlables. Pérez Villanueva (2004, 2006, 2007a) concuerda con lo anterior y agrega que la recuperación aún no ha logrado superar la notable contracción de los niveles de consumo, bienestar individual y transporte que existían en 1989. Propone la modificación del actual modelo productivo y tecnológico con profundas reformas económicas y financieras; la descentralización de las decisiones y un papel más importante del mercado; permitir la inversión de las remesas en empresas familiares pequeñas y medianas; promover cooperativas en servicios y complementarias a industrias estatales (lo cual aumentaría la competencia, la eficiencia, el empleo, la demanda y los ingresos de los trabajadores); y que el Estado se limite al diseño de políticas y la creación de instrumentos adecuados para la operación de los agentes no estatales. Como se han agotado las medidas iniciales para absorber el excedente monetario en circulación, recomienda buscar nuevos mecanismos que proporcionen una oferta mayor a los que tienen altos ingresos y ahorros. Hernández afirma que “hay un gran consenso respecto a la importancia de transformar el modelo cubano, que el sistema socialista perviva bajo un modelo diferente... que se pueda autocorregir”; habría que continuar las reformas interrumpidas de 1993-1996, como la descentralización económica<sup>26</sup> (entrevista de García 2007b).

#### D. Propiedad

En un proyecto de un equipo de economistas y filósofos que analizó la propiedad socialista, Luís Marcelo Yera afirmó que las decisiones fundamentales de las empresas son hoy tomadas por el gobierno y muchas deberían transferirse a los trabajadores, y las empresas estatales competir con otras formas de propiedad (Orta y otros 2006). En un simposio sobre la transición socialista en Cuba publicado en *Temas*, la mayoría de los participantes rechazó que la propiedad socialista sea equivalente a la propiedad estatal. El problema con la última “es que lo que es de todos no es de nadie y, por tanto, nadie responde de ella”, “los trabajadores no se sienten dueños de sus medios de producción, sino que dicen son del Estado”, que se asume representa al pueblo, por ello hay que buscar formas nuevas en que las empresas “se conviertan en propiedad real de los trabajadores”. El sociólogo Aurelio Alonso, con una posición bastante representativa del grupo, propuso que el Estado mantenga funciones reguladora e inversora, a más de propietaria de recursos naturales (petróleo, minería) y grandes servicios públicos (electricidad, gas y agua), pero además legitime la economía mixta no sólo con inversión extranjera sino también nacional, que acepte y fomente un sector privado de economía familiar en las actividades productivas y de servicios donde sea

más eficaz para resolver los problemas de la sociedad (más allá de las actividades por cuenta propia actualmente autorizadas), así como la propiedad cooperativa (“Sobre la Transición...” 2007). Monreal considera que “un estado socialista puede acomodar un sector de propiedad privada nacional mucho más extenso que el que se está pensando ahora... Hay esferas en las que tendría que primar una gran empresa [estatal] como níquel, acero, energía eléctrica... pero el Estado no tiene que ocuparse necesariamente de reparar automóviles o calzado o producir comida... un sinfín de cosas que hoy se hacen por empresas del estado, no eficientemente, y está probado que el sector privado y cooperativo pueden hacerlo mejor”. Estas actividades se basan en el conocimiento y experiencia del individuo y no requieren un capital cuantioso; una banca especializada estatal podría reunir el capital y darles préstamos (entrevista de García 2007a). Hernández apoya la organización de cooperativas en áreas no agrícolas (textiles, zapatos, etc.), así como la legalización de pequeñas empresas privadas que no sean sólo paladares, capaces de contratar empleados no familiares y vender en mercados privados<sup>27</sup> (entrevista de Davies 2007).

Rafael Campos sometió 15 propuestas al Comité Central del Partido y a los tres periódicos nacionales (que no las publicaron) donde criticó el “estancamiento relativo” de la Revolución desde que “se paralizaron los procesos de socialización de la propiedad” equiparando socialización con estatización: la excesiva centralización en la toma de decisiones, en la planificación, la acumulación y distribución del excedente, que lastran el avance de la sociedad, la economía y las condiciones de vida. Pero afirmó que ninguna de sus propuestas plantea la “privatización capitalista de empresas y mucho menos de entrega al capital extranjero”, lo que proponen es el “cooperativismo, la autogestión y la cogestión”, que son formas de propiedad colectiva socialistas; mientras que la entrega de tierras a los campesinos y el trabajo por cuenta propia son propiedad individual no capitalista, y la participación de capital indirecto extranjero en el transporte urbano no implica su privatización (entrevista de Ravensberg 2007).

#### E. Política monetaria

Desde que se desdolarizó la economía en 2003 ha habido una discusión en Cuba sobre los efectos negativos de la “dualidad monetaria” (peso nacional y convertible—CUC). La CEPAL apoya la eliminación de la dualidad argumentando que crea muchas distorsiones en contabilidad fiscal y en política monetaria, e impide la creación de un mercado verdaderamente financiero (Jorge Mattar, AFP, México, 7 febrero 2007). Otros efectos nocivos son; la segmentación creada porque parte de la economía funciona en CUC (por ejemplo, contabilidad monetaria-financiera, precios en las TRD) y otra en peso “nacional” (por ejemplo, salarios, pagos del acopio, precios de productos racionados); y que la actual tasa de cambio irreal entorpece conocer con certeza la competitividad de las exportaciones y el valor real de las importaciones. El tema de

<sup>26</sup> El jurista Ramón de la Cruz recomienda descentralizar dando a los municipios un presupuesto, con autoridad para manejarlo y obtener ingresos, estimulando su capacidad innovadora y para desarrollar planes que satisfagan las necesidades del pueblo (“Sobre la Transición...” 2007).

<sup>27</sup> Hernández dice que los dirigentes “ya no tienen el mismo crédito y margen” que en los 90: “Entonces el techo de la casa estaba cayéndose y la gente comprendió que no se podía reformar el edificio, pero la situación ahora [es distinta] y ya no hay excusa para aplazar los cambios” (citado por García 2008).

la unificación de la moneda ha cobrado aún mayor importancia en el debate actual pero hay escasos análisis internos de su factibilidad. Marquetti (2006) cree que la “dualidad monetaria continuará desempeñando un rol de relativa importancia [por lo] que no se puede prescindir de [ella] al menos en el corto plazo”; la unificación monetaria requeriría: (1) conseguir la recuperación sólida de la economía; (2) mantener una situación macroeconómica estable y sana fiscalmente; (3) incrementar notablemente las reservas financieras; (4) reducir significativamente el déficit en cuenta corriente; (5) adquirir capacidad financiera para solventar obligaciones externas; (6) aumentar sostenidamente la formación bruta de capital y lograr acceso en condiciones favorables al ahorro externo, y (7) obtener el reconocimiento internacional de la moneda nacional. Aunque ha habido cierta mejoría en algunos de estos factores, la mayoría no se ha materializado. Monreal apunta que la productividad de la economía estatal basada en el peso es muy baja y la unificación monetaria sin incremento de producción-productividad pondría presión sobre los precios, salarios y pensiones, por lo que habría que implementar primero una reforma estructural de la economía. Agrega que los chinos resolvieron la dualidad mediante el aumento de la producción y productividad que permitió revaluar la moneda nacional y eventualmente tener una moneda única tranzada en el mercado mundial (entrevista de García 2007a). Pérez Villanueva (2008) recomienda primero suprimir el control de cambio a las empresas, sin tocar el cambio a la población. Marquetti opina que el tipo de cambio del CUC está sobrevaluado y se pregunta (sin contestar) sobre su impacto en las exportaciones de bienes y turismo, mientras que Monreal considera que la apreciación del CUC frente al dólar fue una medida “extraeconómica, de tipo político”.

#### F. Agricultura

Armando Nova (2006, 2007), a quien se rumora que Raúl pidió un informe sobre la situación del agro, considera que las reformas agrícolas de comienzo de los 90 se pararon a medio camino. El problema fundamental de la agricultura es la alta concentración de la propiedad de la tierra en manos del Estado y los bajos salarios que alienan al trabajador. Por ello recomienda transformaciones económicas, estructurales y organizativas para lograr la necesaria reactivación y eficiencia, a fin de que los trabajadores actúen y participen como propietarios, y reciban los incentivos para aumentar la producción: otorgar autonomía a las UBPC y reducir su tamaño,<sup>28</sup> pagar un ingreso adecuado a sus miembros, promover la participación de las UBPC y otras cooperativas en los mercados agrícolas libres; romper el monopolio estatal y eliminar las actuales restricciones a fin de expandir la competencia, incrementar la oferta y reducir los precios; y autorizar la inversión extranjera en la agricultura (sólo existe en cítricos por Israel). El Estado debe regular el marco para la oferta y la demanda, entregar 1 millón de hectáreas en tierras ociosas a familias e individuos, y facilitar que los productores de manera individual o cooperada

vendan directamente en los mercados agrícolas, mientras que el mercado debe proveer incentivos a la producción y ayudar en la comercialización. También es esencial rescatar la producción azucarera, clave para el alimento de personas y animales a más de generar energía eléctrica con el bagaso, así como convertirla en una industria biotécnica y productora de etanol. Monreal contrasta la incapacidad del sistema actual para producir alimentos con la existencia de tierra disponible y mano de obra para realizar esa labor; la organización y formas de propiedad existentes no crean los incentivos para resolver el problema, de ahí que una parte substancial de la tierra estatal debe transferirse a productores privados, empresas familiares y cooperativas; también habría que facilitar el abastecimiento de insumos a los productores, crear instituciones financieras especializadas e introducir mecanismos menos centralizados en la gestión de la tierra. Hay que ser más audaz que en las reformas de los 90, porque no funcionaría si una parte sustancial de la producción agrícola se deja al actual sistema en que el Estado es el único comprador y fijador de precios; el Estado “jugaría un papel básicamente de regulación” eliminando las medidas administrativas obligatorias de venta y fijación de precios que deberían dejarse al mercado. Los impuestos a la producción agrícola no deben ser muy onerosos porque lo que se busca es estimular la producción y bajar los precios (entrevista de García 2007a). Espinosa (2007c) propone que las tierras agrícolas se entreguen a personas y cooperativas independientes mediante venta, usufructo o arriendo con opción de compra, según las condiciones de la tierra; los propietarios podrían comprar los insumos que necesiten y libremente sembrar, vender sus productos y fijar sus precios, utilizando intermediarios. Estas medidas eliminarían los actuales subsidios fiscales a las UBPC cuyos recursos podrían transferirse a pequeños créditos para la producción de granjeros individuales y cooperativas.

#### G. Sector Externo

Para Monreal (2007) la incapacidad estructural de una economía exportadora debe superarse con la sustitución de importaciones que diversifique la base productiva nacional, incluyendo la producción de bienes de capital, y la sustitución de exportaciones que reemplace las materias primas con exportaciones más rentables basadas en factores tecnológicos y conocimientos. Marquetti apoya la promoción de exportaciones para reducir el déficit en la balanza comercial, con medidas para hacerlas más competitivas en el mercado mundial como: reducir los intereses cargados a créditos para nuevas exportaciones, proveer incentivos para entidades exportadoras capaces de articular estrategias domésticas e internacionales, establecer normas de calidad a los productos de exportación, y sancionar las violaciones a dichas normas (en Pérez Villanueva 2004). Hay un consenso en la necesidad de ampliar la inversión extranjera y Pérez Villanueva (2006) argumenta que para atraerla de manera importante, no bastan políticas macroeconómicas sanas, pues se requieren reformas profundas en las relaciones económicas y financieras; recomienda ampliarla y estimularla

<sup>28</sup> Narciso Cobo opina que las Cooperativas de Producción Agropecuaria y las Cooperativas de Créditos y Servicios “sufren un alto grado de interferencia del [Estado]” y deberían tener derecho para disponer y decidir sobre sus bienes y recursos (“Sobre la Transición...” 2007).

en otros sectores de mayor dinamismo en el comercio mundial (incluyendo azúcar, transporte y servicios), perfeccionado las reglas actuales con políticas coherentes y mayor integración.

#### H. Política laboral y social

El presupuesto de 2007 dedicó 45% de sus gastos a la educación, sanidad, seguridad y asistencia social (ONE 2008). Togados y García (2006) consideran que “la crisis económica y el proceso de ajuste han mostrado que la preservación de los beneficios sociales debe transitar hacia una nueva etapa donde su sustentabilidad financiera quede asociada al desarrollo de la economía y los cambios estructurales y organizativos [necesarios]... las decisiones de política social deben tomarse no sólo teniendo en cuenta las funciones sociales, sino que deben respetar los principios de equilibrio económico.” Por ejemplo, la seguridad y asistencia sociales agravan seriamente el déficit fiscal y su carga, hoy sólo asumida por el Estado, debe ser compartida por otros contribuyentes (los trabajadores) e incrementarse las edades de retiro. Para financiar los servicios sociales Campos plantea que el aumento de la producción generará más ingresos por impuestos, mientras que la administración local de parte de dichos impuestos y el manejo autogestionario de los presupuestos harían más eficiente su administración. También propone la eliminación de la libreta de racionamiento, previa concesión de subsidios directos focalizados en las personas de bajo ingreso, y un reajuste salarial para compensar el incremento de precios que ocurriría (entrevista de Ravnsberg 2007). Alexis Codina agrega que los cuantiosos recursos fiscales asignados a subsidios de precios por la libreta, recibidos por todos independientemente de sus ingresos, deberían quedar sólo para la población más vulnerable y el resto utilizar el mercado (“Sobre la Transición...” 2007).

Pérez Villanueva juzga imprescindible establecer una relación directa entre el trabajo y las ganancias de las empresas estatales. “Es increíble que por un salario de 200 pesos alguien brinde un buen servicio, pero además tenga que comprar... cuanto insumo necesite para laborar” (citado por Orta y otros 2006). La baja tasa de desempleo se ha logrado con sobreempleo en los sectores sociales y no aumentándolo en los sectores productivos, por lo que hay que modificar el énfasis en favor de los últimos. Para amortiguar la notable disparidad regional, propone programas que mejoren los niveles de las provincias de relativo atraso económico y social (Pérez Villanueva 2007). Para reducir la pobreza, Añé (2007) recomienda eliminar la dualidad monetaria, disminuir la segmentación del mercado, mejorar los salarios más bajos, y consolidar y evaluar la efectividad de los nuevos programas sociales. Un grupo de economistas católicos (GE 2006) apoya un salario mínimo justo en cada sector de la economía de acuerdo con las necesidades básicas, el estado de la economía y las ganancias de las empresas; la libertad del trabajo por cuenta propia; estímulos a las empresas para crear empleo productivo y un seguro obligatorio de desempleo; pensiones adecuadas, asistencia social para los grupos vulnerables, y financiamiento adecuado y uso eficiente de los

recursos sanitarios. Triana (2007) propone invertir más en las carreras técnicas y las que contribuyen al conocimiento, aunque son más costosas que las humanidades, pedagogía y ciencias sociales. Hernández argumenta que la ley originalmente estipuló que la vivienda es propiedad de los ciudadanos y es lógico que ellos puedan hacer con ella lo que quieran, venderla y también comprarla, además hay que facilitar que la gente pueda reparar y construir viviendas por medios propios (entrevista de García 2007b). Espinosa (2007c) recomienda la privatización de todas las viviendas (asignando las que no están actualmente en propiedad a sus arrendatarios o usufructuarios), permitiéndoles usarla como garantía para préstamos dedicados a repararlas o invertir en empresas pequeñas y medianas.

#### I. Las aspiraciones de la juventud

A fines de 2006 *Juventud Rebelde* publicó los resultados de entrevistas entre 280 jóvenes a los que se pidió dieran su visión sobre Cuba en 2020, y ellos identificaron a la economía como su mayor preocupación: “Hoy todavía tenemos muchos errores... hay muchas cosas por enderezar... para eso necesitamos líderes eficientes. [Urge practicar más la crítica] pues si no, seguiremos mal; si bien hoy se habla de practicarla, eso es a veces demagógico y en realidad no se hace... La doble moral debe desaparecer por completo [pues hay dirigentes que] suelen pedir honestidad, ahorro y sacrificio, cuando ellos mismos jamás lo hacen”. Los entrevistados visualizaban una nación donde el salario estuviese en correspondencia con los precios y fuese suficiente para satisfacer las necesidades esenciales, hubiese una sola moneda, mejor transporte, calles pavimentadas y suministro de agua adecuado, sin apagones ni prostitución (Pérez y otros 2006). En septiembre de 2007 los estudiantes de la Universidad de Oriente pidieron a la Rectora Zaida Valdés que resolviese problemas como mala alimentación, inseguridad, escasez de agua y pobre iluminación; ella se negó a escucharlos y la protesta se extendió al Instituto Superior Julio Antonio Mella donde los estudiantes enarbolaron carteles pidiendo una mayor apertura en las universidades; los profesores apoyaron a los estudiantes negándose a firmar una carta criticándolos (Bravo 2007). En una reunión de Ricardo Alarcón, Presidente de la Asamblea Nacional, con estudiantes de la Universidad de Ciencias Informáticas en La Habana, estos le cuestionaron sobre: la insuficiencia del salario en pesos para comprar en las TRD (“los trabajadores y campesinos cobran su salario en moneda nacional que tiene 25 menos poder adquisitivo que el CUC”), la prohibición del acceso a los hoteles y restaurantes de turistas extranjeros, la falta de libertad para viajar al exterior y de acceso a la Internet; también pidieron que los ministros rindan cuentas al pueblo y que sean removidos de sus cargos cuando no cumplan los planes (BBC News, La Habana, 6 febrero 2008). Lage Cordonú, Presidente de la Federación Estudiantil Universitaria, dice que “los espacios de participación han perdido credibilidad, y los estudiantes no identifican a las instituciones ni a sus dirigentes como su vía de comunicación con la Revolución...” Se ha excluido a personas calificándolas

de no revolucionarias, porque tenfan criterios diferentes... Hay sectores que han advertido la necesidad de que los jóvenes se incorporen, pero en otros hay todavía mucha reserva" ("Sobre la Transición..." 2007).

#### **J. La crítica interna a las reformas propuestas**

Contrario a las recomendaciones y aspiraciones anteriores, el Ministro Rodríguez (2007a) ha declarado que Cuba no cambiará su modelo económico para seguir los de China o Vietnam debido a características diversas entre los países, y que la transmisión del poder a Raúl no ha resultado en cambios significativos sino en continuidad con algunos ajustes para hacer el modelo más eficiente. También afirmó que la discusión sobre la propiedad socialista no es por un grupo del gobierno, y que no imagina otras formas de propiedad que puedan contribuir al desarrollo cubano como la estatal existente, por lo que la colectivización será mantenida y reforzada. El trabajo por cuenta propia desaparecerá gradualmente según aumente la eficiencia del Estado y no se abrirá nuevo espacio a las empresas pequeñas porque el desarrollo de la nación no puede basarse en ellas.

Fidel criticó a dos científicos sociales norteamericanos, de izquierda y con décadas de apoyo a Cuba, los que después de exaltar los éxitos de la Revolución, identificaron problemas económicos e irracionalidades en la asignación de recursos y sugirieron políticas para enfrentarlos: (1) la gran inversión en turismo extranjero, dependiente de insumos importados, no es una solución a largo plazo, empeoró los problemas estructurales y desvió recursos de la agricultura y la industria provocando la caída en su producción y un aumento de las importaciones de alimentos; (2) la compleja y costosa universidad especializada en ciencias informáticas podría haberse hecho a menor costo integrando centros universitarios existentes, y debe generar una base de datos y programas esenciales para mejorar el rendimiento en la producción y los servicios; (3) la inversión de más de 700 millones de euros en biotecnología, un sector de alto riesgo, ha producido algunas importantes vacunas, pero su rendimiento es disparaje pues por cada descubrimiento exitoso han fracasado docenas de costosos proyectos, hay que plantear prioridades y reorientar esos recursos escasos hacia áreas descuidadas como la alimentación, la vivienda, el transporte y otras necesidades urgentes; (4) el sistema educacional actualmente orientado al sector de servicios debe formar técnicos que eficientemente

gestionen las actividades agrícolas e industriales a fin de que estas produzcan los bienes para consumo popular; (5) debe recuperarse la industria azucarera y parte de su producción dedicarla al etanol a fin de reducir la importación de petróleo, así como invertir en la agricultura para lograr la autosuficiencia en alimentos; (6) hay que diversificar la industria especialmente orientada a productos de consumo interno y exportación, así como en productos derivados del níquel que se exporta en crudo; (7) habría que reconsiderar el enorme gasto de ayuda médica al extranjero porque no ha generado un beneficio práctico (salvo en Venezuela) y provocado escasez, demoras y problemas a los cubanos, así como su resentimiento; y (8) los trabajadores y consumidores han de participar en la toma de decisiones, y debe haber mayor transparencia publicando para escrutinio público las cuentas, ingresos y gastos de todos los ministerios, así como cuentas de gastos, transporte, regalos, posesiones y compras en el extranjero de todos los altos funcionarios (Petras y Eastman-Abaya 2007).

En una Reflexión, Fidel atacó a "los superrevolucionarios de la extrema izquierda" (aunque sin identificarlos) cuya "supuesta amistad con Cuba les permite estar presentes en numerosas reuniones... y conversar con cuantas personas del país deseen" y obtener información. "¿Qué aconsejan a la Revolución? Veneno puro, las fórmulas más típicas del neoliberalismo... Reconocen nuestros avances como quienes conceden limosnas... subestiman la más colosal tarea de la revolución, su obra educacional y sus resultados... exageran los gastos en inversiones científicas... algo peor, ignoran el valor de los servicios de salud que Cuba presta al mundo...con modestos recursos" y, por el contrario, "aconsejan inversiones que son ruinosas" como la producción de azúcar y su supuesta ventaja energética (F. Castro 2007). Petras (2007) contestó alegando que su crítica constructiva la hizo dentro de la apertura de Raúl y que no había ido tan lejos como la de algunas de economistas cubanos; afirmó que "cuando no se consulta a los trabajadores ni a los agricultores para planificar inversiones y prioridades, el apoyo al socialismo disminuye y el neoliberalismo aumenta", y advirtió que la crítica de Fidel "podría considerarse como una amenaza a cualquiera que tome parte en el profundo debate que está teniendo lugar en Cuba hoy". De hecho los cubanos quedaron desconcertados al leer la Reflexión de Fidel (ignoraban a quien se dirigía porque no se publicó el artículo de marras) y sólo se enteraron por Internet los pocos que tienen acceso.

### **III. Las políticas y opciones de Raúl**

En la Asamblea Nacional efectuada en diciembre de 2007 Raúl informó que desde su discurso del 26 de julio se habían celebrado 215.687 reuniones con la participación de más de 5 millones de personas que sometieron 1,3 millones de propuestas. Pero no se discutió ninguna reforma en la Asamblea, "la más breve en la historia", y él advirtió: "El objetivo [de las reuniones] no fue enterarnos de los problemas, realmente la mayoría de estos se conocían...nadie aquí es mago ni puede sacar recursos de un sombrero... no todas

las propuestas podrán aplicarse íntegramente... en no pocos casos se contraponen, y algunas opiniones reflejan falta de información, muy especialmente en la esfera económica". Pero también dio esperanza de que parte de los "acuciosos problemas de educación, salud, transporte y vivienda... podrá resolverse o al menos mejorarse en plazos razonables [aunque] habrá que establecer prioridades" (R. Castro 2007b). Mientras tanto Fidel envió sus "Reflexiones" a los medios de comunicación, en algunos casos contraponiendo las iniciativas de Raúl (por

ejemplo, sobre apertura de negociaciones con los EEUU), lo cual fue dado como explicación por la ausencia de reformas profundas.

### A. Las políticas implementadas

Raúl ha introducido varios cambios positivos, la mayoría marginales (antes de su nombramiento como Presidente del Consejo de Estado) y unos pocos profundos (después de dicho nombramiento), pero todos con una brecha amplia frente a las recomendaciones surgidas en el debate.

#### 1. Pagos de adeudos, aumento de precios de acopio y venta de insumos a agricultores

A fines de 2006, Raúl atribuyó la pobre producción interna e importaciones muy costosas de alimentos a procedimientos burocráticos y atrasos estatales en el pago a cooperativas y granjeros privados que contribuyen el 65% de la producción agrícola y advirtió “¡Ya estamos cansados de excusas!” (*Granma*, 24 de diciembre 2006). En marzo de 2007 los bancos crearon un fondo con recursos fiscales para pagar puntualmente a los productores que presentan una factura probando la cantidad vendida; en mayo se aumentaron los precios de acopio de leche y carne de vaca pagados a los granjeros privados y cooperativas, y en junio se solventó la deuda a un costo de 1.413 millones de pesos (*Granma*, 26 de marzo, 25 de mayo y 28 de junio de 2007). Espinosa (2007a) argumenta que éstos son paliativos que no solucionan los problemas estructurales de la agricultura y que, a pesar de su aumento, los precios de acopio equivalen a 6% del precio al por menor de la leche y 1-4% del precio de varios cortes de carne de vaca. En abril 2008 se efectuó un segundo aumento de precio a la leche en 150%, y se extendieron los incrementos a tubérculos, hortalizas, tabaco, café y coco, lo que augura la extensión a otros productos (Orlando Lugo, Comparecencia en TV, La Habana, 1 abril 2008). También los agricultores pueden ahora comprar en CUC insumos (semillas, fertilizantes, herbicidas, aperos de labranza, ropa y guantes), hasta ahora sólo asignados escasamente por el Estado (AFP, La Habana, 18 marzo 2008).

#### 2. Entrega en usufructo de tierras del Estado y descentralización

Orlando Lugo, Presidente de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños anunció dos medidas importantes (TV, La Habana, 1 abril 2008): (a) La entrega en usufructo de tierras estatales ociosas “a todo el que quiera producir” (individuos, cooperativas, incluso a algunas UBPC) y mencionó específicamente tabaco y café; 51% de las tierras está ociosa o deficientemente explotada y buena parte de ella cubierta de “marabú” que es difícil de erradicar y requerirá considerable esfuerzo, pero este paso podría aumentar la producción agrícola.<sup>29</sup> (b) La constitución de delegaciones de agricultura en todos los municipios para “descentralizar la toma de decisiones, con facultad para asumir responsabilidades y perfeccionar la comercialización.” Las UBPC comercializarán directamente

sus productos en las comunidades cercanas y reducirán la participación de las empresas intermediarias (¿acopio?), las que se convertirán en empresas de servicios a las cooperativas; además las UBPC recibirán créditos para elevar su capacidad técnica y productividad, a fin de generar recursos para comprar insumos (*Granma*, 1 abril 2008; *The Miami Herald*, 2 abril 2008).

#### 3. Renovado énfasis en el “perfeccionamiento empresarial”

Este sistema (PE) que comenzó en 1987 en empresas de las fuerzas armadas a iniciativa de Raúl y desde 1998 se extendió lentamente a otras empresas estatales, fue paralizado por la recentralización lanzada por Fidel en 2003 que negaba la autonomía de las empresas bajo el PE, a pesar de que sólo 7% de ellas tuvo pérdidas en 2006 comparado con un promedio nacional de 38%, y que contribuyeron proporcionalmente más a las ventas totales y tenían una productividad superior. El PE recibió un nuevo empujón en 2006-2007 pero la aprobación para entrar al sistema sigue siendo muy burocrática y lenta; 60% de las empresas estatales tiene contabilidad y control de calidad muy deficiente, barreras que impiden la entrada al PE. Las cifras sobre el porcentaje de las empresas bajo el PE son escasas y contradictorias: en 2002 sólo 11% estaba en el sistema, a pesar de 20 años transcurridos desde su inicio; no se dio información en 2003-2005 cuando el PE fue abandonado; las estimaciones en 2006-2007 van desde 22% a 32% y son cuestionables; en 2007 sólo 40 empresas de un total de 3.000 estaban en un “proceso experimental” antes de su aprobación (Espinosa 2007b; Lee 2007).

#### 4. Lucha contra la indisciplina laboral y la corrupción

En septiembre de 2006 en su discurso de clausura del XIX Congreso de la Central de Trabajadores de Cuba, Raúl culpó a la corrupción y la indisciplina laboral por la mayoría de los problemas económicos, la ineficiencia y la escasez de bienes. Seguidamente la prensa publicó múltiples denuncias por hurto, despilfarro y falta de control administrativo en entidades estatales, y sentencias de 4 a 20 años de cárcel a once funcionarios públicos. Estrictas regulaciones laborales y disciplinarias aprobadas en agosto de 2006 entraron en vigor el 1 de abril de 2007 (Resolución 2006); y cuatro meses después un decreto con normas aún más rigurosas fue promulgado por el Consejo de Estado y entró en vigor el 1 de septiembre (Decreto 2007). Las violaciones disciplinarias son: falta de puntualidad en los horarios, abandono del puesto durante la jornada sin autorización, y extensión del descanso para alimentación; falta de respeto a los superiores e incumplimiento de orientaciones de las autoridades; negligencia en el uso de recursos; retraso de plazos para la solución de asuntos; divulgación de información sin previa autorización; introducción de archivos no autorizados en la computadora; pérdida o sustracción de bienes del centro laboral, no información del conocimiento de estas violaciones hechas por terceros, y no adopción de medidas para evitar que dichos bienes se utilicen con fines diferentes a lo

<sup>29</sup> Espinosa (2008) argumenta que, a fin de generar incentivos, hubiese sido mejor dar la tierra en propiedad o al menos con carácter vitalicio a los que la cultiven con éxito y con derecho a transmitir el usufructo a los descendientes; también que la extensión de la tierra debe ser suficiente para permitir la rotación de cultivos.

previsto; contratación o ascenso de personas subordinadas que son afines, amigas o parientes, y falta de verificación de los antecedentes laborales de personas contratadas. Los superiores jerárquicos inmediatos de trabajadores que cometen estas infracciones son considerados “colaterales” cuando por negligencia, falta de exigencia o control permitan dichas violaciones o habiéndolas conocido no las enfrenten o informen de inmediato a sus superiores. Las sanciones son: amonestación, democión temporal o definitiva (con o sin salario), y separación definitiva de la entidad o del sector laboral. Las autoridades deben velar que un trabajador despedido no sea contratado por otra entidad del mismo sector. Los sancionados pueden apelar ante la autoridad inmediata superior y, si la apelación es denegada, sólo tienen recurso ante el máximo organismo de dicha entidad, sin derecho a recurrir a los tribunales. Estas disposiciones fueron criticadas por los trabajadores alegando que: es imposible llegar puntualmente al trabajo debido a las dificultades de transporte; los comercios y oficinas públicas están cerrados los fines de semana, así como antes y después de la jornada laboral durante la semana de trabajo, lo que obliga a realizar las compras y diligencias durante horas laborales; la escasez de círculos infantiles obstaculiza el cumplimiento a las mujeres trabajadoras, y el salario es muy pobre para cumplir con todos esos requisitos.<sup>30</sup>

##### **5. Legalización de remuneración en divisas por empresas extranjeras**

A fines de 2007 se anunció la legalización del pago en CUC o divisas a los cubanos empleados en empresas extranjeras (lo cual se hacía de manera ilegal), pero cargando un impuesto a los trabajadores por dichos ingresos que aumenta de 10% por ingresos hasta 2.400 CUC anuales a 50% por más de 60.000 CUC (Resolución 2007). En una reunión en el Teatro Nacional presidida por la Vice-Ministra de Finanzas Nelly Cubillas, a la que asistieron 1.200 empleados de empresas extranjeras para explicarles el nuevo impuesto, hubo protestas y abucheos; la mesa directiva perdió el control y tuvo que suspender la reunión y otras sucesivas (BBC News, La Habana, 6 febrero 2008).

##### **6. Autorización para compra de mercancías**

En mayo de 2007 se introdujeron controles de aduana más flexibles para permitir importaciones de equipo eléctrico, motores y piezas de repuesto para vehículos, equipo reproductor de imágenes y videos, piezas de repuesto para bicicletas, todo lo cual estaba prohibido antes. Desde el 1o de abril de 2008 se ha autorizado la venta en CUC de computadoras, móviles, equipos de video y DVD, hornos de microondas, ollas de presión eléctricas, televisores grandes, alarmas para coches, etc; se anuncia que más adelante, cuando haya suficiente electricidad, se venderán unidades de aire acondicionado, calentadores de agua y duchas, hornos y cocinas eléctricas (Reuters, La Habana, 14, 16 y 31 de marzo 2008).

##### **7. Acceso a hoteles para turismo extranjero**

Desde el 1 de abril de 2008 se ha abierto a la población (pagando en CUC) el acceso a hoteles y supermercados antes exclusivos para extranjeros. Desde 1993 se había prohibido a los cubanos el acceso a los hoteles de turismo extranjero, incluso cuando tenían familiares de visita que deseaban invitarlos. Esta denegación era objeto de fuerte resquemor interno y crítica externa debido a su carácter discriminatorio, de manera que su eliminación es importante al menos simbólicamente. Pero el acceso será muy limitado porque las tarifas fluctúan entre 30 y 140 euros diarios y el salario medio equivale a 14 euros mensuales; además, los cubanos deberán pagar la tarifa máxima, o sea, no podrán beneficiarse de tarifas reducidas ofrecidas por agencias de viajes. No obstante tendrán acceso aquellos que tengan familiares residentes en el extranjero que visiten la Isla y compren habitaciones.

##### **B. La institucionalización del traspaso de mando a Raúl**

El 18 de febrero de 2008 Fidel declaró en una Reflexión que no aspiraría ni aceptaría los cargos de Presidente del Consejo de Estado y “Comandante en Jefe”; este último no aparece en la Constitución pero era la forma usual de referirse a Fidel, mientras que el primero está unido en la Constitución con el cargo de Presidente del Consejo de Ministros. Aunque había prometido tomar unas vacaciones, al día siguiente Fidel envió otra Reflexión en la que criticó a los candidatos a la presidencia de los EEUU que pedían cambio en Cuba diciendo: “Estoy de acuerdo ¡cambio! pero en los Estados Unidos. Cuba cambió hace rato y seguirá su rumbo dialéctico”. Además pidió que la Asamblea Nacional votara de manera unida la candidatura propuesta y explicó cómo debía hacerse (F. Castro 2008).

El 24 de febrero la Asamblea Nacional eligió a Raúl, de 76 años, Presidente del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros; también se convirtió en Comandante en Jefe de facto, aunque renunció como Ministro de las Fuerzas Armadas y nombró como su sucesor al actual Vice-Ministro General Julio Casas de 72 años (el Ministro del Interior General Abelardo Colomé es también leal a Raúl). Contraria a la esperanza de que el reformista Carlos Lage de 56 años y representante de la nueva generación fuese elegido Primer Vice-Presidente (aunque continúa siendo Vice-Presidente de dicho Consejo), la Asamblea eligió para ambos cargos<sup>31</sup> al ortodoxo de 77 años José Ramón Machado Ventura, un fuerte crítico de la *perestroika* y el *glasnost* soviéticos, así como de las modestas reformas económicas cubanas. Ricardo Alarcón fue reelegido para un cuarto período como Presidente de la Asamblea y la mayoría de los puestos clave del Consejo continuó sin cambio, con dirigentes de la vieja guardia o “históricos” que promedian 70 años: 81 Juan Almeida, y 75-76 Roberto Fernández Retamar, Ramiro Valdés, José Ramón Balaguer y José Miyar, el último asistente personal de Fidel y que fue ratificado como Secretario del Consejo de Estado. Las generaciones más jóvenes siguen

<sup>30</sup> Una encuesta sobre estas disposiciones conducida por sindicalistas independientes entre 1.552 trabajadores encontró que 99% de ellos consideró que la falta de transporte impedía cumplir con la puntualidad y que el salario no les alcanzaba para satisfacer sus necesidades básicas (CONIC, La Habana, Cubanet, 5 junio 2007)

<sup>31</sup> La Constitución no requiere que el Primer Vicepresidente del Consejo de Estado lo sea también del Consejo de Ministros, por lo que Raúl podría haber dividido los dos cargos pero no lo hizo.

previsto; contratación o ascenso de personas subordinadas que son afines, amigas o parientes, y falta de verificación de los antecedentes laborales de personas contratadas. Los superiores jerárquicos inmediatos de trabajadores que cometen estas infracciones son considerados “colaterales” cuando por negligencia, falta de exigencia o control permitan dichas violaciones o habiéndolas conocido no las enfrenten o informen de inmediato a sus superiores. Las sanciones son: amonestación, democión temporal o definitiva (con o sin salario), y separación definitiva de la entidad o del sector laboral. Las autoridades deben velar que un trabajador despedido no sea contratado por otra entidad del mismo sector. Los sancionados pueden apelar ante la autoridad inmediata superior y, si la apelación es denegada, sólo tienen recurso ante el máximo organismo de dicha entidad, sin derecho a recurrir a los tribunales. Estas disposiciones fueron criticadas por los trabajadores alegando que: es imposible llegar puntualmente al trabajo debido a las dificultades de transporte; los comercios y oficinas públicas están cerrados los fines de semana, así como antes y después de la jornada laboral durante la semana de trabajo, lo que obliga a realizar las compras y diligencias durante horas laborales; la escasez de círculos infantiles obstaculiza el cumplimiento a las mujeres trabajadoras, y el salario es muy pobre para cumplir con todos esos requisitos.<sup>30</sup>

##### **5. Legalización de remuneración en divisas por empresas extranjeras**

A fines de 2007 se anunció la legalización del pago en CUC o divisas a los cubanos empleados en empresas extranjeras (lo cual se hacía de manera ilegal), pero cargando un impuesto a los trabajadores por dichos ingresos que aumenta de 10% por ingresos hasta 2.400 CUC anuales a 50% por más de 60.000 CUC (Resolución 2007). En una reunión en el Teatro Nacional presidida por la Vice-Ministra de Finanzas Nelly Cubillas, a la que asistieron 1.200 empleados de empresas extranjeras para explicarles el nuevo impuesto, hubo protestas y abucheos; la mesa directiva perdió el control y tuvo que suspender la reunión y otras sucesivas (BBC News, La Habana, 6 febrero 2008).

##### **6. Autorización para compra de mercancías**

En mayo de 2007 se introdujeron controles de aduana más flexibles para permitir importaciones de equipo eléctrico, motores y piezas de repuesto para vehículos, equipo reproductor de imágenes y videos, piezas de repuesto para bicicletas, todo lo cual estaba prohibido antes. Desde el 1o de abril de 2008 se ha autorizado la venta en CUC de computadoras, móviles, equipos de video y DVD, hornos de microondas, ollas de presión eléctricas, televisores grandes, alarmas para coches, etc; se anuncia que más adelante, cuando haya suficiente electricidad, se venderán unidades de aire acondicionado, calentadores de agua y duchas, hornos y cocinas eléctricas (Reuters, La Habana, 14, 16 y 31 de marzo 2008).

##### **7. Acceso a hoteles para turismo extranjero**

Desde el 1 de abril de 2008 se ha abierto a la población (pagando en CUC) el acceso a hoteles y supermercados antes exclusivos para extranjeros. Desde 1993 se había prohibido a los cubanos el acceso a los hoteles de turismo extranjero, incluso cuando tenían familiares de visita que deseaban invitarlos. Esta denegación era objeto de fuerte resquemor interno y crítica externa debido a su carácter discriminatorio, de manera que su eliminación es importante al menos simbólicamente. Pero el acceso será muy limitado porque las tarifas fluctúan entre 30 y 140 euros diarios y el salario medio equivale a 14 euros mensuales; además, los cubanos deberán pagar la tarifa máxima, o sea, no podrán beneficiarse de tarifas reducidas ofrecidas por agencias de viajes. No obstante tendrán acceso aquellos que tengan familiares residentes en el extranjero que visiten la Isla y compren habitaciones.

##### **B. La institucionalización del traspaso de mando a Raúl**

El 18 de febrero de 2008 Fidel declaró en una Reflexión que no aspiraría ni aceptaría los cargos de Presidente del Consejo de Estado y “Comandante en Jefe”; este último no aparece en la Constitución pero era la forma usual de referirse a Fidel, mientras que el primero está unido en la Constitución con el cargo de Presidente del Consejo de Ministros. Aunque había prometido tomar unas vacaciones, al día siguiente Fidel envió otra Reflexión en la que criticó a los candidatos a la presidencia de los EEUU que pedían cambio en Cuba diciendo: “Estoy de acuerdo ¡cambio! pero en los Estados Unidos. Cuba cambió hace rato y seguirá su rumbo dialéctico”. Además pidió que la Asamblea Nacional votara de manera unida la candidatura propuesta y explicó cómo debía hacerse (F. Castro 2008).

El 24 de febrero la Asamblea Nacional eligió a Raúl, de 76 años, Presidente del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros; también se convirtió en Comandante en Jefe de facto, aunque renunció como Ministro de las Fuerzas Armadas y nombró como su sucesor al actual Vice-Ministro General Julio Casas de 72 años (el Ministro del Interior General Abelardo Colomé es también leal a Raúl). Contraria a la esperanza de que el reformista Carlos Lage de 56 años y representante de la nueva generación fuese elegido Primer Vice-Presidente (aunque continúa siendo Vice-Presidente de dicho Consejo), la Asamblea eligió para ambos cargos<sup>31</sup> al ortodoxo de 77 años José Ramón Machado Ventura, un fuerte crítico de la *perestroika* y el *glasnost* soviéticos, así como de las modestas reformas económicas cubanas. Ricardo Alarcón fue reelegido para un cuarto período como Presidente de la Asamblea y la mayoría de los puestos clave del Consejo continuó sin cambio, con dirigentes de la vieja guardia o “históricos” que promedian 70 años: 81 Juan Almeida, y 75-76 Roberto Fernández Retamar, Ramiro Valdés, José Ramón Balaguer y José Miyar, el último asistente personal de Fidel y que fue ratificado como Secretario del Consejo de Estado. Las generaciones más jóvenes siguen

<sup>30</sup> Una encuesta sobre estas disposiciones conducida por sindicalistas independientes entre 1.552 trabajadores encontró que 99% de ellos consideró que la falta de transporte impedía cumplir con la puntualidad y que el salario no les alcanzaba para satisfacer sus necesidades básicas (CONIC, La Habana, Cubanet, 5 junio 2007)

<sup>31</sup> La Constitución no requiere que el Primer Vicepresidente del Consejo de Estado lo sea también del Consejo de Ministros, por lo que Raúl podría haber dividido los dos cargos pero no lo hizo.



en minoría exigua: sólo 6% tiene entre 23 y 36 años; por otra parte los comandantes y generales ahora constituyen 26% del Consejo de Estado. La restante composición del gobierno<sup>32</sup> se dejó para una futura sesión en 2008 la cual también determinará los cambios a realizar en la administración estatal (la Asamblea usualmente se reúne en junio, aunque podría ser antes). Fidel continuará fungiendo como Primer Secretario del Partido Comunista (Raúl es el Segundo Secretario) hasta que se celebre el próximo congreso del Partido, quizás en octubre próximo (debió celebrarse en 2002, el último congreso fue en 1997). En su discurso de aceptación, Raúl mencionó 14 veces a Fidel y a cinco de sus Reflexiones, las que “debemos de estudiar”, declaró que es “insustituible”, y solicitó autorización a la Asamblea para consultar con su hermano “las decisiones de especial trascendencia para el futuro” incluyendo el desarrollo socioeconómico; los 597 diputados aprobaron inmediata y unánimemente, con aplausos y vivas a Fidel (R. Castro 2008).

### C. Esbozo de otras reformas y opciones posibles

La segunda parte del discurso de aceptación de Raúl esbozó los cambios futuros (sin entrar en detalle en ellos), los que se resumen a continuación con comentarios del autor.

#### 1. Cambios administrativos

Raúl anunció una estructura de gobierno más compacta y eficiente con menos organismos de administración estatal, lo que implica “reducir la enorme cantidad de reuniones, coordinaciones, permisos, conciliaciones, disposiciones, reglamentos, circulares, etc... y concentrar algunas actividades económicas dispersas en varios organismos”. Podrían fusionarse el Ministerio de Economía y Planificación con el de Finanzas y Precios (el primero a cargo de Rodríguez y el segundo de Georgina Barreiro, ninguno de los cuales es miembro del Consejo de Estado), así como mejorar su coordinación con el Banco Central (cuyo Presidente es Oscar Soberón, miembro de dicho Consejo). Otras fusiones posibles serían los Ministerios de Agricultura y Azúcar, Educación y Educación Superior, e Industria Básica y Sideromecánica.

#### 2. Apertura a la crítica

El Partido único, afirma Raúl, la “fuerza dirigente superior de la sociedad y el Estado”, ha de ser “más democrático [que] todos tengan oportunidad de expresar sus criterios... sin temer a las discrepancias... siempre que sea en el marco de la ley... y el socialismo”. Antes había dicho: “Los dirigentes deben saber escuchar y crear el ambiente propicio para que los demás se expresen con absoluta libertad... La crítica, cuando se ejerce adecuadamente, es esencial para avanzar” (R. Castro 2007b). El Partido y el Gobierno determinarán de manera colegiada, subordinada a los recursos disponibles [pues no podemos gastar más de lo que tenemos], las prioridades y el ritmo de solución” de las dificultades internas que enfrenta el país, “previa

consulta directa a los ciudadanos... si fuese un asunto de gran trascendencia”. Esto último pudiera dar lugar a referendos populares para legitimar las reformas más controvertidas. A partir del 14 de marzo *Granma*, que a diferencia de *Juventud Rebelde* no había publicado críticas serias, duplicó sus páginas y anunció que las adicionales se dedicarán a comentar la ineficiencia del gobierno, los delitos y la corrupción en la economía.<sup>33</sup>

#### 3. Aumento de la producción y satisfacción de necesidades básicas

La principal prioridad de Raúl es “satisfacer las necesidades básicas de la población”, fortaleciendo la economía nacional a fin de aumentar la producción, específicamente agropecuaria, así como “perfeccionar la comercialización”. A fines de 2007 él había anunciado que “la tierra y los recursos [deben] estar en manos de quienes sean capaces de producir con eficiencia... y reciban la retribución que merecen” (R. Castro 2007b). La prensa oficial alega que las medidas implementadas en 2007 aumentando el precio de la leche comprada a los campesinos privados y cooperativas, mejoraron la producción y redujeron la importación de leche en polvo, un precedente para extender los aumentos a otros productos del agro como se hizo en 2008. Efectivamente la producción de leche creció 17% en 2007 pero había aumentado 18% en 2006; en febrero de 2008 se informó que había empeorado el suministro de la leche y que ésta se vendía entre 40 y 60 pesos el kilo en el mercado negro, mientras que el precio de la leche en polvo había subido 36% y se vendía a 156 pesos el kilo en las TRD (Fornés 2008; AFP, 21 marzo 2008). La autorización de ventas de insumos agrícolas a granjeros privados y la entrega de tierras estatales ociosas a individuos y cooperativas desde abril 2008 generará más incentivos para la producción. En cuanto a “perfeccionar la comercialización”, las múltiples críticas públicas de las fallas del sistema de acopio ya analizadas auguran su reforma que parecía comenzar en 2008. En marzo el Ministerio de Comercio Exterior anunció que 160 empresas extranjeras (64% del total), con 3.000 empleados, que suministran mercancías a TRD y entidades turísticas no podrán seguir vendiendo a fin de que la producción nacional genere más del 60% de dichas mercancías; se especula que esta política reduciría las importaciones y podría ir acompañada de más inversión en la industria para aumentar su producción (Cancio 2008).

#### 4. Terminación de la dualidad monetaria

Raúl propone la “progresiva, gradual y prudente reevaluación del peso” pero advierte que la dualidad monetaria es un problema complejo que requiere “un estudio profundo” para “evitar efectos traumáticos” al pueblo. La convertibilidad plena demandaría un incremento considerable de la producción y la productividad, así como una reforma global de precios con efectos adversos inmediatos para la población, por lo que Raúl advierte que debe tener en cuenta los precios minoristas, los salarios, etc. (ver el

<sup>32</sup> De los 23 miembros actuales del Consejo de Ministros, sólo seis han sido nombrados por Raúl que ha mantenido a los 17 restantes nombrados por Fidel.

<sup>33</sup> Según Hernández “la prensa cubana tiene el síndrome de la oficialidad”, todo tiene que ser aprobado o representativo de las instituciones oficiales lo cual “es una aberración” (entrevista de García 2007b). Por su parte, Soledad Cruz (2007) confesó que en el periódico donde ha trabajado (*Juventud Rebelde*) no podía hacer pública la verdad “porque entre las taras estalinistas de las cuales no ha podido librarse el socialismo cubano está el mantenimiento de un periodismo al margen de la dinámica de la vida... de los conflictos...”

análisis en II-E). A fines de 2007 se recogieron 10.800 firmas apoyando una petición a la Asamblea Nacional para unificar la moneda; creyendo inminente la convertibilidad, el 25 y 26 de febrero de 2008 los cubanos cambiaron masivamente sus CUC por pesos dejando sin estos a muchas casas de cambio; esto fue rápidamente desmentido con un anuncio que la medida sería gradual (Ariel Terrero, La Habana, TV Buenos Días, 27 febrero 2008).<sup>34</sup> Si el gobierno decide reducir la tasa de cambio del peso “nacional” por el CUC tendría que hacerlo lentamente y por un largo período; en marzo se especuló que el cambio se reduciría de 24 a 22 pesos por un CUC pero luego se desmintió. Si se redujera de golpe la tasa actual, supongamos de 24 a 8 pesos por un CUC, sin incrementar la producción ni otras reformas, ello permitiría a la población comprar los artículos en las tiendas de divisas por un tercio del valor actual, desatando una desbandada, el agotamiento de las existencias, y forzando una nueva importación masiva de bienes que desaparecería. En abril de 2008 se “revaluó” por segunda vez el CUC respecto al euro, el dólar y otras divisas, pero sin alterar el cambio de CUC por pesos nacionales.

#### 5. Servicios gratuitos y subsidios a precios

Según Raúl las “gratuidades” (los servicios sociales gratis) y “los millonarios subsidios” (a los precios de los productos racionados distribuidos de forma igualitaria a toda la población) “resultan irracionales e insostenibles”. Este tema tocado por primera vez por Fidel en 2005 y ampliado por Soberón implica que los grupos de ingreso medio alto y superior se benefician de los servicios gratuitos y la compra de bienes racionados a un precio por debajo del mercado, los que idealmente deberían focalizarse en los pobres y grupos de bajo ingreso. Pero el 38% de la población que no recibe remesas y otra parte que las recibe pero en pequeña cantidad no podría subsistir sin los 7 a 10 días de alimentos vendidos por la libreta a precios subsidiados; si se intentase eliminarla y otorgar asistencia social a todos los que lo necesitan, el costo sería enorme (ver Mesa-Lago 2006). Monreal advierte que “no se puede vivir de la libreta de racionamiento [pero] una parte de la población no puede vivir sin ella;” su eliminación requeriría bastante tiempo y dependería de un aumento notable de la producción de alimentos y rebaja de precios (entrevista de García 2007a).

### IV. Conclusiones y perspectivas

Veinte meses han transcurrido desde que Fidel transfirió el poder a su hermano Raúl pero “el Período Especial no se ha rebasado aún” (Rodríguez 2007b). Esta sección resume el estado de la economía y bienestar social en Cuba a comienzos de abril de 2008, los puntos principales del debate económico, las medidas implantadas por Raúl y los esbozos de reforma venideros.

Enfrentando una recuperación prolongada e incompleta, y posiblemente para demostrar resultados excelentes de la reversión de las modestas reformas económicas desde 2003,

#### 6. Insuficiencia del salario

Raúl se propone “lograr que el salario recupere su papel y que el nivel de vida de cada uno esté en relación directa con los ingresos que recibe legalmente”, o sea, por su trabajo. Como ya se mostró, el salario real se contrajo 76% en 1989-2007 debido al incremento de precios, pero la solución no es aumentar el salario nominal sino la producción a través de los necesarios incentivos, a fin de abaratar los productos y acrecentar el poder adquisitivo de la población.

#### 7. Prohibiciones excesivas

La eliminación gradual de “las prohibiciones y regulaciones excesivas”, informa Raúl, comenzará por las más sencillas; las más complejas tomarán más tiempo pues requieren estudio y cambios legales. A fines de 2007 él reconoció el “exceso de prohibiciones y medidas legales que hacen más daño que beneficio...detrás de cada prohibición incorrecta, búscuese un buen número de ilegalidades”, pero no concretó cuales son (R. Castro 2007b). Entre las prohibiciones ya levantadas están las ventas en CUC de computadoras, móviles y electrodomésticos, y de insumos a los agricultores, así como el acceso a hoteles y supermercados antes exclusivos para extranjeros. Las medidas más complejas son la libre salida del país, la compraventa de viviendas (suprimiendo el corrupto sistema de “permutas”) así como de autos, y la expansión del trabajo por cuenta propia,<sup>35</sup> los paladares y otros pequeños negocios. Raúl afirmó el 26 de julio de 2007 que estaba dispuesto a aumentar la inversión foránea “sin repetir los errores del pasado... trabajando con empresarios serios [y preservando] el predominio de la propiedad socialista” (R. Castro 2007a). En un artículo que incitó una aguda polémica, la conocida periodista Soledad Cruz (2007) criticó varias prohibiciones que “ocasionan grandes disgustos a la población”: (1) los cubanos tienen que pedir autorización para salir del país, conseguir un permiso de su centro de trabajo (aún si están retirados) y una carta de invitación de familiares o amigos en el extranjero, pagar un impuesto mensual para permanecer después de un período, y regresar después de once meses o ser declarados emigrantes y prohibírsele el regreso al país; (2) no pueden vender la casa o el auto propios aunque “se pudran por falta de mantenimiento”; y (3) les está vedado llevar a extranjeros en sus autos, una infracción que conlleva multa de 1.500 pesos.

se sobrevaluó el PIB con dos manipulaciones estadísticas: un cambio en el año base de precios que aumentó el valor anual del PIB en 56% en 1989-2000, y agregando al PIB convencional el valor de los servicios sociales gratuitos más los subsidios a los precios de bienes racionados lo cual lo incrementó en un punto porcentual. Una corrección especulativa de estas dos adiciones resultaría en la mitad de la tasa de crecimiento de 7,5% en 2007, inferior al promedio regional de 5,6%. No hay duda que el PIB creció en 2005-2007, impulsado por la venta de servicios profesionales a Venezuela y la inversión y subsidios

<sup>34</sup> Corrió el rumor que el cambio del CUC se reduciría de 24 a 10 pesos “nacionales”; los cubanos vendieron los CUC a 24 pesos esperando luego comprarlos por sólo 10 y ganar 14 CUC o 140 pesos; la venta de 200 CUC hubiese resultado en una ganancia de 2.800 CUC o 28.000 pesos.

<sup>35</sup> Ritter (2007) analiza la reducción del número de trabajadores por cuenta propia, su hostigamiento con restricciones y obstáculos impuestos por el Estado, incluyendo un régimen tributario que los ahoga, y hace recomendaciones para revitalizar el sector.

de ésta, así como los altos precios mundiales del níquel, pero ignoramos si realmente ha recuperado el nivel anterior a la crisis. La formación de capital bajó de 25,6% en 1989 a 13,5% en 2006, la mitad del promedio regional que Cuba necesita para un crecimiento sostenido. La inflación aumentó de 0,5% a 5,7% en 2006, 11 veces el nivel de 1989 y superior al promedio regional en ese año; el déficit fiscal subió a 3,2%, todavía la mitad de 1989 pero 32 veces mayor que el déficit promedio regional; y la liquidez monetaria creció de 21,6% a 37,9% del PIB. En 2007 la composición del PIB fue sólo 17% generado por la producción física y 83% por servicios (15% básicos y 68% otros), positivo en vista al notable capital humano pero negativo en cuanto a la incapacidad productiva.

A pesar de la notable expansión minera (con inversión extranjera), ha ocurrido un proceso de desindustrialización, cuya participación en el PIB cayó de 26% a 13% en 1989-2007. De 20 productos claves para el consumo interno y la exportación, 14 estaban en 2007 muy por debajo del nivel de 1989. La producción de gas aumentó 35 veces en el período (pero en 1989 era minúscula), la de petróleo cuatro veces (pero cayó 20% desde 2003), y la de níquel creció 62% (pero inferior al cenit de 2001). En el sector manufacturero, el azúcar se desplomó 86%, de 8 a 1 millón de toneladas en 1989-2007, la última es la cosecha más baja en 113 años; la producción de cemento, textiles, fertilizantes, jabón y zapatos era entre 50% y 96% inferior a 1989, mientras que la de electricidad en 2007 sobrepasó el nivel previo a la crisis y estableció un record pero estancada por habitante (la "revolución energética" lanzada por Fidel es más un paliativo que una solución a largo plazo), y la de puros aumentó 38%. Dentro del sector agrícola la producción de arroz, huevos, cítricos, leche de vaca y tabaco rondaba entre 12% y 57% por debajo de 1989, el número de cabezas de ganado vacuno era 24% inferior, y la pesca y mariscos 68% menor; sólo los tubérculos y hortalizas estaban considerablemente por encima aunque cayendo desde 2003. A pesar de la importación de buses chinos, el transporte continúa en crisis.

Aunque ha ocurrido cierta recuperación en las exportaciones, su valor en 2007 era todavía 31% menor que en 1989, mientras que el valor de las importaciones creció mucho más y en 2007 había sobrepasado en 24% el nivel de 1989. El déficit comercial de bienes ascendió sostenidamente y en 2007 estaba 155% por encima del déficit en 1989. Los términos de intercambio se habían deteriorado a la mitad en 2004 pero mejoraron después impulsados por el alza en el precio mundial del níquel y los subsidios de precios venezolanos al petróleo exportado. La participación del azúcar en el total de las exportaciones cayó a 8% en 2006 mientras que la de níquel saltó a 30% debido al alto precio mundial; las participaciones de otros productos tradicionales y no tradicionales declinaron, salvo los fármacos que aumentaron a 6%. Las participaciones de alimentos y manufacturas en el total de importaciones crecieron, mientras que las de productos químicos, maquinaria y combustible disminuyeron, la última a pesar del disparo del precio mundial y gracias al subsidio de Venezuela.

La deuda externa en divisas aumentó 155% rondando 10.660 millones de euros en 2007, excluyendo la deuda con los antiguos países socialistas y Venezuela; la deuda total por habitante era tres veces la deuda promedio latinoamericana, mientras que la deuda en divisas equivalía a 213% del valor de las exportaciones y servicios, 54% por encima del promedio regional. El número de negocios extranjeros cayó 41% en 2002-2006, varios de ellos cerrados por el gobierno. Venezuela se ha convertido en el principal socio comercial de Cuba y sustituido a la URSS como el gran subsidiador de la economía cubana: le envía 100.000 barriles de petróleo diarios a 27% del actual precio mundial del crudo (un subsidio de 1.700 millones de euros en 2007), y le ha otorgado 3.000 millones de euros en créditos e inversión (incluyendo la terminación de la refinera de petróleo en Cienfuegos que refina 65.000 barriles diarios de crudo venezolano). China es el segundo socio comercial cubano y le ha concedido un crédito por 150 millones de euros pero canceló sus compromisos de inversión en una planta de ferromniquel (que asumió Chávez) y la explotación de vastos depósitos de níquel en San Felipe. El embargo de EEUU por una parte se endureció pero por otra se liberalizó para vender a Cuba 1.900 millones en alimentos desde 2001, convirtiéndolos en su séptimo socio comercial. La elección de un presidente demócrata en noviembre, especialmente si es Barack Obama, podría facilitar el restablecimiento pleno de relaciones económicas con los EEUU. John McCain ha jugado la carta anti-castrista para ganar votos en Florida, lo que le ganó la crítica de Fidel; pero si fuese elegido, podría tomar dicha acción—como hizo Nixon con China—, recuérdese que McCain fue promotor del restablecimiento de relaciones con Vietnam y tendría el respaldo de demócratas liberales y republicanos que representan estados ansiosos de hacer negocios con Cuba.

El número e ingreso bruto por turistas se multiplicaron 8 y 13 veces en 1989-2007; alcanzaron su cenit en 2005 con 2,3 millones y 1.600 millones de euros respectivamente, pero descendieron 7% y 4% en 2007. Mientras que el número de habitaciones turísticas se duplicó en el período, su tasa de ocupación cayó de 74% a 45% y el promedio de gastos por visitante disminuyó 45%. Los estimados de la balanza de pagos en 2005-2006 indican que el enorme déficit en la balanza de bienes está siendo compensado principalmente por las exportaciones de servicios profesionales a Venezuela (71%) y el menor medida por los servicios turísticos (29%), pero aún así el déficit en la cuenta corriente empeoró en 2006-2007, aunque se reporta (sin cifras) un pequeño déficit en 2007. No obstante el valor promedio pagado por cada profesional cubano en Venezuela se estimó en unos 144.000 euros anuales lo que indica un subsidio sustancial.

La economía cubana ha sobrevivido gracias a la inversión, comercio, crédito y subsidios venezolanos, la inversión extranjera en sectores estratégicos como petróleo, gas, níquel y turismo, y en menor medida el comercio con china. Esta combinación de factores exógenos favorables le dieron confianza a Fidel para desde 2003 revertir las modestas pero exitosas reformas de mercado implementadas en 1991-1996 a

las cuales había accedido a regañadientes por la gravedad de la crisis: recentralizó la toma de decisiones económicas; abrió una cuenta única para divisas y CUC en el Banco Central de Cuba (BCC) en la cual todas las empresas deben depositar sus ingresos en esas monedas y solicitar asignaciones pagando un recargo; redujo el pequeño sector privado, y eliminó la circulación del dólar. La descentralización de la toma de decisiones en manos de cientos de miles de administradores estatales, campesinos privados y cuenta-propistas implicaba un riesgo de que muchos de ellos pudieran resistir la continuación del control económico por el régimen, por lo que recentralizando Fidel aseguró una transición más fácil a Raúl.

Pero en contra de las tasas de crecimiento sobrevaluadas del PIB en 2005-2007, la historia del socialismo cubano demuestra que la recentralización y el alejamiento del mercado han provocado recesiones y crisis económicas.<sup>36</sup> Las políticas anti-mercado desde 2003 han creado retrasos en el arribo de importaciones necesarias, acreedores incapaces de cobrar, y reducción en el número de empresas mixtas. Las evaluaciones hechas por 3.000 empresas estatales y agencias públicas en 2007 culparon de sus problemas a la centralización y la cuenta única en el BCC. La desdolarización generó más dólares para el gobierno en el corto plazo pero no solucionará los problemas estructurales profundos de la economía cubana, tales como la pobre producción física y desindustrialización, el déficit enorme en el comercio de bienes, y la escasez crónica de divisas, mientras que ha provocado efectos adversos: reducción de las remesas extranjeras, caída en el turismo procedente del área del dólar, disminución de la capacidad innovadora empresarial y para identificar opciones de mercados favorables, y resurrección del mercado negro en mercancías y dólares (Mesa-Lago 2005a; Marquetti 2006).

Más aún, la ayuda soviética durante tres décadas, más substancial y generosa que la venezolana, no logró contrarrestar los efectos adversos de las erróneas y oscilantes políticas económicas cubanas. La vital ayuda de Chávez peligraría si se deteriora la situación económica de Venezuela: la inflación oficial era 21% en 2007, la más alta de la región y 3,5 veces su promedio (la tasa no oficial se estima al doble); el aumento del IPC resultó en una caída de 18% del salario promedio real en 1998-2007; la fijación por el gobierno de topes a los precios de los alimentos ha provocado una escasez generalizada y el crecimiento del mercado negro; la transferencia neta de recursos al exterior fue de 18.000 millones de euros en 2007 (la mayor de la región que tuvo un flujo positivo general) y la fuga de capitales acumulada en 1998-2007 fue de 94.000 millones de euros; la IED cayó 1.900 millones de euros en 2006 y 2.200 millones en 2007 versus un influjo positivo en los diez años anteriores, y las reservas disminuyeron 21% en 2007 (CEPAL 2007b). Por último la industria petrolera venezolana sufre problemas crecientes que han provocado una caída en su producción, exportaciones, ganancias y sostenibilidad financiera (Isbell 2007; Rosenberg 2007; Bachelet 2008; Ocando 2008). Si los precios del petróleo declinan debido a una recesión mundial, las reservas proporcionarían un cojín

amortiguador por un tiempo; pero si Chávez tiene que cortar gastos él comenzará con la ayuda exterior y Cuba que es la carga más pesada sería la primera. Esta dependencia peligrosa ha motivado la búsqueda de nuevos socios comerciales y de inversión como Brasil y posiblemente México, pero será muy difícil que sustituyan a Venezuela.

Después de un deterioro grave causado por la crisis en Cuba, buena parte de los indicadores sociales lograron recuperar y algunos exceder los altos niveles que tenían en 1989, debido a la considerable asignación presupuestaria a los servicios sociales (45% en 2007), pero aún hay indicadores rezagados o no confiables. El desempleo abierto se cortó de 8% a 1,8% en el período, pero dicha cifra está subestimada; el incremento del salario nominal en 2005 no compensó el alza de los precios y el salario real en 2007 era 24% del nivel de 1989; la mortalidad infantil declinó en 52%, pero la mortalidad materna (con una corrección estadística) aumentó 43%; la tasa de habitantes por médico (ajustada teniendo en cuenta que la mitad está en el extranjero) era 20% mayor en 2007 que en 1989, mientras que el número de camas de asistencia médica se contrajo en 19%; la pensión real en 2007 era 39% del nivel de 1989 pero el gasto de esas pensiones magras toma 6% del PIB y 13% del presupuesto exhibiendo una tendencia creciente por el envejecimiento poblacional; la matrícula en el nivel secundario creció y la del nivel superior saltó 172% pero concentrada en humanidades, ciencias sociales, pedagogía y medicina, mientras que la matrícula en carreras técnicas, agronomía y ciencias naturales y matemáticas ha decrecido o progresado muy poco, hay una escasez de maestros debido a los bajos salarios; la tasa de viviendas edificadas por 1.000 habitantes cayó de 6 a 4,6 en el período y el número considerable construido en 2006-2007 apenas compensó las viviendas destruidas y seriamente dañadas por huracanes, por lo que aumentó el déficit habitacional; y la pobreza y la desigualdad del ingreso se han deteriorado de manera significativa (46% se considera pobre o casi pobre en La Habana).

Hay variedad en las propuestas de reformas económicas aunque consenso en que deben ser dentro de los parámetros socialistas, si bien estos no están definidos y la gama es muy amplia. No hay apoyo explícito a los modelos chino y vietnamita y a veces se habla de un modelo cubano (sin definirlo) aunque se aceptan aspectos positivos de aquellos que puedan ser útiles. No obstante, la comparación de Cuba con China y Vietnam mostró que los dos últimos han logrado éxito económico manteniendo el control del Partido; Raúl podría tomar una vía similar a la de Den Xiaoping después de la muerte de Mao Zedong.

La reactivación económica de 2005-2007 no se ha reflejado en mejoras del estándar de vida y en su mayoría no ha recuperado los niveles de 1989, por lo que varios proponen una transformación económica profunda o estructural, con virtual unanimidad en cuanto a la descentralización. Se propone una economía mixta con formas de propiedad no estatal (cooperativas independientes fuera de la agricultura en manufactura y servicios, pequeños y medianos negocios privados) y que el Estado mantenga la función reguladora,

<sup>36</sup> Un análisis econométrico hecho por un economista cubano para el período 1966-2004, constata la teoría del autor sobre ciclos de centralización y descentralización, ratificando que en los primeros cayó el PIB y la productividad de los factores, mientras que en los segundos ambos aumentaron (Yaima 2006).

inversora y propietaria en sectores estratégicos y grandes empresas. Aunque hay fuerte consenso en la necesidad de eliminar la dualidad monetaria se opina que tomará tiempo y requerirá primero un aumento substancial de la producción y la productividad. En el sector externo se sugiere la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones competitivas, así como la expansión de la inversión foránea.

En la agricultura hay consenso en conceder autonomía a las UBPC para decidir que sembrar, a quien vender sus productos, fijar los precios y tener pleno acceso a los mercados agropecuarios, a fin de que sus miembros se sientan dueños y tengan incentivos para aumentar la producción. También la entrega de tierras estatales a verdaderas cooperativas, familias e individuos, así como la extensión del aumento de los precios de acopio a los granjeros privados y su acceso a los insumos necesarios, y la participación del mercado en la comercialización transformando el ineficiente sistema de acopio. El Estado jugaría un papel regulador. Varios proponen la revitalización de la industria azucarera y algunos que parte de la producción se dedique a etanol para aminorar la importación de combustible. Estas medidas tendrían un impacto positivo en acrecentar la producción y la calidad de los productos así como abatir sus precios. El 19% del actual empleo en la agricultura que genera 4% del PIB elevaría su productividad y su participación en el PIB, reduciría la importación de alimentos, y eventualmente lograría el autoabastecimiento y aumento de exportaciones agrícolas, como en China y Vietnam.

Para que las políticas sociales sean sostenibles financieramente se recomiendan cambios racionales que no afecten su función esencial: generar empleo productivo, una relación directa entre el trabajo y los beneficios de las empresas, invertir más en carreras técnicas y de gestión empresarial, programas que reduzcan la pobreza y las disparidades entre provincias, pensiones adecuadas, uso eficiente de los recursos sanitarios, autorización de la compraventa de viviendas y acceso a materiales para repararlas y construirlas. Algunos proponen la eliminación de la libreta de racionamiento y la focalización de la asistencia social en los grupos vulnerables. Hay unanimidad en que el salario debe ser suficiente pero sin propuestas específicas de cómo lograrlo salvo el aumento de la producción.

Se secunda fuertemente la participación ciudadana eficaz, o sea, no limitada al apoyo y la movilización, sino en la toma de decisiones y el control de las políticas, así como que la Asamblea Nacional y otros órganos de poder popular actúen para resolver los problemas claves de la población, y rindan cuentas de su actuación. Los jóvenes desean que se les escuche y tener una mayor participación en la dirigencia y las decisiones de políticas.

Las reformas propuestas han sido objeto de crítica indirecta por Fidel a dos científicos sociales de izquierda a los que tildó de neoliberales, y por el Ministro de Economía y Planificación, uno de los arquitectos de los modestos cambios en 1993-1996 pero luego defensor de la recentralización, que también ha rechazado la gran mayoría de las reformas y puesto énfasis en la continuidad.

La ratificación y expansión de la vieja guardia en el Consejo de Estado el 24 de febrero de 2008 puede interpretarse de dos maneras. La primera es que con los "duros" en el poder estos, aliados con Fidel, resistirán cualquier reforma económica; pero esta visión no explica por qué Raúl promovió un debate que ha escalado las expectativas de cambio del pueblo como nunca antes en la historia revolucionaria, por lo tanto complicando la gobernabilidad. Así el historiador cubano Campos (2007) plantea: "No es posible subestimar la confianza depositada y las esperanzas despertadas en los trabajadores y el pueblo por estas discusiones. Se han dicho cosas de mucha trascendencia, no darles la debida consideración sería en extremo peligroso para el futuro de Cuba... ¿Qué sentido tendría esta consulta... sólo para contentar a la gente y brindar un escape como dicen los escépticos y la contrarrevolución?" El otro razonamiento, más probable, es que todo ha sido retórica necesaria para rendir tributo a Fidel, por fin retirado pero aún vivo; Raúl habría atizado la discusión para legitimar las reformas como respuesta necesaria a la difícil situación y los reclamos del pueblo, ahora con su poder institucionalizado y la vieja guardia nombrada por él y leal, emprendería los cambios necesarios, dentro de los parámetros socialistas (aunque la escala es muy amplia), cautelosos y graduales. Dentro de cinco años, cuando se celebre la próxima elección, Raúl tendría 81 años, Machado 82 y la edad promedio del Consejo rondaría en 75 años, el momento propicio para la transferencia del poder a las nuevas generaciones.

Los objetivos y efectos de las medidas tomadas por Raúl desde agosto de 2006 hasta comienzos de abril de 2008, indudablemente positivas pero la gran mayoría no estructurales, se resumen a continuación: (1) el pago de la deuda a los granjeros privados y cooperativas, el modesto aumento del precio del acopio pagado a estos (por compras de leche, carne de vacuno, tubérculos, hortalizas, tabaco, café y coco), el acceso a insumos agrícolas vendidos en CUC, y la entrega en usufructo de tierras estatales ociosas a individuos y cooperativas, procuran incrementar la producción agrícola; (2) la vuelta a la descentralización de decisiones, al menos en la agricultura, otorgando más poder a los municipios persigue mayor eficiencia aunque habría que extenderla a empresas y eliminar la cuenta única en el BCC; (3) la venta de electrodomésticos, móviles y otros bienes en CUC, busca satisfacer las necesidades de grupos de ingreso medio superior y alto, a par que extraer excedente monetario en circulación; (4) el acceso de los cubanos a los hoteles antes exclusivos para turistas, pagando la tarifa máxima en CUC, tiene fines similares y ayudará a ocupar la mitad de las habitaciones hoteleras que están vacías, especialmente en el verano; (5) la revitalización del perfeccionamiento empresarial, la campaña contra la corrupción y las regulaciones contra la indisciplina laboral son medidas administrativas que además intentan demostrar a la población que se sanciona a los violadores pero cuya efectividad será reducida; y (6) la legalización del pago por empresas extranjeras de salarios extra en CUC o divisas a sus empleados cargando un impuesto a estos, persigue legalizar una situación de facto, obtener ingresos fiscales y hacer el sistema tributario menos regresivo. La mayoría de estas

medidas beneficia a grupos de ingreso alto y medio-superior (venta de electrodomésticos, móviles e insumos agrícolas, y apertura de hoteles) que tienen capacidad de compra por su acceso a remesas o CUC o ganancias, pero dejan fuera a 38% de la población que no reciben divisas/CUC, tienen ingreso bajo o medio-inferior y carecen de capacidad adquisitiva para pagar los altos precios de dichos bienes o servicios. Por ello no mejorarán directamente la situación del segundo grupo y provocarán su resentimiento (el impuesto a pagos extra en CUC intenta aliviar dicho resquemor). Por otra parte la entrega en usufructo de tierras ociosas a individuos y cooperativas puede tener un impacto beneficioso en toda la población si, unida al aumento de precios de acopio, promueve un alza sustancial en la producción de alimentos y reducción de sus precios. Por último, el aparente inicio de una vuelta a la descentralización sería un cambio estructural importante, si se confirma y va más allá de los municipios extendiéndose a empresas y otras entidades estatales.

La vaguedad de los esbozos de otras reformas clave propuestas por Raúl impide arribar a conclusiones sólidas al tiempo de terminar este ensayo y habrá que esperar los acontecimientos. Confirmando lo que todos esperaban, las reformas más importantes han comenzado en la agricultura, si bien la más esencial (la autonomía de las UBPC) aún no se ha decretado aunque ya se apuntan algunas mejoras. Raúl empezó con cambios pequeños pero en marzo y abril se estaba moviendo hacia reformas más importantes. Mientras tanto la presión popular crece, en gran medida alimentada por el debate que Raúl generó. Si al final hace reformas profundas, habrá un incremento de la producción y el bienestar social, pero si sólo se limita a cambios marginales aumentará la frustración del pueblo que alberga altas expectativas de un futuro mejor.

### Carmelo Mesa-Lago

*Catedrático distinguido emérito de Economía y Estudios Latinoamericanos, Universidad de Pittsburgh*

## Bibliografía

- Acuerdo nº 15 (2008), Banco Central de Cuba, Comité de Política Monetaria, La Habana, 24 marzo.
- Añé, Lía (2007), "Contribución a los Estudios de Pobreza en Cuba...", Congreso de LASA, Montreal, 6-8 septiembre.
- Bachelet, Pablo, y otros (2008), "La "Burbuja Petrolera Venezolana...", *The Miami Herald*, 27 enero.
- Barreiro, Georgina (2007), "Presentación a la Asamblea Nacional del Proyecto de Presupuesto del estado para 2008", *Granma*, 28 diciembre.
- Borrego, Juan (2006), "Pago Luego Exijo", *Granma*, 22 febrero.
- Bravo, Lisette (2007), "Protestas en la Universidad de Oriente", Santiago de Cuba, Cubanet, 28 septiembre.
- Campos, Pedro (2007), "Entrevista con Motivo del Discurso de Ramiro Valdés", revista digital *Kaos en la Red*, octubre.
- Cancio, Wilfredo (2008), "Disminuyen las Firmas Extranjeras en Cuba", *El Nuevo Herald*, 19 marzo.
- Castro, Fidel (2006), "Discurso en el 47 Aniversario de su Entrada en Pinar del Río...", *Granma*, 21 enero.
- \_\_\_\_\_ (2007), "Reflexiones del Comandante en Jefe: Los Superrevolucionarios," *Granma*, 3 septiembre.
- \_\_\_\_\_ (2008), "Reflexiones", *Granma*, 18 y 22 de febrero.
- Castro, Raúl (2007a), "Discurso en el Acto Central con Motivo del Aniversario 54 del Asalto a los Cuarteles Moncada...", *Granma*, 27 julio.
- \_\_\_\_\_ (2007b), "Intervención ante la Asamblea del Poder Popular...", *Granma*, 29 diciembre.
- \_\_\_\_\_ (2008), "Discurso en las Conclusiones de la Sesión Constitutiva de la VII Legislatura de la Asamblea Nacional...", *Granma*, 24 febrero.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2001, 2002, 2003a, 2004a, 2005a, 2006a, 2007a), *Cuba: Evolución Económica Durante 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006* (México, DF: LC/MEX/L.465, 525, 566, 622, 664, 748, 822, 21 mayo, 6 junio, 24 julio, 13 agosto, 20 junio, 13 septiembre y 14 noviembre).
- \_\_\_\_\_ (2000, 2003b, 2004b, 2005b, 2006b, 2007b), *Balanza Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe* (Santiago, diciembre).
- \_\_\_\_\_. 2007c. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2006* (Santiago).
- Comité Central de Estadísticas (CCE) (1991), *Anuario Estadístico de Cuba 1989* (La Habana).
- Contreras, Joseph (2007), "Cuba's New Guiding Star: Beijing", *Newsweek International*, 12 febrero.
- Cruz, Soledad (2007), "El Revolucionario Riesgo de la Verdad...", revista digital *Kaos en la Red*, agosto.
- Davies, Bob (2007), "Cuban Economists Envision Role for Markets in Post-Castro Era", *The Wall Street Journal*, 10 enero.
- Decreto del Consejo de Estado (2007), No. 251, Modificaciones al Sistema de Trabajo, *Gaceta Oficial*, 22 agosto.
- Dorschner, John (2007), "Cuban vs. U.S. Healthcare", *The Miami Herald*, 28 enero.
- Espinosa Chepe, Oscar (2007a), *Cuba: Revolución o Involución* (Valencia: Aduana Vieja Editorial).
- \_\_\_\_\_ (2007b), "¿Regresa el Perfeccionamiento Empresarial?", La Habana, Cubanet, 7 febrero.
- \_\_\_\_\_ (2007c), "Cuba. Opciones para un Futuro Digno" en *Cuba in Transition* (ASCE e ICCAS), Vol. 17: 21-27.
- \_\_\_\_\_ (2008), "Propiedad Privada y Desarrollo", La Habana, 6 abril.
- Fornés, Federico (2007), "La Luna de Miel entre Pekín y La Habana...", La Habana, *Encuentro en la Red*, 27 diciembre.

- \_\_\_\_\_ (2008), "La Leche que Prometió Raúl...", La Habana, *Encuentro en la Red*, 26 febrero.
- Frank, Marc (2006, 2007), "Cuba May Reduce Flow of Nickel..." y "Shroud of Secrecy Falls over Cuba's Nickel Industry", La Habana, Reuters, 8 noviembre y 10 enero.
- \_\_\_\_\_. 2008, "Cuban Sugar Harvest Moves into High Gear", La Habana, Reuters, 21 enero.
- García, Edmundo (2007a), "Entrevista a Pedro Monreal", Montreal, *La Noche se Mueve*, septiembre
- \_\_\_\_\_. (2007b), "Entrevista a Rafael Hernández Director de la revista Temas", Montreal, *La Noche se Mueve*, septiembre
- García, Fernando (2008), "Un Año Decisivo para Cuba", *La Vanguardia*, 1 enero.
- González, Ortelio (2006), "Los Golpes de la Comercialización", *Granma*, 21 febrero.
- Grupo de Economistas del Centro de Formación Cívica y Religiosa (GE) (2006), *Itinerario de Reflexión Económica para Cuba* (Diócesis de Pinar del Río). Ver Simposio en *Cuba in Transition*, Vol.17: 164-194.
- Institute of Cuban and Cuban American Studies (ICCAS) (2008), *Cuba Facts*, nº 37, marzo.
- Isbell, Paul (2007), *Hugo Chávez y el Futuro del Petróleo Venezolano* (Madrid: Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo).
- Israel, Esteban (2007), "Number of Foreign Firms in Cuba Fell in 2006", La Habana, Reuters, 29 enero.
- Lee, Sara (2007), "Perfeccionamiento Empresarial," *Granma*, 23 enero.
- Marquetti, Hiram (2006), "El Proceso de Des-dolarización de la Economía: Impacto y Perspectivas", CEEC, Universidad de La Habana
- Martín, Marianela, y Dora Pérez (2007), "Agricultura Cubana...", *Juventud Rebelde*, 16 diciembre.
- Martínez, Osvaldo (2007), "Intervención sobre los Temas del Plan y Presupuesto de la Economía Nacional", *Granma*, 28 diciembre.
- Mayoral, María Julia (2007), "Avances en las Redes y Mucho por Hacer", *Granma*, 18 agosto.
- Méndez, Elier y otros (2007), "Análisis Territorial del Desarrollo Humano en Cuba, 1985-2004", *Comercio Exterior*, 57: 8 (agosto): 643-656.
- Mesa-Lago, Carmelo (2002), *Buscando un Modelo Económico en América Latina ¿Mercado, Socialista o Mixto?—Chile, Cuba y Costa Rica* (Caracas: Nueva Sociedad).
- \_\_\_\_\_. (2005a), "The Cuban Economy in 2004-2005", en *Cuba in Transition* (Miami: ASCE e ICCAS), Vol. 15: 1-18.
- \_\_\_\_\_. (2005b), "Problemas Sociales y Económicos en Cuba Durante la Crisis y la Recuperación", *Revista de la CEPAL*, No. 86 (agosto): 183-205.
- \_\_\_\_\_. (2006), "¿Es Viable Terminar con Medio Siglo de Racionamiento en Cuba?", Pinar del Río, *Vitral*, agosto.
- \_\_\_\_\_. (2007), "The Cuban Economy in 2006-2007" en *Cuba in Transition* (Miami: ASCE e ICCAS), Vol. 17: 1-25.
- \_\_\_\_\_. (2008), "Envejecimiento y Pensiones de Seguridad Social en Cuba", *Nueva Sociedad*, en prensa.
- Mesa-Lago, Carmelo, y Jorge Pérez-López (2005), *Cuba's Aborted Reform: Socioeconomic Effects, International Comparisons and Transition Policies* (Gainesville: University Press of Florida).
- Miranda, Mauricio de (2008), "Los Problemas de la inserción Internacional de Cuba y su Relación con el Desarrollo Económico", Madrid, Tesis Doctoral, Departamento de Economía, Universidad Complutense.
- Monreal, Pedro (2004), "Globalization and the Dilemmas of Cuba's Economic Trajectories" en Domínguez y otros: 91-118.
- \_\_\_\_\_. (2007), "Industrial Policy and Clusters in Cuba" en "The Cuban Economy...".
- Nova, Armando, 2006, *La Agricultura en Cuba: Evolución y Trayectoria (1959-2005)* (La Habana: Editorial de Ciencias Sociales).
- \_\_\_\_\_. (2007), "La Agricultura en Cuba 2000-2006" en "The Cuban Economy...".
- Ocando, Casto (2008), "Las Deudas y el Derroche ..." y "Escasez Trae Descontento...", *El Nuevo Herald*, 23 y 24 de febrero.
- ONE, Oficina Nacional de Estadísticas (2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007), *Anuario Estadístico de Cuba 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006* (La Habana).
- \_\_\_\_\_. (2001a), *Encuesta sobre la Situación Económica de los Hogares* (La Habana; citado por Añé 2006).
- \_\_\_\_\_. (2008), *Panorama Económico y Social 2007* (La Habana).
- Orta, Yáilin y otros (2006), "Iniciarán Proyecto Investigativo sobre Propiedad en Cuba," *Juventud Rebelde*, 22 octubre.
- Ortiz, Gusel y otros (2007), "Empleo Juvenil en Cuba", *Juventud Rebelde*, 27 noviembre.
- Pagés, Raisa, y René Castaño (2006), "Orden para la Comercialización", *Granma*, 14 /II.
- Pérez, Dora, y otros (2006), "Dibujo de la Cuba Futura", *Juventud Rebelde*, 31 diciembre.
- Pérez-López, Jorge (2007), "The Rise and Fall of Foreign Investment in Cuba" en "The Cuban Economy..."
- Pérez-López, Jorge, y José Álvarez (eds.) (2005), *Reinventing the Cuban Sugar Agroindustry* (Lanham: Lexington Books).
- Pérez Villanueva, Omar Everlery (ed.) (2004, 2006), *Reflexiones sobre Economía Cubana* (La Habana: Editorial Ciencias Sociales).
- \_\_\_\_\_. (2007a), "La Economía Cubana: Balanza Actual y Retos Futuros" en "The Cuban Economy..."
- \_\_\_\_\_. (2007b), "La Inversión Extranjera Directa en Cuba: ¿En que Momento se Encuentra?" en "The Cuban Economy..."
- \_\_\_\_\_. (2008), "Entrevista a Omar Everlery", *La Jornada*, 15 marzo.
- Perkins, Dwight H. (2004), "Economic Reforms in China and Vietnam: Are the Lessons for Cuba?", en Jorge Domínguez, Omar

- E. Pérez Villanueva y Lorena Barberia (eds.), *The Cuban Economy at the Start of the Twenty-First Century*, Cambridge: Harvard University, Center for Latin American Studies, pp. 199-206.
- Petras, James (2007), "Defendiendo la Revolución Cubana: ¿Con Amor o con Veneno?", *Rebelión*, 17 septiembre.
- Petras, James, y Robin Eastman-Abaya (2007), "Cuba: Revolución Permanente y Contradicciones Contemporáneas", *Rebelión* (agosto).
- Piñón, Jorge (2008), Ponencia Presentada en Conferencia "Cuba 2008: Opportunities and Challenges", Washington, D.C, Brookings Institution, 6 febrero.
- Ravsberg, Fernando (2007), "La Revolución sufre un Estancamiento" (entrevista a Pedro Campos), BBC Mundo, 25 septiembre.
- Resolución sobre Reglamentos Disciplinarios Laborales (2006), n° 187 y 188, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 21 agosto.
- Resolución sobre Pagos en Divisas (2007), n° 277, Ministerio de Finanzas y Precios, 13 diciembre.
- Ritter, Archibald (2007), "Public Policy and Small Enterprise in Cuba", en "The Cuban Economy..."
- Robles, Frances (2008), "Cubans Can Stay at Hotels...", *The Miami Herald*, 1 abril.
- Rodríguez, José Luís (2007a), Citado en "Ministro de Economía Niega Modelo Chino", La Habana, EFE, 30 abril.
- \_\_\_\_\_ (2007b), "Presentación a la Asamblea Nacional del Informe sobre los Resultados Económicos del Año 2007 y los Lineamientos del Plan Económico y Social para el 2008," *Granma*, 28 diciembre.
- Ronquillo, Ricardo (2007), "Marañas de la Fábula", *Juventud Rebelde*, 25 noviembre.
- Rosenberg, Tina (2007), "Can Hugo Chávez's Oil Socialism...?", *The New York Times Magazine*, 4 noviembre.
- Sánchez, Fabiola (2006), "Objetan la Inversión de PDVSA en Cuba", Caracas, AP, 19 de abril.
- Sánchez-Egozcue, Jorge Mario (2007), "Economic Relations Cuba-U.S., Bilateralism or Geopolitics?" en Congreso de LASA, Montreal, 6-8 septiembre.
- Soberón, Francisco (2005), "Intervención en el Congreso de la Asociación Nacional de Economistas de Cuba", *Granma*, 27 noviembre.
- "Sobre la Transición Socialista en Cuba: Un Simposio" (2007), *Temas*, 51-52 (abril-septiembre): 126-162.
- "The Cuban Economy: Challenges and Options" (2007), Ottawa: Carleton University International Policy Forum, 10-11 septiembre.
- Togores, Viviana, y Anicia García (2006), "Algunas Consideraciones Acerca del Acceso al Consumo..." en Pérez Villanueva, ed.: 281-282.
- Triana, Juan (2007), "Crecimiento Económico, Conocimiento y Cambio Estructural" en "The Cuban Economy..."
- Vidal Alejandro, Pavel (2006), "Estabilidad, Desdolarización y Política Monetaria en Cuba" en Pérez Villanueva, ed: 45.
- \_\_\_\_\_ (2007), "La Inflación y el Salario Real", *Economic Press Service*, La Habana, 20: 5 (marzo): 18-20.
- Yaima, Doimeadios (2006), "Un Modelo de Crecimiento Económico para Cuba: Análisis de Productividad de Factores", Universidad de La Habana, FEC (citado por Triana, 2007).



# Un panorama actual de la economía cubana, las transformaciones en curso y sus retos prospectivos

Jorge Mario Sánchez Egozcue y Juan Triana Cordoví

## I. Resultados de los años 90: soluciones y retos prospectivos

- 1.1. Lo singular de la transformación de los noventa
- 1.2. Ajuste al crecimiento y cambio estructural derivados de la crisis
- 1.3. El comportamiento macroeconómico
- 1.4. Diversificación de los motores del crecimiento
- 1.5. Diversificación de actores e intereses

## II. ¿Qué tipo de reformas se esperan en la economía, y en qué áreas?

- 2.1. Crecimiento: centralización y descentralización
- 2.2. Cambio estructural del sector externo y crecimiento
- 2.3. Manejando las distorsiones: mercados, precios, salarios
- 2.4. La agricultura, reordenamiento de gestión-gasto y descentralización parcial

## III. Interacciones asociadas a las transformaciones

- 3.1. Baja del turismo tradicional y aumento de la exportación de servicios salud: de la renta del azúcar a la renta de los médicos ¿Se repiten los 80?
- 3.2. Reacomodos en las bases de la inserción internacional cubana, la reorientación hacia China y Venezuela

## IV. La relación económica con la UE

## V. La variable EEUU en los resultados de los años 90 y perspectivas

- 5.1. El comercio de bienes (alimentos y productos agrícolas)
- 5.2. Proyecciones en turismo
- 5.3. Los envíos de remesas
- 5.4. El petróleo en la plataforma costera del Golfo
- 5.5. Las restricciones de acceso al mercado norteamericano

## VI. Algunas ideas finales

### I. Resultados de los años 90: soluciones y retos prospectivos

#### 1.1. Lo singular de la transformación de los noventa

Cuba arriba a la década de los años 90 tras 30 años de esfuerzos en pos del desarrollo bajo una concepción socialista que puso en práctica un modelo de economía altamente centralizado, sustentado en un patrón de inserción internacional totalmente dependiente de la producción azucarera y altamente concentrado en un solo país –la Unión Soviética–, quien proveía las fuentes fundamentales de energía, recursos financieros, alrededor del 85% de la demanda externa de azúcar y más del 70% de las importaciones.

El desplome del campo socialista puso al país frente a una situación de emergencia no anticipada, al borde del colapso económico. Hubo que recomponer todo el sistema de relaciones económicas, comenzando desde abajo en un contexto que se agravó por el reforzamiento del bloqueo norteamericano estimulado ante la expectativa de que se produjera un efecto dominó político que arrastrase consigo a la isla.

La discusión sobre las causas de la crisis que afrontó la economía cubana ha sido extraordinariamente amplia y aun no está del todo concluida. Dentro de Cuba existen dos posiciones extremas, una que atribuye la crisis al impacto de la caída

del bloque socialista y la desaparición de la URSS, y por lo tanto ubica los orígenes fuera del propio funcionamiento del sistema, y otra que la atribuye casi exclusivamente a factores internos, asociados en lo fundamental al mal funcionamiento del sistema en su conjunto. El tiempo ha permitido que se abran paso interpretaciones más equilibradas (y también mejor fundamentadas) que han podido arrojar luz sobre el carácter multifacético de ese proceso. En síntesis, es lugar común hoy admitir entre las causantes:

- (1) El agotamiento de un patrón de crecimiento extensivo, divorciado de la disponibilidad de recursos internos y de la capacidad de acceder a recursos externos sobre bases económicamente sustentables.
- (2) Deformaciones estructurales a escala de toda la economía, con ramificaciones hacia el interior de los sectores productivos más importantes.
- (3) Distorsiones funcionales entre los niveles macroeconómicos y microeconómico, que impidieron un correcto funcionamiento del sistema empresarial estatal.
- (4) La magnitud del impacto asociado a la abrupta desaparición del esquema de inserción del sector externo (que fue mucho más extenso de lo habitualmente reportado

en el plano del comercio y las relaciones financieras y tecnológicas) en especial, por la significativa dependencia de la otrora Unión Soviética (URSS).

Sin embargo, la diferencia de interpretaciones en cuanto a las causas de la crisis se convierte en unanimidad con respecto las consecuencias que esta acarreó. Tanto por la magnitud de la caída del producto (un 34% acumulado en tres años, de 1990 a 1993, comparable al *crack* de los años 30 en la economía norteamericana) como por los desequilibrios que se generaron: la reducción drástica del aprovechamiento de la capacidad industrial (según estimaciones en 1993 solo se aprovechó entre el 12% y el 15% de la capacidad industrial instalada), la contracción del comercio exterior (en más del 70%), la expansión del déficit fiscal (sobre 150%) y el aumento de la inflación a niveles récord, con una tasa de cambio informal que pasó de 7 a 150 pesos por dólar en unos pocos meses, (en un momento en el que el salario promedio nominal estaba en torno a los 200 pesos) por citar los mas relevantes.

No es de extrañar, entonces, que se produjera en respuesta un proceso de transformaciones sin precedentes, orientado en primera instancia hacia el rescate del sistema sociopolítico en las nuevas condiciones y, a mas largo plazo, hacia una profunda y cautelosa reconfiguración de todas las relaciones económicas, estructuras institucionales y métodos de formulación de políticas, que ya transita por su segunda o tercera etapa tras mas de 15 años de cambios progresivos con dinámicas mixtas, en unos casos de reforzamiento o expansión de las transformaciones introducidas, y en otros de contracción o congelamiento dependiendo de los resultados y las percepciones asociadas.

Con frecuencia se suele reducir esta dinámica de adaptación y reforma a una trayectoria lineal de apertura –más o menos gradual- que más tarde o más temprano lleve hacia una economía de mercado. Este error con frecuencia es causa de expectativas no satisfechas, y se debe en lo fundamental a dos causas: primero, desconocer el hecho de que en la práctica hay en marcha un proceso dual de aprendizaje y de corrimiento de los límites de lo admisible y lo conveniente; y, segundo, equiparar de manera mecánica reforma económica con cambio político aún cuando no hay en el caso cubano un proceso político de ruptura o desarticulación de las estructuras de gobierno.

Vistas en el tiempo, a diferencia de las otras transformaciones estructurales precedentes (la primera fue la que tuvo lugar luego de la independencia de España al transferirse todo el eje del sistema de relaciones económicas hacia EEUU, y la segunda con la revolución, al desplazarse hacia la URSS y el campo socialista) en la que comienza con la crisis de los años 90 se pueden identificar algunas diferencias medulares:

- (1) Esta vez no hay ninguna “potencia mundial” empujando esa transformación.
- (2) Ciertamente algo que distinguió a la economía cubana fue su relación “casi umbilical” con las economías de grandes potencias en su tiempo.
- (3) A diferencia de las anteriores transformaciones esta vez no hay ningún “sistema económico mundial” compatible con el sistema cubano.

(4) Incluso en la más profunda de todas las transformaciones, a partir de 1959, que no solo significó una mutación económica, sino también política e ideológica, Cuba siempre pudo insertarse (con más o menos éxito) en un sistema de economía mundial afín a sus propósitos. Esta vez no ocurre así.

(5) Por tanto, tampoco existía un modelo que sirviera de referente teórico para la proyección del futuro y la corrección del presente.

(6) Aun con diferencias, la construcción del socialismo en Cuba seguía (no siempre a pie juntillas) el esquema general de desarrollo socialista practicado en la URSS. En ese sentido la desaparición del socialismo europeo y de la URSS quebró “verdades constituidas” tanto en el plano de los referentes ideológicos como en lo material, y obligó a trabajar sobre la base de la prueba y el error, haciendo “experimentos” en un contexto en el que disponibilidad de recursos extremadamente limitada, a niveles mínimos críticos, para los cuales no existían respuestas anticipadas. La falta de conocimientos prácticos y experiencia para asumir los nuevos retos, la improvisación en algunos casos y, sobre todo, la urgencia de las circunstancias explica porqué en la medida en que se fue alcanzando la recuperación y se fueron consolidando los nuevos mecanismos introducidos se produjese una re-evaluación del alcance y la necesidad de los mismos que llevó a la retracción parcial de varias de las medidas iniciales.

(7) Al perder los apoyos externos, la reconstrucción de la economía nacional sobre “otros presupuestos” adquirió una dimensión inédita y obligó a buscar espacios de eficiencia y productividad que permitieran suplir las fuentes de acumulación pérdidas, al menos, en una mínima parte.

(8) Quizá como nunca antes el país se vio en la necesidad de “crecer desde adentro” aprovechando fuentes en otro tiempo impensadas, como la expansión del turismo, la inversión extranjera y el fomento de las remesas y el trabajo por cuenta propia.

(9) El “bloqueo norteamericano” que durante los años de relación con la URSS –en especial a partir de 1975–, era una “amenaza latente” aunque costosa en términos económicos y financieros, devino en las nuevas circunstancias una restricción real al crecimiento y al desarrollo del país.

(10) Si bien instaurado desde inicios de los años 60, la relación de Cuba con la URSS y luego su inserción plena en el sistema CAME le permitió no solo sustituir el mercado norteamericano por otro de igual o mayor magnitud, sino acceder a créditos para el desarrollo en condiciones muy ventajosas que le facilitaron avances significativos en el orden social.

(11) La emergencia a lo largo del decenio en América Latina de gobiernos contestatarios a la tradicional hegemonía norteamericana, cuyo signo político en sentido general se sitúa en el plano del rescate de la soberanía frente a las empresas transnacionales, y la atención a los

temas vinculados con los déficit sociales acrecentados por la aplicación precedente de forma mas o menos pasiva, de programas de apertura y desregulación estatal que aumentaron la polarización social de los ingresos, los problemas de la pobreza y la inestabilidad política. Esta evolución permitió que surgieran oportunidades de relaciones económicas hacia el hemisferio que hasta poco antes resultaban improbables.

(12) La relativa apertura, bajo condiciones sumamente restrictivas, del comercio de alimentos y el turismo desde EEUU, factor que contribuyó a re-evaluar en conjunto la diversificación de los vínculos económicos internacionales, situando a Canadá y la UE en una posición menos significativa en esos renglones.

De esta suerte, las condiciones inéditas en el orden externo e interno han hecho del proceso iniciado en la década de los 90 una de las etapas más ricas en matices y situaciones de toda la historia económica de Cuba.

### **1.2. Ajuste al crecimiento y cambio estructural derivados de la crisis**

Una mirada a estos últimos 18 años de evolución en la economía cubana permite identificar al menos tres grandes momentos.

#### **De 1990 a 1993: crisis y ajuste**

Este fue un período de plena crisis económica, expresada en el deterioro de todos los indicadores macroeconómicos, aunque con diferencias entre ellos en cuanto a velocidad y magnitud. Es también el período en que se generan (o incrementan de forma inusitada) los grandes desequilibrios del sistema, como resultado de la crisis y de retardos en la respuesta desde el diseño de política económica, que privilegió el ajuste material (recortes reiterados en insumos y abastecimientos debido a la disminución de la oferta) por encima del ajuste funcional (vía instrumentos monetarios, fiscales y de comercio exterior) y de los cambios estructurales necesarios para expandir la oferta.

Pero no debe interpretarse de forma mecánica este período, pues ya desde finales de los años 80 el gobierno comienza “experimentos” importantes en el sector turístico y con el capital extranjero (en el turismo)<sup>1</sup> y también un par de años antes se inicia la transformación del sistema empresarial de la Fuerzas Armadas que promovía la introducción de métodos “modernos” de dirección y le conferían a la empresa estatal un grado de autonomía y flexibilidad inéditos hasta ese momento en la economía cubana.<sup>2</sup>

A principios de los años 90 el gobierno decide descentralizar el comercio exterior cubano, hasta ese momento concentrado en unas decenas de empresas todas, o la mayoría de ellas, pertenecientes al Ministerio de Comercio Exterior.

En junio de 1993 Cuba despenaliza el dólar y crea una economía dual y parcialmente dolarizada. Esta medida tiene, junto al impacto político e ideológico (no solo significó la legalización de la posesión de dólares sino la despolitización de la tenencia de dinero norteamericano) un efecto trascendente en la economía al mover el patrón de acumulación hacia la moneda norteamericana y beneficiar a los sectores con mayores niveles de actividades<sup>3</sup> en este segmento dolarizado.

Para el verano de 1993 se aprueba la primera de las medidas estructurales: la creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativas, mediante la cual se entrega una parte significativa de la tierra en manos de empresas estatales a los colectivos de trabajadores en usufructo gratuito e indeterminado.

En términos sectoriales, la producción y exportación de azúcar constituye el motor principal de la economía y una de las fuentes de financiamiento de la nascente expansión turística.

#### **De 1994 a 1999: crecimiento y cambio estructural**

A partir de 1994 la economía comienza un proceso de crecimiento que dura hasta hoy. Es a la vez un período donde se consolidan las tendencias a la descentralización de la economía, la expansión del espacio de las relaciones de mercado y de la inversión extranjera directa.

Este es también el período en que Cuba transita de una economía basada en un producto de industrialización primaria (el azúcar de caña) hacia los servicios (el turismo) basados en ventajas naturales (ubicación geográfica, clima, sol y playas).

Se producen hechos trascendentes, de una parte ocurre un proceso de redimensionamiento industrial provocado por las restricciones financieras que afronta el país y por el reacondicionamiento del sector industrial hacia el mercado de divisas (turismo y tiendas en dólares) de otra, se consolida un proceso de reestratificación social (también con base en el acceso a dólares) que abre espacios a desigualdades “no funcionales” a los valores sociales de la Revolución Cubana. Ello está asociado también al deterioro que sufren los grandes programas en los que se sustentó la equidad social desde 1959: sistemas de educación y salud con cobertura universal gratuita y subvención generalizada a la canasta de alimentos.

Estos programas aunque no fueron abandonados no pudieron ser atendidos en la magnitud de recursos requerida. De hecho, su deterioro fue parte del coste de la recuperación asumido con anticipación por el gobierno.<sup>4</sup>

Para finales de la década de los años 90 Cuba había estabilizado el crecimiento de la economía (3,4% promedio anual para el período 1994-1999) con equilibrios macroeconómicos consolidados, si bien altamente sensibles, en especial por la existencia de tres monedas circulando en el país (el dólar norteamericano, el peso cubano y el peso cubano convertible<sup>5</sup>) y la existencia de dos tipos de cambio.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> En 1988 se funda la primera empresa mixta cubana entre Cubanacan S.A. y el Grupo Sol para la explotación de un primer hotel en Varadero.

<sup>2</sup> Este es el precedente histórico de lo que después se conoció como “Perfeccionamiento empresarial”.

<sup>3</sup> A este segmento de la economía nacional se le denominó “economía emergente”.

<sup>4</sup> Desde los inicios del llamado Período Especial se alertó sobre la necesidad de postergar determinadas metas de desarrollo social.

<sup>5</sup> El peso cubano convertible se introdujo en 1994 y en sus inicios solo se emitían pesos convertibles contra dólares físicos como respaldo (encaje 1 a 1).

<sup>6</sup> El tipo de cambio oficial (1 dólar = 1 peso cubano) y el tipo de cambio extraoficial o de CADECA (1 dólar = 26 pesos cubanos).

Se había producido además otro hecho relevante, junto a la producción azucarera (que inicia su decadencia hacia 1996) y el turismo (en franco dinamismo) aparecen dos nuevos “motores de crecimiento”: las remesas (en lo fundamental provenientes de EEUU) y la Inversión Extranjera Directa, cuyo manejo discrecional le permitió al gobierno concentrarla en sectores que resultaron clave para los esfuerzos de reconstrucción de la economía.

De esta suerte, tras 30 años de esfuerzos de desarrollo sin conseguir romper la dependencia de la producción y exportación de azúcar de caña, la crisis iniciada en los años 90 es la que, paradójicamente, conduce al país hacia la “diversificación” de las fuentes del crecimiento económico.

#### *De 1999 al 2007: reajuste funcional y crecimiento*

A partir de 1999 aparecen señales que indican el comienzo del reajuste funcional, nuevamente hacia formas más centralizadas de dirección de la economía. El punto culminante de ese proceso es la creación de la “Cuenta Única del Estado” y la creación de la Comisión de Asignación de Divisas. Pero también el Proceso de Perfeccionamiento Empresarial (cuyo propósito fue crear el marco regulatorio adecuado para que la empresa estatal alcanzara niveles de productividad y eficiencia más elevados) entra en un prolongado letargo, se produce además el reordenamiento de la Inversión Extranjera Directa (que implicó el congelamiento primero de las inversiones en el sector inmobiliario y posteriormente la recompra de estos negocios por parte de dos empresas estatales CUBALSE y CIMEX), la reducción paulatina de la cantidad de asociaciones

existentes y su concentración en actividades y sectores de importancia capital para el país) y se eleva el nivel de decisión sobre las propuestas en este sector y las exigencias sobre las sucursales de empresas extranjeras.

Se produce, además, una reducción sustancial de las empresas cubanas con derecho a realizar actividades de comercio exterior y se centraliza una parte importante de las importaciones en un grupo reducido de empresas con el propósito de abaratar el coste de un parte importante de las compras en el extranjero.

Entre 2004 y 2005 se produce la supresión de los cobros y pagos en dólares entre las empresas nacionales y la sustitución del mismo por el CUC en estas operaciones, y unos meses más tarde se elimina el cobro en CUC de los servicios de consultoría y otros servicios entre empresas cubanas.

Otro sector sobre el cual se incrementan los niveles de exigencia es el del trabajo por cuenta propia, donde además se reducen la variedad de “oficios” y se restringe (o suprime) la concesión de licencias para un grupo de actividades, lo que en el medio plazo ha generado una mayor concentración de la riqueza en este sector.

De 1999 a 2007 se pueden distinguir claramente dos periodos: (1) el correspondiente a inicios de la primera década del siglo (de 2001 a 2003), con un magro crecimiento económico que no rebasó el 3% promedio de crecimiento anual; y (2) el correspondiente a al período 2004-2007, con una tasa de crecimiento del 6,1% promedio anual y donde es inobjetable el efecto positivo de la apertura del mercado venezolano a los servicios médicos cubanos, así como la reorientación de las

**Tabla 1. Medidas introducidas (entre 1988 y 1997)**

Medidas
Apertura al capital extranjero (1988)
Desarrollo del turismo (1988)
Modificación del decreto ley 50 (1991)
Descentralización del comercio exterior (1990)
Despenalización del dólar. (6/1993)
Creación de las UBPC (1993)
Readecuación (reducción) del Estado y gobierno (1993)
Programa de ajuste fiscal (1994)
Ley tributaria 1994
Resolución 6/1994 del MINTRAB
Apertura de los mercados agropecuarios (1994)
Apertura del mercado de productos industriales (1994)
Ampliación del trabajo privado (urbano) “cuentapropismo” (1992)
Ley de inversión extranjera
Apertura de las casas de cambio
Redimensionamiento empresarial
Perfeccionamiento de la ley tributaria (1996)
Inicio de la reforma bancaria (1997)
Perfeccionamiento empresarial

importaciones de combustible desde ese país bajo condiciones más favorables y la consolidación de proyectos de cooperación y negocios con Venezuela, bajo la propuesta del ALBA. Coincide también en estos años la reanimación del comercio con China y el acceso de Cuba a líneas de crédito a medio plazo que impactan positivamente en el crecimiento económico y la renovación de servicios e infraestructura (transportes –público y de carga–, autobuses, ferrocarriles y camiones) e inversiones en minería y otros sectores.

La presencia China ha generado un efecto desplazamiento considerable, probablemente menos apreciado debido a que, en comparación con el impacto que tiene la relación con Venezuela, aparece en menor proporción relativa. Sin embargo, China se ha constituido en poco tiempo en uno de los socios internacionales estratégicos.<sup>7</sup> En 2003 ya era el tercer socio comercial, sólo aventajado por Venezuela y España, con 300 millones de dólares en exportaciones hacia Cuba (manufacturas electrónicas, maquinaria y telefonía) e importaciones levemente superiores a los 121 millones de dólares (tabaco, productos químicos, equipos médicos de alta tecnología, vacunas y pesca). No menos importante son los proyectos de inversión en minería (níquel, del que Cuba tiene las segundas reservas mundiales) que permitirán duplicar en poco tiempo la capacidad cubana de exportación, así como proyectos conjuntos con Venezuela en áreas como infraestructura para transporte de combustibles (conductoras en el país y la base de banqueros de Cienfuegos –ésta última permitirá un posicionamiento estratégico en la región del Caribe–) y generación de electricidad.<sup>8</sup>

### 1.3. El comportamiento macroeconómico

El debate sobre el desempeño económico en estos años es abundante y rico en posiciones, lo cual hace muy difícil reflejarlo en unas pocas líneas. Lo cierto es que el mismo abarca desde el tema de las estadísticas en sí mismas y su disponibilidad, la metodología para calcular algunos de los indicadores principales, la capacidad de esos indicadores para reflejar la riqueza de lo que está ocurriendo en la economía real y la compatibilidad con otros países, hasta aquellos otros más ligados al desempeño de la economía vista a través del comportamiento de esos indicadores.

No es el propósito de este epígrafe entrar en ese debate y menos aun el de querer establecer donde están los límites de la verdad y la razón. Solo constatar que:

(1) El cambio del año base para los precios (de 1981 a 1997) era, desde nuestra perspectiva, imprescindible pues la estructura de la economía, y el método de formación de precios y costes de 1981 en nada se correspondía con la realidad de la economía cubana a mediados de los años 90, aun cuando introdujo la dificultad de la existencia de dos series con bases de precios diferentes. Esta dificultad de alguna manera ha sido resuelta con la reconstrucción de la series hacia atrás.

(2) La metodología de cálculo del PIB introducida a partir de 2004 con el propósito de lograr un mejor reflejo del esfuerzo real que el país hace en sectores que son clave para el crecimiento y el desarrollo,<sup>9</sup> ha permitido construir la serie del PIB desde el año 2000 hasta la fecha, pero no ha sido “continuada hacia atrás”, lo cual obliga a seccionar el análisis en dos períodos (1990-2000 y 2001-2007) con las consiguientes dificultades.

La etapa de 1990 al año 2000 ha sido ampliamente estudiada y documentada en trabajos dentro y fuera de Cuba, por lo que solo reseñaremos algunos temas de relevancia.

#### *Caída y recuperación del PIB*

La caída continuada del PIB desde el año 1990 hasta 1993 es, a todas luces, el efecto combinado de dos fenómenos, el primero de carácter estructural (deformaciones estructurales no resueltas por las estrategias de desarrollo asumidas hasta 1989 o creadas al calor de esas estrategias) y, el segundo, ligado al anterior pero de corte más coyuntural (la caída del sector externo).

En cuanto al primero, resulta evidente hoy que pese a los esfuerzos de desarrollo realizados del 1959 a 1989 Cuba no pudo desprenderse de un grupo de características propias de cualquier país subdesarrollado: “La combinación de aquellos obstáculos estructurales que las diferentes estrategias de desarrollo no pudieron eliminar, los mismos que consolidaron un patrón de crecimiento extensivo, y de las insuficiencias funcionales, que provocaron rigideces y lentitud en la corrección del mecanismo de funcionamiento, tanto a nivel macro como microeconómico, es la base sobre la cual se profundiza la crisis a partir de los años 90 provocado por el choque externo que significó la desaparición del campo socialista y la URSS, lo cual le dio nuevas características cualitativas. Todas en conjunto, constituyen las verdaderas causas de dicha crisis, de la misma manera que su profundidad está asociada específicamente con la desaparición del campo socialista”.<sup>10</sup>

En síntesis, algunas de las principales características de la economía nacional que condicionan el estancamiento primero y la caída posterior del PIB fueron:

- Deformación de la estructura económica.
- Baja capacidad de generación de ahorro interno.
- Bajos niveles de productividad y de competitividad.
- Inserción internacional sobre la base de productos de bajo valor agregado.
- Dependencia unilateral de un solo mercado y de un solo producto.
- Débil tejido industrial.
- Desequilibrios fiscales.

Más allá de cualquier discusión acerca de las estadísticas (fiabilidad, comparabilidad, etc.), lo que resulta incuestionable es la magnitud de la crisis y la profundidad del impacto del sector externo sobre la economía cubana en el período 1989-1993.

<sup>7</sup> Jorge Mario Sánchez Egozcue y Lourdes Regeiro, “Latin America vis a vis the FTAA: Between Relaunching and Alternatives”, en G. Prevost y C. Oliva (eds.), *The Bush doctrine and Latin America*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2007.

<sup>8</sup> *BBC Mundo.com*, “Chávez estrecha alianza con Castro”, 28/IV/2005.

<sup>9</sup> La necesidad de perfeccionar la contabilidad del PIB no es algo exclusivo de Cuba. De hecho, es un proceso continuo que lleva a cabo la comisión correspondiente del sistema de Naciones Unidas.

<sup>10</sup> J. Triana Cordovi, “Cuba transformación económica 1990-1997: supervivencia y desarrollo en el socialismo cubano”, tesis doctoral, 1999.

El período 1994-1999 se corresponde con el inicio de un proceso de recuperación relativamente modesto en términos cuantitativos (la tasa de crecimiento promedio anual es del 3,4%) para esos años, pero significativo en el orden cualitativo pues se produce sobre bases sustancialmente distintas. A diferencia de los años anteriores a 1990, en que la oferta tenía un papel significativo en el crecimiento vía importaciones (principalmente de la URSS), esta vez la demanda agregada jugará un papel determinante (vía turismo, remesas e inversiones extranjera directa). Ello conforma un patrón de crecimiento diferente, ligado decisivamente a la disponibilidad de divisas y al acceso al mercado en divisas, lo que en términos reales obligo al “redimensionamiento del sistema productivo cubano” generando sectores “ganadores y perdedores” dentro del propio sector estatal y abriendo espacios de inserción inéditos para el sistema empresarial.

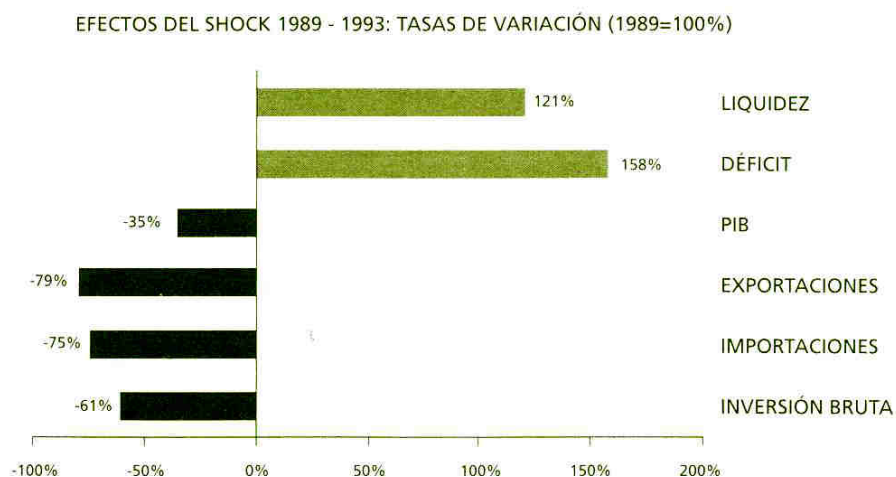
Así, en el caso del período comprendido entre 1994-2001, la productividad total de los factores PTF es el factor más importante en la explicación del crecimiento económico del período. No

todo este crecimiento puede ser atribuido al “conocimiento”, pero resulta importante notar como el aporte de los otros factores resulta el más bajo de todos los períodos. Sin duda, la reanimación de la demanda externa vía expansión del turismo y algunas exportaciones, como níquel y tabaco en la segunda parte de la década del noventa jugaron un papel relevante, pero ese crecimiento se alcanza con niveles de inversión muy bajos y también con escasos niveles de crecimiento del empleo.

Otro elemento a tener en cuenta está asociado a la “volatilidad del crecimiento”. Durante esos seis años el comportamiento de la tasa de crecimiento del PIB experimenta variaciones significativas. Tomando incluso la extensión de la serie hasta 1993, último año en que aparece por la metodología “tradicional”, la volatilidad del crecimiento se hace más evidente. Hay coincidencias en señalar como uno de los factores causales de ese hecho el comportamiento del sector externo.

Un balance de estos años indica que, de una parte, se alcanzó la recomposición del comportamiento fiscal y monetario, la mejoría del poder de compra del salario en comparación con

**Gráfico 1. Impacto macroeconómico del shock externo en los 90**



Fuente: Anicia García, CEEC Universidad de La Habana, 2007.

**Tabla 2. Crecimiento del PIB desde la perspectiva de los Factores de Producción**

Período	PIB (1)	Capital	Fuerza de Trabajo	Capital Humano	Productividad Total de los Factores
1961-1967	4,99	0,61	1,11	0,84	2,43
1968-1970	1,19	1,16	2,95	2,67	-5,59
1971-1985	6,84	2,82	0,7	1,95	1,37
1986-1989	0,5	3,43	2,22	0,54	-5,69
1990-1993	-10,13	0,3	0,6	0,43	-11,46
1994-2001	3,63	-0,91	0,3	0,36	3,38

(1) Tasa de crecimiento sobre PIB calculado según la PPP (Paridad del Poder Adquisitivo).

Fuente: Oscar U-Echevarría, Ponencia Presentada en el Seminario “25 Años del INIE”, 2003.

los deteriorados niveles de 1993 y 1994 y la tasa de desempleo abierto por debajo del 6%: pero, de otra parte, se generaron distorsiones que gravitaron y gravitan aun sobre la capacidad de crecimiento de la economía, entre otras:

- Doble circulación monetaria.
- Doble tipo de cambio.
- Anclaje salarial y disminución del salario real.
- Desempleo encubierto.
- Oferta desestructurada.
- Distorsión de los precios relativos.

#### 1.4. Diversificación de los motores del crecimiento.

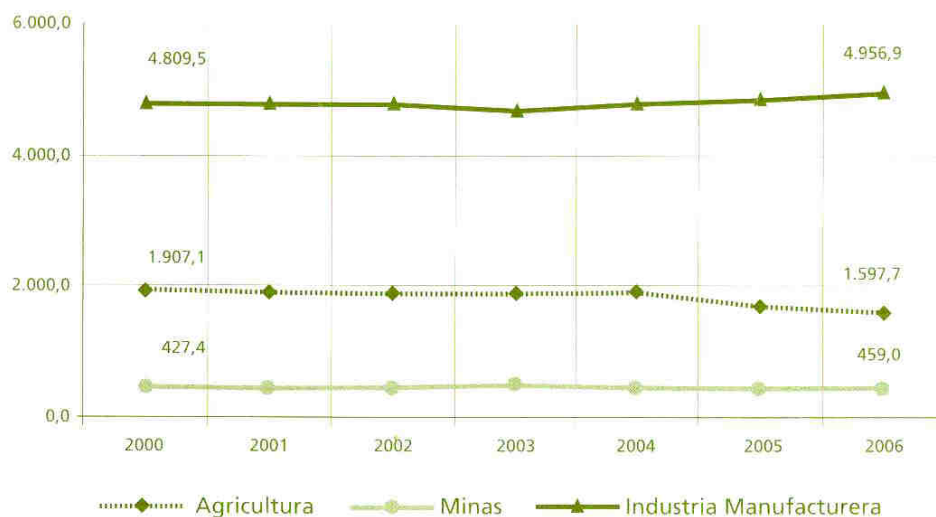
La excesiva concentración de la dependencia de la economía nacional respecto de la producción de azúcar de caña fue identificada, incluso antes del año 1959,<sup>11</sup> como una de las principales razones de los problemas que el país padecía. Paradójicamente, los esfuerzos en pos del desarrollo realizados hasta 1959 hicieron a Cuba aun más dependiente de la producción azucarera,<sup>12</sup> no solo en términos de ingreso por exportaciones sino también en cuanto a los encadenamientos productivos que esta industria generaba.<sup>13</sup>

La pérdida del mercado azucarero y la inexistencia de un mercado sustituto que cumpliera el mismo papel, hizo que de 1990 a la fecha los motores del crecimiento se diversificaran, aunque en esencia siguió siendo el componente externo decisivo en ese proceso.

Turismo, remesas y capital extranjero se convirtieron a partir de entonces en los motores principales de la recuperación.

Lo nuevo de esta vieja dependencia del sector externo está asociado a los siguientes factores: (1) aparecieron tres nuevos motores para impulsar el crecimiento; (2) se produjo una diferencia sustancial en cuanto a encadenamientos hacia atrás a la que obligó el turismo (y el mercado en divisas en general) y que hace que el sector industrial cubano se haya visto obligado no solo a redimensionarse (como efecto obligado de la crisis y la pérdida de las fuentes de financiamiento y tecnología “tradicionales”) sino también a modernizarse para satisfacer nuevos “requisitos” de calidad y diversidad y poder “competir” (tanto por el mercado turístico como por el mercado interno en divisas) con la producción foránea;<sup>14</sup> (3) cambió el “patrón de acumulación”, no en su esencia, pues el acceso al ahorro externo ha sido y sigue siendo decisivo, sino en cuanto a la forma de acceder al mismo y de disponer de él (se pasó de un acceso y disposición totalmente centralizado y decidido “desde arriba” hacia otro en que la iniciativa y el uso bajo determinados “márgenes de flexibilidad” fueron decisivos y permitieron reajustes en función de la eficiencia y la productividad y que funcionó hasta inicios del siglo XXI); (4) cambió en el patrón de industrialización, desde la producción de bienes intermedios y de capital (cuyo destino fundamental era la industria azucarera) hacia la producción de bienes de consumo de bajo nivel tecnológico y también de bajo nivel de integración hacia atrás en muchos casos (¿modernización perversa?) aunque, no obstante, permitió la recuperación de una parte del sector industrial nacional; y (5) se hizo decisivo el “mercado interno (en divisas)” en esa dinámica de recuperación.

Gráfico 2. Evolución de sectores escogidos (precios de 1997)



Fuente: Anuario Estadístico de Cuba, AEC, Oficina Nacional de Estadísticas, ON.E

<sup>11</sup> El Informe Truslow de 1950 (Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento), por ejemplo, era preciso en cuanto a la dependencia cubana de la producción azucarera y la necesidad de la diversificación.

<sup>12</sup> La URSS pagó como promedio 36.4 centavos por libra de azúcar crudo en el período 1975-1989 cuando el precio en el mercado mundial para el mismo período era de 11.49 (véase J.L. Rodríguez, El desarrollo económico y social de Cuba, 1990, p. 292).

<sup>13</sup> La industria azucarera producía el 14% de la producción mecánica del país y era también el destino final del 20% de de toda la producción de la industria mecánica no azucarera, del 13% de la industria básica y de un 8% de la industria ligera.

<sup>14</sup> El espacio y papel de la competencia en la transformación de los 90 es uno de los temas menos debatidos explícitamente en el orden teórico. Este vuelve a ser hoy uno de los asuntos teóricos y prácticos más importantes y también más complejos, pues no solo se asocia a la vieja discusión entre aperturismo y proteccionismo, sino que en el caso de Cuba se le añade la discusión (implícita y explícita) entre mercado y planificación.

Lo nuevo que incorpora el siglo XXI al impulso del crecimiento desde la perspectiva sectorial es la aparición del níquel como una fuente importante de recursos externos, y a finales del quinquenio la aparición de los servicios médicos y del sector biofarmacéutico como fuentes de ingresos para el crecimiento. A diferencia del azúcar y el turismo, estos tres son sectores muy concentrados en sí mismos, con relativamente poca capacidad de generar encadenamientos hacia atrás o hacia delante, aunque por diferentes causas. En el caso del níquel, la combinación de concentración territorial del mineral y de refinado fuera del territorio nacional limita el efecto multiplicador sobre la economía nacional. En el caso del sector biofarmacéutico, de indudable importancia estratégica en el futuro inmediato, los requisitos de los insumos necesarios para la producción de fármacos biotecnológicos hacen que la industria cubana tenga pocas oportunidades de suministrar esos medios. En cuanto a los servicios médicos que el país exporta, fundamentalmente a Venezuela, su impacto directo en el sector productivo es muy reducido.

Sin embargo, la mejora que la exportación del níquel y los servicios médicos han provocado en la balanza de pagos abre oportunidades al relanzamiento de los sectores productores de bienes (agricultura e industria), que se encontraban en un proceso de franca depresión entre 2001 y 2006.

La recuperación de estos sectores es vital para el presente y el futuro del país, primero porque permiten generar empleo productivo, y segundo por su impacto sobre la balanza comercial y de pagos vía sustitución de importaciones.

### 1.5. Diversificación de actores e intereses

Como resultado de las transformaciones derivadas de las reformas de los 90 al menos pueden ser identificados cuatro tipos genéricos de actores cuyos intereses no siempre son concordantes a pesar de la regulación estatal:

(1) El sector “emergente” de firmas estatales, extranjeras, empresas mixtas que en su mayor parte operan en moneda convertible –cuc–, que incluye a las empresas inversionistas extranjeras –IED– que, aunque son relativamente una proporción no muy grande en la composición del PIB, en la práctica tienen un papel de alto impacto en la generación de ingresos en divisas, la renovación tecnológica y de técnicas de administración,

así como en el empleo en los sectores más dinámicos de los últimos años.

(2) El sector estatal, con más de 3.000 empresas y entidades, que comprende una multiplicidad de formas que van desde los servicios y producciones subsidiados hasta los que funcionan con financiamiento y operaciones de mercado en ambas monedas.

(3) El sector cooperativo –fundamentalmente agrícola–, que junto a los productores privados agrícolas es el sujeto actual de las transformaciones más recientes.

(4) Los productores privados (campesinos y urbanos) entre los que se cuentan productores de tabaco, azúcar, cultivos especializados, pequeños transportistas y no menos de 112 formas legalizadas de empleo privado –cuentapropistas– que en las ciudades absorben pequeñas proporciones de la fuerza laboral y se orientan con preferencia hacia los servicios (hospedaje de turismo, restaurantes y transporte), además de múltiples oficios (carpinteros, fontaneros, albañiles, reparaciones, etc.).

Como se comprenderá, resulta casi imposible lograr una concordancia de intereses entre estos distintos actores, toda vez que las condiciones de desempeño son sustancialmente diferentes entre ellos (a saber: orientación de mercado, moneda, precios, regulaciones, etc.). Aunque el Estado actúa como regulador e intermediario mediante la planificación estratégica y la redistribución, subsisten tensiones que se derivan de modo “natural” de las diferencias de entorno.

Otras discrepancias son simplemente resultado de la “manera de administrar”, por lo que el proceso de transformaciones tiene implícito un carácter dual: de un lado evitar que la brecha se haga cada vez más grande (entre el que genera divisas y el que la recibe por asignación), para que no se consoliden deformaciones en la forma de una cultura de tipo rentista que conspira contra la eficiencia y la sustentabilidad general del crecimiento; y, de otro lado, el reajuste en los incentivos, las regulaciones y los métodos de administración que confrontan serias dificultades de compatibilización.

Lo antes dicho confirma la complejidad de la tarea de reformar el entorno en que operan estos agentes económicos y, por lo tanto, la necesidad de asumir el proceso de manera que los efectos de asimilación puedan distribuirse en el tiempo.

## II. ¿Qué tipo de reformas se esperan en la economía, y en qué áreas?

Existen de modo general dos referentes sobre la dirección y el contenido de las transformaciones perspectivas para la readecuación de la economía cubana.

Una de ellas es estimulada desde el exterior y tiene su ejemplo extremo en los estudios prescriptivos que se producen en Miami, EEUU. Según estos, sólo es legítimo lo que entra en la concepción de la agenda política de una minoría con posiciones extremas desconectada de la realidad del país. Su limitación fundamental está en el desconocimiento de las

instituciones cubanas que son, en definitiva, quienes asumen esta tarea. Como señalara Rafael Rojas en marzo pasado en la Casa de América (Madrid): “las posibilidades de influencia de los grupos opositores y del exilio en la dinámica del cambio en Cuba pudieran verse castradas si estos sectores siguen sin reconocer la legitimidad de gobierno de La Habana”.<sup>15</sup>

En contraparte, en el otro extremo se sitúan los planteamientos del gobierno cubano, en el sentido de apoyar una posición que favorece un tratamiento de tipo gradual, articulado, consensuado

<sup>15</sup> Lenier González Mederos, “Construir un posible en la infinidad”, *Espacio Laical*, 2/2008, p. 73.



y con un estilo más pragmático, que representa un cambio cualitativo, manteniendo como ejes del consenso interno la defensa de la justicia social y la soberanía nacional, a la vez que asume un proceso de corrimiento de las bases del liderazgo hacia formas más colegiadas que se complementarían con la renovación de las estructuras institucionales y la reactivación de las soluciones a nivel local mediante el empoderamiento de sus organizaciones y la descentralización progresiva de la gestión de los recursos.

Tal vez lo más significativo en el plano del clima político en el que se están promoviendo los cambios ha sido la apelación a un debate político nacional en el que más de 5 millones de cubanos expresaron sus críticas y puntos de vista sobre los problemas y las necesidades de la nación. Estos fueron recogidos en alrededor de 1,2 millones de planteamientos que constituyen la base inmediata de legitimación de las propuestas de cambio para el país, salidas de esa consulta popular.

En otras palabras, la convocatoria a establecer un diálogo crítico abierto en lo interno saca de las manos de la tecnocracia el proceso de articulación de las soluciones para ponerle un sello diferente de transparencia e interacción. De un lado el proceso en sí mismo es un factor de creación de expectativas que luego inevitablemente se tendrán que ir modulando de acuerdo con las prioridades que se definen y los recursos disponibles para asumirlas y, de otro, ha servido para rearticular el consenso interno en los temas y definir el carácter y velocidad de las transformaciones.

Los temas debatidos van desde las prohibiciones y las trabas burocráticas que limitan (por ejemplo, el acceso a los hoteles de los nacionales, o para poder viajar al extranjero), hasta otras más de fondo que sin duda requieren más tiempo y análisis, como la transformación de la agricultura, la apertura a la inversión extranjera, la reorganización de la producción, el sistema de propiedad, los bajos salarios y la doble moneda.

Con esta convocatoria, el gobierno actual no se enfrenta a una situación de renovación de la legitimidad política sino de mantenimiento del consenso y el respaldo internos para darle continuidad y profundidad a las reformas iniciadas. Una característica particular es que éstas no se presentan como ruptura con el pasado sino como continuidad y perfeccionamiento dentro del sistema político institucional, por lo que el llamamiento a realizar los planteamientos críticos resultó ser en la práctica un referendo *de facto* sobre la necesidad de hacer las reformas y de respaldo al nuevo gobierno.

Una síntesis de las medidas tomadas hasta la fecha sería como sigue:<sup>16</sup>

- Supresión de la prohibición de acceso de los cubanos residentes en la isla a los hoteles turísticos.

- Apertura del servicio de telefonía celular para todos los ciudadanos cubanos.
- Apertura de la venta de ordenadores y electrodomésticos.
- Agilización de trámites para que los trabajadores estatales puedan adquirir viviendas que pertenecen a entidades del gobierno.
- Cesión de tierras a los agricultores particulares y las cooperativas, para el impulso de la producción de alimentos, café y tabaco.
- Descentralización de la toma de decisiones en la agricultura y venta de los insumos agrícolas en moneda convertible.
- Cancelación de la deuda con los campesinos y aumento de precios mayoristas que el Estado paga por la leche, carne y papas.
- Reactivación del proceso de perfeccionamiento del sistema empresarial estatal.
- Aumento de las pensiones y salarios para sectores seleccionados de forma progresiva.<sup>17</sup>
- Reconocimiento de los pagos a los empleados nacionales en entidades extranjeras junto a la expansión de las contribuciones tributarias.

Algunas de estas medidas tienen un impacto innegable en la esfera productiva y otras son de un carácter más limitado. Sin embargo, en su conjunto todas tienen una influencia positiva en el saneamiento del clima subjetivo.

### 2.1. Crecimiento: Centralización y descentralización

El estudio del proceso de crecimiento económico en Cuba ha estado por lo general subsumido dentro un tema mucho más amplio y abarcador, el del desarrollo económico. De esta suerte, también ha sido fundamentalmente subsidiario y muy dependiente de otros análisis.

Pocas dudas hay de la urgencia que tiene Cuba de crecer y de hacerlo de forma tal que ese crecimiento facilite el camino al desarrollo del país. Un tema siempre presente en la discusión al respecto está asociado a la relación entre crecimiento, centralización y descentralización. Se trata de la influencia del marco regulatorio en el crecimiento económico. Esta es una vieja discusión en Cuba que se reedita periódicamente,<sup>18</sup> asociada lógicamente a “movimientos pendulares” de la regulación. No obstante, la mayoría de los trabajos hasta los años 90 no tomaron este como el eje central.

Una nueva generación de trabajos al respecto aparece a partir de mediados de esta década coincidiendo, y no de forma casual,

<sup>16</sup> Versión a partir de *BBVA Mundo.com*, “Cambios y expectativas”, 29/IV/2008, y *Prensa Latina*, “Cuba incrementa pensiones y asistencia social”, La Habana, 27/IV/2008.

<sup>17</sup> Es el caso de los jubilados y de los salarios en el sector judicial, a partir de mayo próximo (incremento de un 20% promedio a más de 2.154.000 personas beneficiadas con la seguridad y asistencia sociales a un coste anual de 809.900.000 pesos. También se incrementan el salario a los casi 10.000 trabajadores del Tribunal Supremo Popular y de la Fiscalía General de la República, con un incremento medio de 211 pesos en general y de 425 para jueces y fiscales. El coste anual de esta medida es de 27 millones de pesos y el salario medio crecerá en el sector judicial de 360 a 559 pesos, un 55%. El incremento de las pensiones favorecerá al 99% de los cubanos implicados en esas prestaciones, para lo cual se anunció un mínimo de 200 pesos (antes era de 164), mientras los que recibían de 202 a 360 ahora tendrán 40 más.

<sup>18</sup> Pueden consultarse Vilariño y Domenech, “El Sistema de Dirección y Planificación de la Economía en Cuba”; Acosta Santana, “Teoría y práctica de los mecanismos de dirección de la economía en Cuba”; González; “Modelos económicos socialistas: escenarios para Cuba en los años 90”; Carranza, Gutiérrez y Monreal, “Cuba: la reestructuración de la economía. Una propuesta para el debate”; y “Cuba: transformación económica 1990-1997, supervivencia y desarrollo en el Socialismo Cubano”.

con la última de las inflexiones del ciclo regulatorio cubano.<sup>19</sup> Lo nuevo que aportan una parte de estos últimos estudios está en el esfuerzo por capturar esa relación entre marco regulatorio y crecimiento desde la perspectiva de la contabilidad del crecimiento y en crear un marco teórico e instrumental que permita darle una mayor “objetividad” al análisis de esa relación.

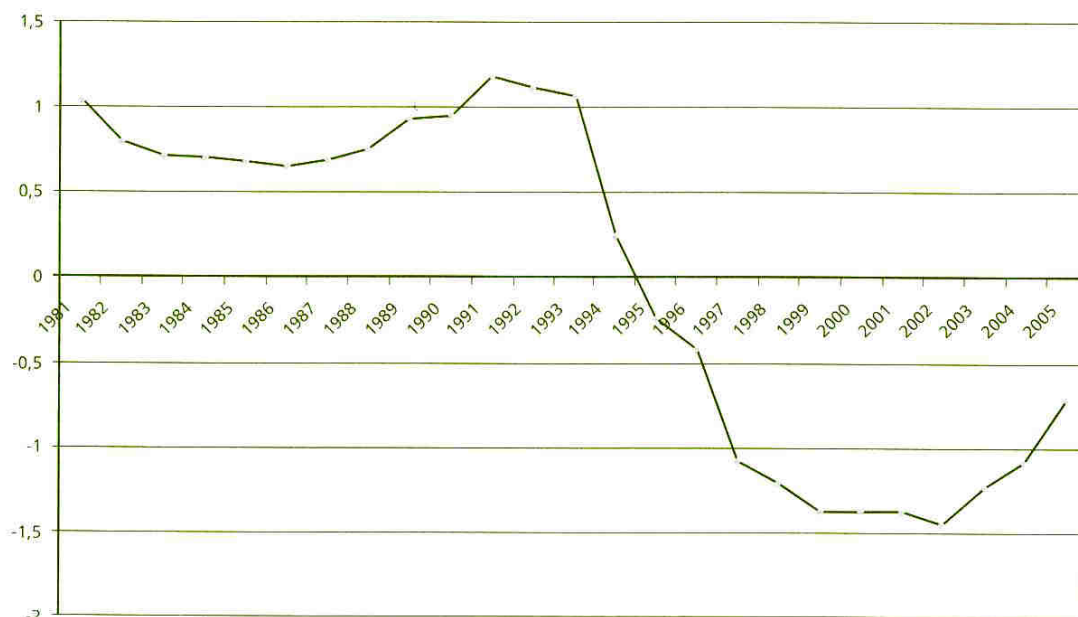
Se han identificado ciclos de crecimiento asociados al comportamiento de la productividad total de los factores, que en lo fundamental corroboran el carácter determinante de la acumulación de factores en el crecimiento experimentado por la economía cubana, que entre 1971 y 1989 estuvo basado en la acumulación de factores y que a partir de 1987 y hasta 1991 ese “estilo de crecimiento” se agota (si se atiende al comportamiento de la productividad total), mientras que a partir de 1991 y hasta 2002 son las ganancias de productividad –provocadas, entre otras razones, por los cambios en el contexto regulatorio (el desplazamiento hacia una mayor descentralización)– las que sustentan el crecimiento.

El esfuerzo por capturar la relación entre crecimiento y marco regulatorio condujo a resultados importantes para interpretar el “futuro posible”. Al respecto se identifican etapas del ciclo regulatorio a partir de 1980:<sup>20</sup> 1980-1986, descentralización; 1987-1991, centralización; 1992-2001, descentralización; y 2002-2005, centralización (en este último caso, a criterio de los autores de este trabajo esta etapa podría extenderse hasta mediados del año 2007).

Lo relevante de estos estudios y de las realidades a la que corresponden está asociado a la disyuntiva para el presente y el futuro, a saber:

- (1) Si la constatación empírica de la relación inversa entre centralización y la productividad total de los factores realizada a partir de esta última generación de estudios sobre el crecimiento en Cuba es cierta, entonces resulta insoslayable asumir la necesidad de desconcentrar las decisiones en el ámbito de la economía y darle más espacio y poder a los agentes económicos de base.
- (2) Es posible comprobar que la forma en que la centralización se ha llevado a cabo en períodos anteriores compite con el crecimiento vía reducción de las ganancias de productividad.
- (3) Sin embargo, del lado opuesto de la relación, es posible comprobar también que la forma en que se ha llevado a cabo la descentralización, si bien ha permitido ganancias de productividad, ha provocado, debido a la presencia de sistemas regulatorios débiles o inadecuados, pérdidas en la eficacia redistributiva, generando incentivos negativos al trabajo y procesos de reestratificación social que compiten contra la “naturaleza” socialista del modelo.
- (4) Como país pobre y subdesarrollado, sometido además a un bloqueo en toda la línea, con un crecimiento restringido por la balanza de pagos, lograr ganancias en productividad y eficiencia resulta decisivo para el presente y el futuro del país.

**Gráfico 3. Índice compuesto de Centralización**



Fuente: Yaima Doimeadiós, “Un modelo de crecimiento económico para Cuba: un análisis desde la productividad de los factores”, tesis doctoral, Facultad de Economía, diciembre de 2007.

<sup>19</sup> Y. Prado, “Marco institucional: influencia en el crecimiento productivo en Cuba”, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, 2006, y Yaima Doimeadiós, “Un modelo de crecimiento económico para Cuba: un análisis desde la productividad de los factores”, Facultad de Economía, diciembre de 2007.

<sup>20</sup> Yaima Doimeadiós, *op. cit.*

(5) Como en todo proceso de transformación, en este que se ha estado viviendo, y en el que se vivirá en el futuro a partir de 2008, la relación entre “ganadores y perdedores” debe ser tal que los segundos perciban que su pérdida no es absoluta y para ello resulta imprescindible hacer crecer el producto. Si la regulación desde el “estilo centralizado” compite contra ello, entonces sus resultados serán a la larga insostenibles, tanto en términos económicos como sociales.

(6) En síntesis, el crecimiento económico desde el subdesarrollo y la escasez de recursos naturales, obliga a obtener crecimientos sustanciales en la productividad total y la eficiencia. La historia reciente de Cuba, los hechos, demuestran que la centralización (en la forma en que se ha llevado a la práctica) conduce a pérdidas importantes en ambos, aun cuando el PIB crezca.

### 2.2. Cambio estructural del sector externo y crecimiento

De 1990 a la fecha se han producido en Cuba cambios estructurales significativos que se expresan al menos en dos dimensiones: la participación sectorial en la estructura del PIB y el desplazamiento en la composición de las exportaciones.

En cuanto a la estructura del PIB, el peso de los servicios se ha hecho totalmente determinante.

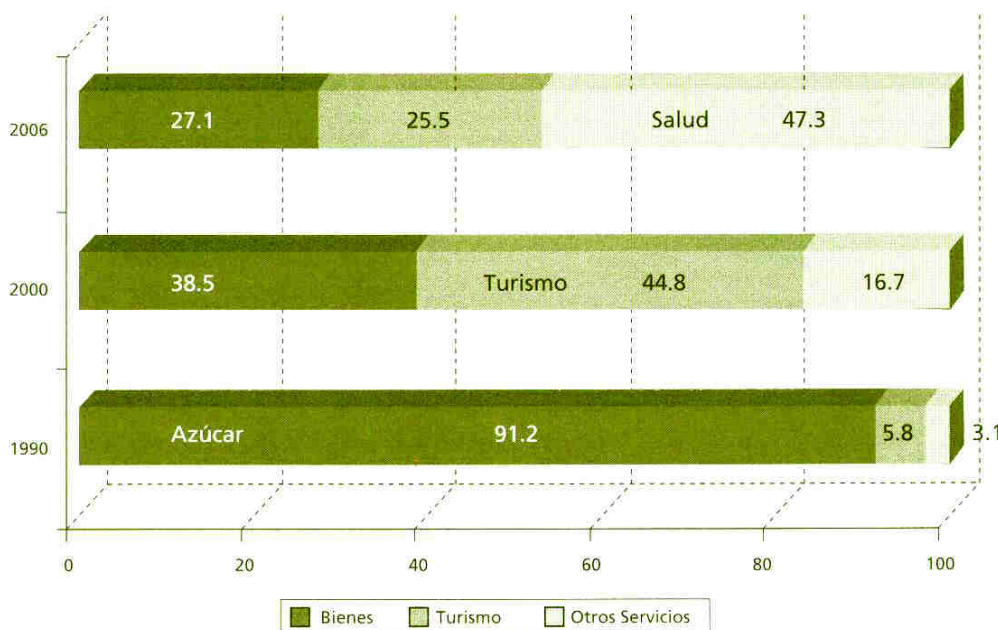
Si bien es cierto que la metodología de cálculo del PIB a partir de 2000 beneficia a los servicios, también lo es que el crecimiento de este último sector ha sido, como promedio,

mayor que el crecimiento de los sectores productores de bienes en todos estos años a partir de 2000, producto de la prioridad otorgada al relanzamiento de los programas sociales.

La pérdida de peso relativo de los sectores productores de bienes (agricultura e industria) está directamente asociada a dinámicas de crecimiento sectorial muy bajas. Ello obliga a cambiar esta tendencia en el futuro inmediato si se desea revertir la situación en cuanto al desequilibrio de comercio exterior y a la productividad total, pues la parte de los servicios que ha liderado el crecimiento se caracteriza por ser actividades que son comparativamente intensivas en factor trabajo y que se dirigen, principalmente, a la demanda final en los mercados internos, dos rasgos que típicamente limitan el crecimiento de la productividad.<sup>21</sup>

Otro aspecto interesante es que, a diferencia de otras experiencias donde los servicios “destinados a la venta” alcanzan dinámicas importantes, altas ganancias en productividad y acompañan al crecimiento del producto ganando peso en la estructura del mismo, en el caso de Cuba en los últimos años esos servicios (básicos) con excepción de las telecomunicaciones, no han experimentado ganancias en su peso dentro de la estructura del producto, lo cual puede limitar las aspiraciones de crecimiento, si esa disminución de la participación está correspondiendo a deterioro continuado de la infraestructura necesaria para lograr ganancias sostenidas de eficiencia y productividad total o a disminución de los procesos de tercerización de la economía.

**Gráfico 4. Cambio estructural en la inserción internacional: del azúcar a los servicios (ingresos por exportaciones en %)**



Fuente: Jorge Mario Sánchez-Egozcue, “Panorama de la Economía Cubana”, presentación para la Agencia Canadiense para la Cooperación Internacional ACIDI, febrero de 2008; elaborado con datos de AEC-ONE.

<sup>21</sup> Torres Perez R. “Cambio estructural y crecimiento económico en Cuba: un enfoque a partir del uso de los factores productivos” Centro de Estudios de la Economía Cubana, 2007.

Desde la perspectiva de la relación entre cambio estructural, crecimiento y desarrollo, donde el consenso parece aceptar que “la superación de las deformaciones estructurales de una economía se produce en el largo plazo” y que “el cambio de la estructura productiva es lo que permite mayor profundización de la división del trabajo, la especialización y el crecimiento de la productividad, así como la expansión gradual de actividades más sofisticadas”,<sup>22</sup> permanecen entonces importantes interrogantes a futuro. En especial, en el trabajo más arriba referenciado, que abarca el período de 1975 a 2003, se sugiere:

- (1) Falta de correspondencia directa entre los períodos de mayores transformaciones en la composición del producto y los de más alto crecimiento económico.
- (2) Incongruencias entre las transformaciones al nivel del valor agregado y aquellas que tienen lugar en el empleo.
- (3) A su vez, esto provoca efectos negativos en la productividad agregada, dificultando el sostenimiento de altas tasas de crecimiento.

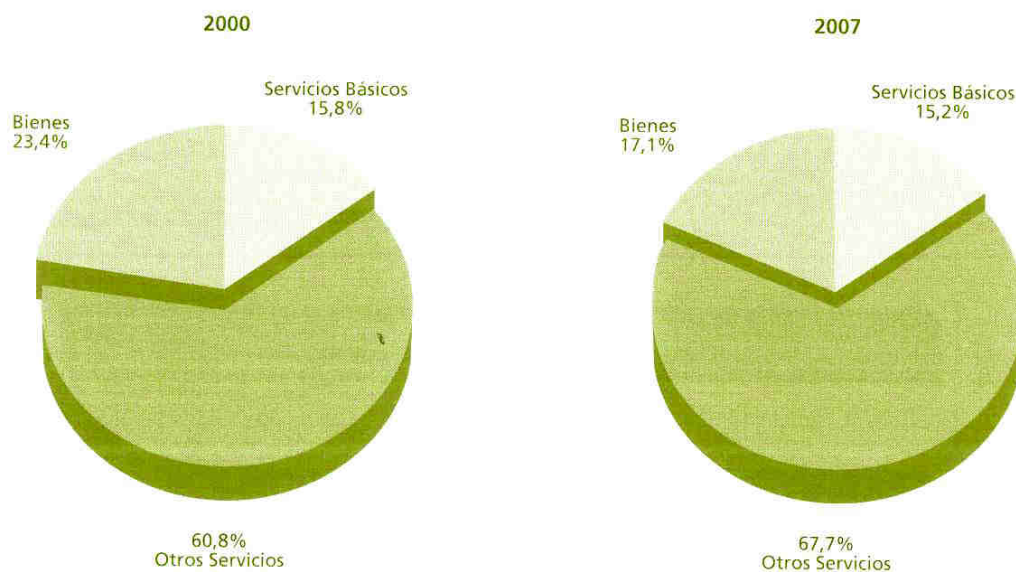
Atendiendo a estas características y los retos que en el futuro debe enfrentar el país surgen interrogantes que deben ser resueltas convenientemente si se desea avanzar por un camino sostenible:

- ¿Puede Cuba mantener la expansión de los servicios públicos sin una expansión correspondiente en los sectores productores de bienes con ganancias de productividad?
- ¿Es posible conservar el crecimiento del empleo sobre la base de la generación de puestos de trabajo con pérdidas sistemáticas de productividad?
- ¿Es conveniente para el corto plazo pagar con multas de productividad total la necesaria expansión del sector primario, o es posible evitar esa pérdida sobre la base del cambio y la modernización tecnológica?

Y si así fuere,

- ¿Dónde encontrar las fuentes de acumulación para lograr esa modernización, solo en el sector estatal, en el

**Gráfico 5. Estructura del PIB, 2000-2007**



Fuente: ONE, *Panorama económico y social 2007*, febrero de 2008.

**Tabla 3. Dinámica de crecimiento de los sectores productores de bienes**

	Crecimiento 2000-2006 (%)	Crecimiento promedio anual 2000-2006	Crecimiento 2006-2007 (%)
Agricultura	83,70	0,97	24,70
Minas	107,39	1,013	4
Industria	103,06	1,05	7,80

Fuente: cálculos basados en Anuario estadístico de Cuba, 2006, y *Panorama económico y social 2007*, 2008.

<sup>2</sup> *Ibid*

sector estatal y en el privado nacional, o ahorro externo vía Inversión Extranjera Directa?

- ¿Es posible expandir el sector industrial a una dinámica tal, que pueda evitar la pérdida de productividad total de la generación de empleo en sectores de baja productividad?

Y si así fuere,

- ¿Cuales de esos segmentos son los que deben promoverse, aquellos ligados a la expansión de los servicios “transables” (turismo y servicios médicos) y esperar que los “derrames” que a partir de ellos se produzcan permitan la expansión generalizada hacia otros segmentos del sector industrial, o debe acometerse la expansión en “toda la línea”?
- ¿Dónde estarían entonces las fuentes de acumulación, en el sector estatal, en el sector estatal y en un posible sector “no estatal” nacional (cooperativo y privado) o en la Inversión Extranjera Directa o en una combinación de todas ellas?

Estas son algunas de las cuestiones que quedan por definir en la perspectiva de la sustentabilidad, pero no son las únicas que se formulan hacia el interior de los medios de análisis. El debate actual sobre el contenido y el alcance de las reformas necesarias se ha ido articulando en diversas direcciones, lo que demuestra la vitalidad de las propuestas subyacentes.

Por ejemplo, se reconoce la necesidad de cambios estructurales pero se ha argumentado que “se trataría de un proceso de reestructuración entendido en un sentido amplio y que debería contener, como mínimo, tres tipos de transformaciones: (a) redefinición de las bases materiales de acumulación (por ejemplo, las proporciones entre el consumo y la inversión; el tamaño relativo y el papel de diferentes sectores como la agricultura, la industria y los servicios; y la prioridad concedida a distintas ramas de la economía); (b) reinserción en la economía internacional (por ejemplo, una nueva especialización internacional); y (c) la reforma del sistema económico (por ejemplo, el papel del mercado, la regulación estatal de las formas de propiedad, y la organización empresarial)... lo que con mayor urgencia necesita la economía cubana es una ‘reforma’, antes de intentar un ‘cambio estructural’ más completo”.<sup>23</sup>

Sin embargo, la dinámica del proceso mismo no es concebida en sentido general por la mayoría de los analistas como un proceso de ruptura, antes bien como una reforma gradual que pudiera (o no) autorreforzarse, en dependencia de las percepciones políticas que el proceso genere. Como señalara Ignacio Ramonet recientemente, “es poco probable que asistamos a una *Perestroika* cubana o a una apertura política o a elecciones multipartidistas”.<sup>24</sup>

Por lo pronto, la *prioridad estratégica* está orientada a recomponer el marco regulatorio, los incentivos y las estructuras,

con vistas a dinamizar y recomponer las relaciones económicas en el plano doméstico.

Con ello se lograría relajar las *tensiones que se acumulan en lo inmediato* por el lado de la insuficiente capacidad de respuesta en las condiciones actuales para alcanzar una reanimación suficientemente vigorosa como para contrapesar los factores negativos. Entre estos últimos se han citado:

- El alza en los precios de importaciones críticas para las que hay una baja capacidad de sustitución doméstica (alimentos y medicinas).
- El reforzamiento del bloqueo norteamericano, que ha incrementado los costos de las transacciones comerciales y financieras.
- El bajo nivel de eficiencia en la construcción y la agricultura.
- Insuficientes niveles de productividad general y problemas de disciplina laboral (asociados a excesiva burocratización, rigidez del marco regulatorio y las fallas del sistema salarial y de incentivos).
- La insuficiente producción nacional de alimentos, que obliga a incrementar las importaciones a precios cada vez mayores.
- Retrasos y distorsiones en la ejecución de los proyectos de inversiones.
- Los daños acumulados por varios años consecutivos en que los eventos climáticos han ocasionado severas pérdidas (huracanes y sequías).

Las *prioridades* afirmadas por el gobierno en la asignación de recursos a corto plazo son:<sup>25</sup>

- Construcciones (programas de hogares y de recuperación del sistema de salud).
- Infraestructura (energía y redes hidráulicas –en especial hacia el oriente del país–).
- Servicios comunitarios.
- Reparación de carreteras.
- Incrementos escalonados y selectivos en el gasto con destino a la seguridad social.
- Subsidios a los productos alimentarios de la canasta racionada.

### 2.3. Manejando las distorsiones: mercados, precios, salarios

El énfasis puesto en las distorsiones que hoy obstaculizan un crecimiento mayor de la economía cubana y reducen los incentivos al trabajo confirma la imposibilidad de crecer de espaldas al funcionamiento macroeconómico.

#### La segmentación de mercados

Por lo general este fenómeno es atribuido a la existencia de dos monedas con espacios institucionalmente preestablecidos (el mercado en pesos cubanos –CUP–, que es el único en el que se reporta el índice de inflación, y el mercado en pesos

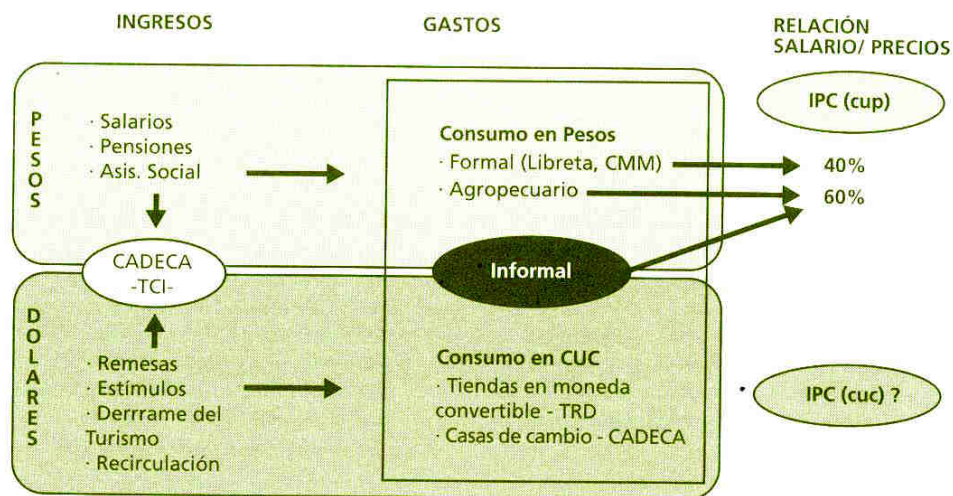
<sup>23</sup> Pedro Monreal, “El problema económico de Cuba”, 2008.

<sup>24</sup> Ignacio Ramonet, “Fidel del primer al cuarto Poder”, *Kaosenlared.net*, <http://www.kaosenlared.net/noticialfidel-del-primer-cuarto-poder>, 26/IV/2008.

<sup>25</sup> Discurso de Raúl Castro, 24/III/2008, ante la Asamblea Nacional (Parlamento) y Presentaciones en la sesión del Parlamento cubano, 28/XII/2007, realizadas por: José L. Rodríguez, ministro de Planificación y Economía, Osvaldo Martínez, jefe de la Comisión Económica del Parlamento, y Georgina Barreiro, ministra de Finanzas y Precios.

Gráfico 6. Segmentación de mercados (ingresos y gastos)

Segmentación de Mercados: Consumo de los Hogares



Fuente: Jorge Mario Sánchez Egozcue, Seminario Internacional *Migración y Remesas en el Caribe: Impactos y Políticas*, Friedrich Ebert Foundation, República Dominicana, 2005.

Tabla 4. Segmentación de mercados: monedas y regulación

	Tipo de mercado	Tipo de moneda	Control estatal	Influencia del tipo de cambio de CADECA	Formación de precios
Sector de la población	Mercado racionado	CUC	Total	Ninguna	Totalmente regulada
	Mercados agropecuarios: (proveedores)				
	- MINAGRI	CUP	Parcial	Parcial	Costes
	- MINCIN	CUP/tipo de cambio	Parcial	Total	Costes y criterios de equidad
	- EJT	CUP	Parcial	Parcial	Costes y criterios de equidad
	Mercado en divisas		Total	Total	Totalmente regulada / precios internacionales
Sector empresas	Mercado negro	CUP y CUC	Ninguno	Total	Oferta y demanda
	Empresas estatales cubanas 100% (incluye las SA)	CUP y CUC	Total	Parcial	Control total
	Empresas con capital extranjero	CUC, euro, dólar USA	Parcial	Total	Parcialmente regulada
	Sucursales	CUC, Euro, dólar USA	Minimo	Total	Oferta y demanda
	Empresas cooperativas	CUC y CUP	Parcial	Parcial	Parcialmente controlada
Sector (privado) cuentapropista	CUC y CUP	Parcial	Total	Oferta y demanda	

Fuente: elaboración propia.

cubanos convertibles –CUC– que reemplazaron a los dólares que circularon hasta el año 2004) y ha sido visto como un fenómeno que afecta principalmente a la población.

De manera sintética, esta primera división permite identificar una faceta de la dualidad monetaria. Dos monedas que conviven en un mismo espacio territorial, pero manteniendo cada una su circuito de circulación propio, así como los mecanismos de formación de precios. La parte de esta división que opera en pesos cubanos representa el grueso de los ingresos de la población y absorbe una porción importante de los subsidios estatales destinados para el sostenimiento de los servicios sociales (educación, servicios de salud, atención a ancianos, etc.) y en sentido general depende de las asignaciones en moneda convertible que resultan de los mecanismos de redistribución. Mientras que el sector que opera en moneda convertible (dólares americanos y canadienses, euros y pesos convertibles –CUC–), más conocido como sector emergente, dispone de márgenes de consumo y redistribución menos restrictivos.

Sin embargo, esta primera descripción no alcanza a mostrar la complejidad del entramado de incentivos y distorsiones que se generan a partir de esta estructura, que si bien es funcional desde la perspectiva de contar con un mecanismo de captación del dinero circulante que luego se redirecciona hacia el aparato productivo, también es fuente de disfuncionalidades e inercias perniciosas que le confieren rigidez al conjunto del sistema monetario-mercantil para adecuarse a un entorno internacional cada vez más volátil. La segmentación de mercado está asociada también a la existencia de disposiciones institucionales que inhiben la coordinación más eficiente de los espacios de mercado en Cuba, no solo atendiendo al tipo de moneda que en ellos funciona sino también a las reglas bajo las que esos mercados operan y que, por lo tanto, influyen también en la formación del precio final de los productos y en los incentivos.

Aun cuando esta ilustración de la segmentación de mercados en Cuba no sea completa, permite comprender la compleja madeja dentro de la cual se mueven las empresas, la población y el Estado. Estos mecanismos fueron creados como una respuesta coyuntural a inicios de los años 90 pero, sin embargo, tras haber contribuido a paliar las limitaciones iniciales de liquidez, hoy constituyen un complejo entramado que afecta tanto la toma de decisiones como la asignación de recursos en base a criterios de eficiencia y, por lo tanto, restringe también la productividad del trabajo.

Todo parece indicar a partir de los últimos pronunciamientos del gobierno sobre este tema, que ya se ha llegado a un punto en el que hay conciencia de que resulta imprescindible comenzar a actuar para modificar esas condiciones –se ha dicho que de manera gradual– para permitir lograr una mayor coherencia y racionalidad entre los diferentes espacios de mercado y la planificación.

### Los precios

Los precios y los factores que influyen en su formación resultan también decisivos en los propósitos de remontar la productividad, la eficiencia y mejorar los incentivos.

Dos factores resultan determinantes: el tipo de cambio y el salario.

La búsqueda de un tipo de cambio único que funcione para toda la economía y para todos los bienes y servicios (incluyendo el trabajo) es hoy uno de los asuntos más necesarios. Si el “precio relativo” del dinero no funciona correctamente difícilmente el resto de los precios pueda hacerlo.

El propósito principal de la política monetaria en Cuba<sup>26</sup> ha sido lograr la estabilidad del tipo de cambio de CADECA (24 pesos cubanos por dólar en la actualidad) dado el peso relativo que el consumo en divisas tiene en el nivel de vida del cubano promedio, que no se expresa solo en la proporción del ingreso familiar que se gasta en este segmento de mercado, sino en la variedad y calidad de los productos a los que solo se puede acceder en ese mercado. En el segmento de la población, la distorsión fundamental está asociada a que mientras esta paga una parte de los bienes y servicios que consume en CUC o en pesos cubanos (al cambio de CADECA), esta percibe su salario (así como los aumentos sucesivos que se han verificado) en pesos cubanos devaluados por la inflación acumulada de 1990 a la fecha.<sup>27</sup> el anclaje salarial que desde 1990 hasta el 2004 jugó un papel básico en la recomposición de los macroequilibrios y por los cambios en la estructura del gasto y el peso siempre creciente de aquella parte del mismo en CUC (o dólares norteamericanos en su momento). La pregunta se desprende por sí misma: ¿debe cambiar el propósito de la política monetaria en la actualidad?, ¿debe sacrificarse la estabilidad alcanzada?, ¿debe combinarse el camino hacia una tasa única con el menor sacrificio posible de la estabilidad de la tasa?

Pero donde las distorsiones en el campo monetario tienen su efecto más pernicioso es en el sector empresarial. La existencia de dos tasas de cambio ha obligado a llevar una doble contabilidad, y hasta tres si tenemos en cuenta la “moneda única” en donde *de facto* se opera con una tasa uno a uno y se suman los resultados en pesos cubanos y pesos cubanos convertibles, distorsionando tanto los resultados productivos como los indicadores de eficiencia y haciendo mucho más difícil el trabajo de la planificación sobre bases reales. Así, las empresas cubanas compran insumos (al menos una parte) en pesos cubanos convertibles a la tasa de cambio de mercado y “compran trabajo” (y pagan) en pesos cubanos (en algunos casos como el sector turístico a una tasa uno a uno, evidentemente sobrevaluada, lo cual disminuye la rentabilidad de este sector exportador). Entonces, ¿cuál es el coste real?, ¿cuál es el nivel real de eficiencia y de productividad?, ¿cómo comparar estos resultados con los resultados internacionales?, ¿cuál es la competitividad real de los productos y servicios “transables”

<sup>26</sup> Se han producido en los últimos años innumerables trabajos sobre los problemas monetarios en Cuba de inobjetable valía, tanto el plano analítico como normativo. (en su mayoría gestados desde los Centros de Estudio y la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana, y desde el Banco Central) entre los que vale mencionar los de Katia Cobarrubias (tipo de cambio), Anabel Cruz (remesas), Jorge M. Sánchez (inflación y estabilización), Annia Fundora (precios y crecimiento), Vilma Hidalgo, Yaima Domieadios, y Carlos Perez-Soto, (instituciones y políticas), Pavel Vidal (inflación, políticas), Viviana Togores y Jorge M. Sánchez (remesas, estratificación territorial y consumo) y otros mas que demuestran un creciente interés y una estimulante diversificación de acercamientos que contrasta con el vacío de los años precedentes.

<sup>27</sup> El salario de 189 pesos cubanos –cup– de 1989 equivale hoy en términos reales a 46 pesos –cup– para la misma estructura de gasto y mercados que en 1989 (Vidal Alejandro P. La inflación y el salario real”, IPS, año 20 # 10 )

cubanos?, ¿cómo ejercer una planificación realmente eficiente que contribuya a incrementar productividad y que permita la asignación adecuada de recursos desde el Estado?, ¿cómo avanzar entonces hacia el “arreglo salarial” *sobre bases realmente sostenibles?*

La necesidad de lograr una lectura mas transparente del desempeño de la empresa cubana es una necesidad reiteradamente postergada (incluso con anterioridad a 1990), independientemente incluso del tipo de propiedad: En este caso, en una economía donde el predominio de la forma estatal de la propiedad social es tan elevado, eliminar distorsiones que adulteran el aporte real a la riqueza social o contribuyen a incentivos no merecidos, magnifica la pérdida. De igual manera, si se pretende la diversificación de los actores económicos, la eliminación de estas distorsiones es casi una precondition indispensable.

La otra cara de las distorsiones está asociada no al ámbito monetario, sino al fiscal. Durante los últimos 10 años Cuba ha logrado gestionar adecuadamente el comportamiento fiscal, logrando mantener el déficit por debajo del 4% de peso en el producto, a pesar de las fuertes erogaciones para dar cobertura financiera a decisiones políticas de indudable impacto social, como la gratuidad de los servicios de educación y salud, la decisión de reducir el mínimo el desempleo y la apertura de fuentes de empleo de baja productividad, la subvención generalizada a productos,<sup>28</sup> etc. La supresión de las distorsiones en el campo monetario (asumir una tasa de cambio única) obligaría a rediseñar la política fiscal, buscar nuevas fuentes de ingresos y ampliar la base imponible como forma de garantizar la sostenibilidad del equilibrio fiscal alcanzado.

#### **2.4. La agricultura, reordenamiento de gestión-gasto y descentralización parcial**

Cuba tiene una superficie total de 10.988.600 hectáreas (109.000 kilómetros cuadrados) de las cuales 6,6 millones se consideran superficie agrícola y de estas 3,1 millones se reportaban oficialmente como tierras bajo cultivo, mientras que 2,3 millones eran pastos naturales y 1,7 millones se reconocían como tierras ociosas<sup>29</sup> a finales del año 2006.

El modelo de desarrollo agrícola aplicado en Cuba desde inicios de los años 60 priorizó los cultivos de exportación (caña de azúcar, café y tabaco). Una consecuencia del modelo de desarrollo agrícola aplicado durante mas de tres décadas fue la conformación de una estructura poco flexible de la producción agropecuaria, donde algo más del 52% de la superficie cultivada estuvo ocupada por cultivos destinados a la exportación, correspondiéndole a la caña el 48,7% de la misma. Además, una parte importante de la tierra cultivada estuvo dedicada a pastos, llegando a ocupar estos un 35% del total de las tierras en el sector agrícola. Cuatro factores le confieren al sector un carácter estratégico para la economía nacional:

(1) Su peso en el ingreso por exportaciones de bienes; dentro de los productos exportados por el país, tres de ellos (habanos, azúcar y cítricos), que dependen directamente de la agricultura, están entre los primeros cinco.

(2) El peso de las importaciones de alimentos en las importaciones totales (alrededor del 18%) y la dependencia alimentaria del país respecto de las importaciones de alimentos.

(3) Su carácter decisivo en la estructura del gasto total de la familia cubana; se estima que entre el 70% y el 75% del gasto de la familia cubana promedio se destina a la adquisición de alimentos.

(4) Su importancia dentro del empleo total.

El sector agropecuario cubano, aunque con muy poco peso relativo en el PIB, tiene una importancia fundamental para el conjunto de la economía por impactar de forma directa por su influencia en el nivel de vida de la población y en las cuentas externas, al ser la partida de alimentos la segunda de mayor peso en las importaciones y, también, por su participación indirecta en el PIB y por su efecto multiplicador sobre el resto de la economía. El sector genera el 20% del empleo total del país (970.700 de 4.867.700), casi duplicando a la educación (580.000 empleos), el segundo de mayor capacidad de generación.

A pesar de haber disfrutado de una fuerte dotación tecnológica y energética durante los años anteriores a 1990, los rendimientos y nivel de productividad de la agricultura fueron en general bajos en relación a la media mundial, con la excepción de los cultivos de la papa y el tomate.

Al cierre del 2007, este sector contribuye directamente tan sólo con el 3,8%, a la formación directa del Producto Interno Bruto del país. Antes del descenso significativo de la producción agropecuaria, el sector aportaba entre el 7,0% y el 8,0% aproximadamente.

El sector agropecuario jugó un papel importante en las transformaciones económicas iniciadas en los años 90. De hecho, una parte importante del proceso de descentralización y expansión de las relaciones de mercado comenzaron en él. Dos fueron los hechos más significativos:

(1) La creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativas (UBPC).

(2) La reapertura de los Mercados Agropecuarios.

Los resultados productivos del sector desde el año 2000 hasta el 2007 demostraron que se hacía imprescindible asumir transformaciones radicales. Efectivamente, la tasa de crecimiento promedio anual durante estos años no superó el 0,9%.

Cuatro son las medidas principales puestas en práctica por el gobierno para la transformación del sector:

(1) Descentralización de los niveles de decisión hacia los municipios y localidades. Esto ha implicado también

<sup>28</sup> Solo a modo de ejemplo, de no existir esa subvención al arroz, componente esencial de la dieta del cubano, tendría que ser vendido por el sistema racionado, a más de 11 pesos cubanos la libra, mas de 40 veces el precio actual en ese mercado. Sin embargo, en el caso de los alimentos, ese diferencial de precios podría convertirse en una oportunidad de incentivación de los productores (estatales, cooperativos o privados), con márgenes importantes de mejora, para el Estado, vía reducción de la subvención, la población por el incremento de la oferta y los productores, por el mejoramiento de los precios mayoristas. Un esquema como el empleado en el caso del programa energético, de pago contra ahorro de importación de petróleo podría ser empleado.

<sup>29</sup> ONE, *Anuario estadístico de Cuba*, 2006.



la descentralización de la asignación de recursos y la compra directa de medios e instrumentos de trabajo.

(2) Modificaciones en los sistemas de precios a los productores (ya se ha iniciado para productos como la leche y la papa).

(3) Reducción drástica de los compromisos de venta a la empresa estatal Acopio y el reconocimiento del derecho de vender los excedentes en los mercados al precio que estableciera la relación oferta-demanda.

(4) Permitir incrementar la cantidad de tierra en manos de los campesinos mediante el usufructo de tierras ociosas propiedad de empresas estatales.

La recuperación del sector agropecuario debe entenderse como parte de un proceso de reformas más amplio. Tanto en el

proceso de reformas de inicios de los 90, como en la actualidad, ha sido el sector que lo ha iniciado, lo cual se debe a su efecto sobre la población vía precios de los alimentos y también sobre el desequilibrio de la balanza comercial vía sustitución de importaciones. Sin embargo, la descapitalización que sufre el sector, junto a la emigración de la fuerza de trabajo y el consecuente despoblamiento de los campos de Cuba, obligan a pensar que esa recuperación debe tener como un componente fundamental la modernización y recapitalización del agro cubano, para lo cual se necesita una fuerte inversión de capital que muy probablemente el Estado no esté en condiciones de suministrar en toda su magnitud, de donde se puede inferir que existe la posibilidad de que se llegue a concretar el interés anunciado hace pocos meses de facilitar espacios para formas de inversión extranjera.

### III. Interacciones asociadas a las transformaciones

#### 3.1. Baja del turismo tradicional y aumento de la exportación de servicios salud: de la renta del azúcar a la renta de los médicos ¿Se repiten los 80?

A diferencia de los años anteriores a 2004, en la actualidad la exportación de servicios médicos constituye el primero de todos los renglones de exportación de Cuba, con alrededor del 50% de todos los ingresos por exportaciones (de bienes y servicios). Aun cuando la terciarización del sector externo vía exportaciones de servicios médicos ha sido exitosa en términos de ingresos aportados, es un tema de mucha discusión en el que se identifican diferentes posiciones, desde aquellas que cuestionan su sustentabilidad sobre la base de que se sustenta en acuerdos entre gobiernos en los que la voluntad política ha sido decisiva, otras que aducen su bajo impacto directo en el sector productivo nacional vía encadenamientos hacia atrás y hacia delante con las industrias nacionales, hasta aquellas otras que consideran que puede convertirse en el “nuevo sector pivote” de la economía nacional desde el cual, gracias a sus ingresos, poder relanzar los sectores productivos del país. Hay, no obstante, coincidencias en que Cuba no debe repetir el error histórico de hacer depender su economía de un solo sector y de un solo país.

Otra perspectiva del análisis esta en el hecho real de que Cuba ha venido creando una especie de rampa de lanzamiento en torno al sector de la salud. Más de 25.000 médicos cubanos trabajan hoy en diversos países, pero el grueso se encuentra prestando servicios en Venezuela junto a varios centenares de técnicos de la salud, enfermeros y personal de apoyo. Si tenemos en cuenta, junto a los servicios médicos, la exportación de equipos médicos y medicamentos genéricos y biotecnológicos y la inversión en el exterior en el sector biotecnológico junto a negocios de transferencia de tecnología, entonces estamos en presencia de uno de los sectores más dinámicos de la economía nacional, con altas posibilidades de generación de sinergias que potencien su efecto sobre el resto de la economía en un futuro próximo.

El turismo, por su lado, provee a Cuba de la cuarta parte de sus ingresos por exportaciones, le compra a la industria nacional más del 68% de lo que consume y garantiza más de 100.000 empleos directos y otro tanto de forma indirecta, generando encadenamientos hacia atrás que dinamizan el sector industrial cubano.

La insuficiente comercialización y la falta de promoción, el aumento de la competencia en la región y la sobrevaluación del peso cubano convertible pueden haber influido en el descenso de los arribos. A esto se suma el deterioro de la calidad de los servicios y de las instalaciones, afectadas por la reducción de las inversiones (las construcciones para el turismo fueron el 25% de lo ejecutado en el año 2005),<sup>30</sup> que puede ser otro factor de influencia en el desempeño adverso del sector.

Sin embargo, la recuperación experimentada en los primeros tres meses del año 2008, con un crecimiento en las entradas de turistas del 15% indica una posible reversión del comportamiento de los últimos tres años.

Uno de los retos que tiene asociado su desarrollo es el problema de la definición de un proyecto de desarrollo estratégico cuyas implicaciones para la generación de empleo y la infraestructura son importantes: ¿debe Cuba renunciar a una “locomotora de crecimiento” como el turismo, que ya en los años 50 era prácticamente el segundo sector de nuestra economía y que en los 90 demostró suficiente capacidad para competir con éxito en la región, a pesar de la desventaja de no acceder al mercado norteamericano, y contar con una demostrada capacidad de arrastre para generar encadenamientos productivos desde la economía nacional?

En principio, la respuesta es que si bien es recomendable potenciar la industria del ocio por sus beneficios esperados, en realidad el problema es de definición de su alcance. Las ventajas comparativas principales de la economía cubana en la actualidad con respecto a sus competidores regionales no radican en su clima, sus recursos naturales o su posición geográfica con respecto a los flujos comerciales. Es la inversión acumulada de varios millones de dólares a lo largo de décadas

<sup>30</sup> ONE, *Panorama económico y social 2006*, [www.one.cu](http://www.one.cu).

que ha llevado a contar con una masa de profesionales (no sólo en la salud) en diversos perfiles, que van desde las ciencias de la informática, la biotecnología, la aplicación de técnicas y métodos avanzados en la agricultura hasta otras áreas de la actividad de innovación, cuyo desempeño está todavía por debajo de las capacidades efectivas disponibles. Otros aspectos a considerar en esa perspectiva se pueden resumir en

la tabla siguiente, que propone una evaluación de fortalezas y debilidades en comparación a los países del entorno del Caribe.

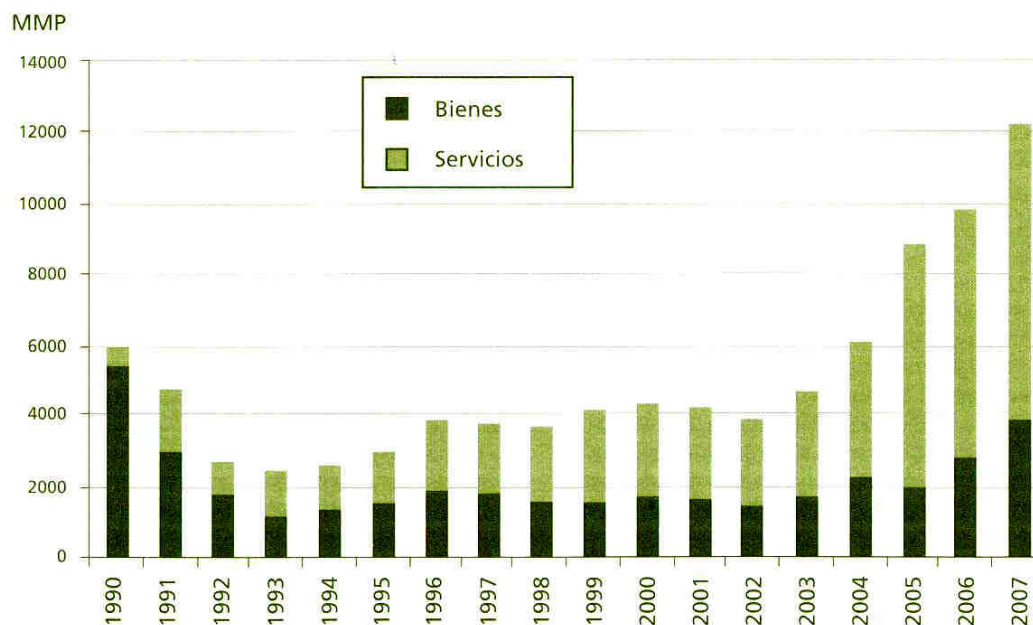
Sin embargo, a pesar de lo dicho, la estructura del ingreso por exportaciones de Cuba confirma claramente el predominio de los servicios. Turismo y exportación de servicios de salud concentran el grueso de los ingresos.

**Tabla 5. Cuba: fuentes relativas de ventajas competitivas respecto a los estándares del Caricom**

Fuente	"valor"
Disponibilidad/coste del capital	insuficiente
Regulación gubernamental	fuerte
Calificación laboral	fuerte
Política macroeconómica/fiscal	moderada
Marketing	insuficiente
Diseño/calidad de los productos	débil
Productividad	débil
Calidad de la administración/control	insuficiente
Dotación de recursos naturales	fuerte
Estructura de impuestos (aranceles/otras barreras no arancelarias)	débil
Tecnología (planta industrial)	moderado
Infraestructura de transportes	fuerte
Salarios	débil

Fuente: Jorge Mario Sánchez-Egozcue, 2004.<sup>31</sup> Se asumen como nivel de referencia los estándares del Caricom. La escala ha sido confeccionada con los siguientes "valores": el término *fuerte* significa que rebasa la media regional, *moderada*: que es igual a la "media" regional, *débil* que es inferior a la media regional, e *insuficiente* que no alcanza un nivel mínimo compatible.

**Gráfico 7. Trayectoria de reemplazo en la composición de las exportaciones**



Fuente: elaborado con datos de Anuario estadístico-AEC, ONE.

<sup>31</sup> Jorge Mario Sánchez Egozcue, "Challenges of Cuba's Insertion in Caribbean-US Trade", en Jorge I. Domínguez, Omar E. Pérez y Lorena Barbería (eds.), *The Cuban Economy at the Start of the Twenty-First Century*, The David Rockefeller Center Series on Latin American Studies, Harvard University Press.

### 3.2. Reacomodos en las bases de la inserción internacional cubana, la reorientación hacia China y Venezuela

Un aspecto que debe ser considerado en la evolución más reciente es que no sólo se ha producido un desplazamiento geográfico de los polos de actividad económica y financiera sino también del carácter de los acuerdos que los sostienen.

En los años 90 prevalecieron la UE y Canadá como los ejes de donde se establecieron los nuevos esquemas de comercio e inversión que vinieron a reemplazar el antiguo campo socialista. El turismo, las nuevas inversiones en infraestructura (transportes, aeropuertos, telecomunicaciones, etc.) la minería y las nuevas industrias (energía, manufacturas diversas, electrónica) permitieron expandir y renovar las bases productivas del país. Todos estos resultados se lograron a partir de esquemas que tenían como referente fundamental los precios y las condiciones del mercado internacional, por lo que puede afirmarse que la reinsertión internacional cubana de ese período se realizó completamente a partir de los criterios de competitividad y coste normales. Sin embargo, a partir de la creciente reorientación de las fuentes de financiamiento y mercado hacia China y Venezuela, este factor ha sido significativamente sustituido por un marco de negociaciones diferente, es decir, que en la actualidad la plataforma fundamental de inserción internacional cubana descansa en acuerdos establecidos de gobierno a gobierno.

Estos tienen como ventaja principal que han provisto un entorno de mayor estabilidad y respaldo a medio plazo, preservando dichos vínculos de la amenaza permanente del reforzamiento de las sanciones norteamericanas (como sucedió con las transacciones financieras realizadas en dólares, que tuvieron su muestra más evidente en las sanciones impuestas por la Oficina de Activos Extranjeros OFAC del Departamento del Tesoro norteamericano de una multa de 100 millones de dólares impuesta a la banca USB por aceptar depósitos en dólares del gobierno cubano). Pero, por otro lado, en el caso venezolano, tienen el inconveniente de que concentran el riesgo en otra dirección, puesto que potencialmente pueden conducir hacia una excesiva dependencia de arreglos establecidos en condiciones especiales que pudieran ser sujeto de cambios sustanciales imprevistos si las condiciones políticas domésticas varían.

## IV. La relación económica con la UE

Tras el colapso socialista, la UE fue ganando progresivamente importancia como parte del proceso de relocalización de las relaciones comerciales y financieras cubanas. De los países de Europa Oriental, Rusia y Ucrania han sido quienes han tratado después de un período relativamente largo de recuperar parte de su presencia en el mercado cubano.

Durante la década de los 90, la UE fue el primer socio comercial para Cuba. De 1993 a 2004 proveyó más de 147 millones de euros en asistencia, y tiene abierta en La Habana una oficina para administrar esos programas. A pesar del relativamente escaso apoyo a nivel oficial, el comercio, las

El resultado neto de la reorientación posterior a 2004 es que tanto Canadá como la UE han perdido peso relativo en la relación comercial y financiera cubana, no porque su desempeño fuese menor o por cambios en sus dinámicas previas, sino por el agresivo posicionamiento chino y venezolano en virtud del apoyo gubernamental recíproco y de la voluntad expresada de fortalecer las dinámicas de integración alternativas a las incertidumbres del mercado internacional.

A medio plazo, la inversión china tendrá fuertes impactos en la expansión de los ingresos por exportaciones de níquel, en la recuperación del sistema de transportes y la incorporación de nuevas capacidades de refinado de petróleo, mientras que Venezuela representa casi dos tercios de los ingresos actuales por exportaciones de servicios de salud y el beneficio de compras de combustible en condiciones ventajosas, más el potencial efecto derrame asociado a la integración en proyectos “gran-nacionales” de comercio, inversiones y colaboración hacia otros países latinoamericanos, si bien hasta el momento en ese terreno ha habido más energía política invertida en la firma de sus protocolos que en la implementación efectiva a corto plazo.

En el año 2004 Cuba firmó con Venezuela el acuerdo de intercambios de servicios médicos por petróleo, y casi simultáneamente China concedió nuevas líneas de créditos para inversiones. En solo tres años y poco meses más, ambos países aportan un tercio de todas las compras internacionales cubanas, por más de 2.200 millones de dólares y 1.569 en el último año, respectivamente. Dichas operaciones son el origen de la parte más sustantiva del incremento de la deuda reciente.<sup>32</sup> El último reporte realizado por la Comisión Intergubernamental Cuba-Venezuela informó en febrero de 2007 acerca de la profundización de estos vínculos con la firma de 355 proyectos bilaterales por un valor de 1.500 millones de dólares.

El comercio bilateral con China reportado fue de 1.792 millones de dólares el año pasado, con un incremento del 105,4% respecto al año 2005. Por otro lado, en enero de 2006, el comercio cubano con Venezuela fue de 2.600 millones de dólares (casi el doble en comparación con los 1.400 millones de dólares de 2004), lo que significa que entre los dos países capturan hoy el 35% del comercio cubano.<sup>33</sup>

inversiones y el turismo han estado creciendo durante ese período sin grandes contratiempos.

La asistencia económica transitó desde un marco inicial de “ayuda humanitaria” para un país que se reconocía estaba transitando por una aguda crisis, hacia otro enfoque más laxo a mediados de los 90 de “cooperación económica”, que indicaba un cambio en la percepción de la asistencia de corto plazo hacia programas de apoyo a las transformaciones en curso entonces, después de comprenderse que había estabilidad política y que en el proceso de reanimación económica solo era posible avanzar si estaba complementado con recursos externos.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> “Supera los 15 mil mdd la deuda externa de Cuba, al cierre de 2006”, *La Jornada*, 31/VII/2007.

<sup>33</sup> Marc Frank, “Cuba’s Trade Booms with China and Venezuela”, Reuters, 27/II/2007.

<sup>34</sup> IRELA, 1996., “Cuba y la Unión Europea, las Dificultades del Diálogo”, pag.6, <http://www.irela.org>

En sentido general, hasta la fecha el grueso de los vínculos con los países de la UE han sido establecidos en base a arreglos de tipo bilateral y dependen de tres factores: a) la actitud de EEUU que ha insistido en promover un proceso de convergencia política hacia sus posiciones respecto a la isla mediante la promoción de la internacionalización del bloqueo, b) el bajo peso relativo de los intereses económicos (aunque existen buenas posibilidades de desarrollo en áreas como el turismo, y las inversiones, Cuba no es un mercado especialmente sensible para la UE), y c) las percepciones en la Comisión y el Parlamento Europeo sobre la situación política doméstica, lo que tiene un reflejo importante en el clima de apoyo o desestímulo al fortalecimiento de dichos vínculos económicos.<sup>35</sup>

En términos generales, las relaciones económicas de Cuba con la UE pueden ser caracterizadas como una mezcla de cooperación limitada, intercambios en base a esquemas bilaterales con bajo apoyo gubernamental y desacuerdos políticos (que se concretan en las sanciones impuestas desde el 2003, las que el gobierno Cubano califica de condicionalidad inaceptable), que inhiben una ampliación y profundización de estos.

A inicios del 2000, la UE era el principal socio financiero y comercial para Cuba, y la segunda fuente emisora de turismo. El comercio en bienes con Europa estaba en torno al 43%, con un promedio para el período 1990-2001 de 26.6% (ocupando el segundo puesto). Las importaciones europeas representaban poco más del 31%, con España, Italia y Francia entre los primeros socios, mientras que el 40% de las exportaciones cubanas se dirigieron hacia esa zona.

Otra área en la que la UE ha alcanzado una presencia significativa es la IED, hasta el 2007 había en el país unas 232 AEI (Asociaciones Económicas Internacionales), 41 concentradas en la Industria Básica y el Turismo, por países España y Canadá representan el 50% seguidas por Italia, también existen arreglos llamados Producciones Cooperadas, en las que de nuevo España e Italia acaparan el 47%, además de unos 74 Contratos de Administración, concentrados casi todos en el sector del turismo.

Las oportunidades principales para estos vínculos están en la construcción, el turismo, la industria básica y la agricultura, sobre todo aquellos proyectos que estén orientados hacia la sustitución de importaciones.

También resulta importante considerar algunas recomendaciones formuladas hace ya algunos años para contrapesar los efectos de la Ley Helms-Burton de los EEUU que siguen teniendo vigencia e ilustran áreas en las que se

podría trabajar como: buscar mecanismos para acelerar las negociaciones de deuda cubana, promover programas de apoyo a las exploraciones de las posibilidades de inversiones por las empresas europeas en Cuba, así como el incremento de las disponibilidades de créditos a las exportaciones para firmas europeas que encuentran que la falta de seguros o su elevado costo son el obstáculo más importante para expandir sus ventas.<sup>36</sup>

También sería inútil ignorar que la coincidencia de muchas de las exportaciones cubanas con las de sus vecinos regionales plantea otros desafíos, por lo que no necesariamente un escenario en el que estuviesen resueltos los aspectos políticos e institucionales sería una garantía a priori de que no hubiesen otros obstáculos a trabajar. Por lo pronto, las reservas fundamentales, en el caso en que se lograra una descompresión del entorno político, estarían en la flexibilización y ampliación de la cobertura financiera y de seguros para las operaciones comerciales.

En junio próximo, la UE se prepara para revisar su política hacia Cuba. Como preludeo al encuentro, Louis Michel, Comisario europeo de Desarrollo y Ayuda Humanitaria, realizó una visita recientemente a la isla para entablar un diálogo con el gobierno. Al concluir declaró que en Cuba empieza a respirarse un nuevo aire que trae consigo cambios, y que la Unión Europea debe de extender su mano a los cubanos en este momento. Holanda y España son considerados actualmente los países con una postura más activa por la revisión de las sanciones, mientras que Checoslovaquia mantiene una posición de sostenimiento de las mismas, "dichas sanciones, ni las europeas ni las estadounidenses, han funcionado", admitió Maxime Verhagen<sup>37</sup> el ministro de relaciones exteriores de Holanda, una declaración que indica que el problema sustantivo con la UE no sólo se refiere a las dificultades de articular un consenso entre posiciones antagónicas sino al hecho mismo de que incluso bajo un mismo entendido, puede suceder que subsistan diversas interpretaciones sobre lo ya acordado a la hora de la implementación.

No obstante, incluso con el levantamiento de las sanciones y una voluntad de apoyo a la relación económica (ya fuera a nivel bilateral o comunitario) es difícil que se produzcan cambios drásticos en el actual curso de la inserción internacional cubana, como para que se recuperen los primeros lugares que ocuparon algunos países europeos en el comercio de los 90, al menos es una alternativa que parece poco probable a corto plazo.

## V. La variable EEUU en los resultados de los años 90 y perspectivas

### 5.1. El comercio de bienes (alimentos y productos agrícolas)

Desde finales de los años 80 se produjeron algunos intercambios comerciales entre Cuba y EEUU, estos consistieron en compras de medicinas, equipos y alimentos que provenían

de empresas subsidiarias de las casas matrices norteamericanas situadas en terceros países. No es hasta comienzos de los 90 en que la desaparición del campo socialista le da un impulso adicional a dichos intercambios, incrementándose de manera significativa debido al efecto sustitución resultante de la pérdida

<sup>35</sup> Sánchez Egozcue, Jorge Mario, "Redefining Cuba's International Economic Interests", en "Redefining Cuban Foreign Policy: The Impact of the Special Period", Michael Erisman & John Kirk, Eds. University of Florida Press, (2006)

<sup>36</sup> Jenkins, Gareth, "Implications for Trade and Investment of the Cuban Liberty and Democratic Solidarity act 1996 (Helms-Burton)", *Cuba Business*, July, 1996 pag.8.

<sup>37</sup> Pablo Gámez, ¿Cambiará la política europea sobre Cuba?, Radio Netherland, 04-18-08

de los proveedores habituales, llegando a sobrepasar la cifra de los USD \$700 millones. Sin embargo, este flujo creciente se desploma en relativamente poco tiempo con la aprobación de la Ley Torricelli en 1992, propuesta bajo la expectativa de que sin esa nueva alternativa comercial, el gobierno cubano se vería en poco tiempo enfrentado a un colapso económico en una suerte de “efecto dominó” asociado a la pérdida de su capacidad de alcanzar una re inserción económica internacional efectiva a corto plazo.

En la perspectiva de las décadas precedentes de aislamiento recíproco en las que no hubo ningún intercambio económico, lo logrado en los 90 sirvió como la confirmación de un potencial pendiente a realizarse, estimulando al sector de negocios norteamericano a continuar buscando opciones dentro de las restricciones vigentes, lo que se reflejó en un activismo creciente que permitió facilitar los pasos posteriores.

Antes del año 2001, el tema del comercio EEUU – Cuba era percibido fundamentalmente como un objeto de especulación académica antes que como una realidad inminente a corto plazo

para los empresarios.<sup>38</sup> Hasta los más optimistas se inclinaban con preferencia por otras posibilidades de negocios en la región antes que invertir tiempo, dinero y energías en algo que se presumía tan incierto. Esta percepción cambia drásticamente para fines del mismo año, cuando las condiciones de impasse dan un giro favorable tras el paso del huracán Michelle que causó daños estimados por sobre los 1.866 mil millones de dólares. El gobierno norteamericano ofreció entonces ayuda humanitaria que fue rechazada por el gobierno Cubano con el argumento de que no aceptaba la condicionalidad con que esta se ofrecía, como alternativa, se propuso un proceso expedito de concesión de licencias por el Departamento del Tesoro para facilitar la compra de alimentos. Es así que en diciembre del 2001 las primeras compras se efectúan por un valor de 35 millones de dólares, y poco después en septiembre del año siguiente, se efectuaba en La Habana la primera Feria Agrícola Estados Unidos – Cuba, con la presencia de 750 representantes de 288 compañías de 33 estados, en la que los contratos firmados alcanzaron la cifra de 112 millones de dólares.<sup>39</sup>

**Tabla 6. Importaciones Cubanas de Alimentos de EEUU (Valor de compras en USD, 2007)**

Año	Valor (usd)
2001	4, 433 654.28
2002	175, 858 590.81
2003	343, 947 276.14
2004	474, 113 308.38
2005	540, 897 493.99
2006	570, 829 431.13
2007	71, 015 938.75

**Tabla 7. Acuerdos comerciales firmados entre el gobierno cubano y representaciones norteamericanas (hasta 2007)**

Dept of Agriculture of Alabama	Port of New Orleans, Louisiana
Dept of Agriculture of Iowa	Port of Philadelphia, Pennsylvania
Dept of Agriculture of Michigan	State and Department of Agriculture of Maine
Dept of Agriculture of North Dakota	State and Dept of Agriculture of South Carolina
Dept of Agriculture of Pennsylvania	State and Dept of Agriculture of Vermont
Dept of Agriculture of Virginia	State of California.
Homedale Farms, Minnesota	State of Idaho
Indiana Farm Bureau	State of Kansas
Iowa Corn Growers Association	State of Louisiana
Mobile Port Authority, Alabama	State of Nebraska
Montana Farm Bureau	US Grain Council
Port of Corpus Christi, Texas	US Rice Federation
Port of Houston, Texas	US Rice Producers Association
Port of Lake Charles, Louisiana	US Soybean Association
Port of Manatee, Florida	US Wheat Associates
Port of Lake Charles, Louisiana	

<sup>38</sup> La sección sobre Cuba-EE.UU, es una versión reducida del trabajo de Sánchez-Egozcue, Jorge Mario: “Economic Relations Cuba-U.S., Bilateralism or Geopolitics?” presentado en el Congreso de la Asociación de estudios Latinoamericanos de EE.UU. –LASA-, Montreal, 6-8 septiembre, 2007.

<sup>39</sup> Estos datos y los siguientes de esta sección han sido tomados de: MINAL, Alimport Cuba, 2007, y del Reporte Especial “U.S. Agricultural Sales to Cuba: Certain Economic Effects of U.S. Restrictions” Investigation No. 332–489, Publication 3932, United States International Trade Commission (USITC), July 2007.

A partir de ese momento, en apenas tres años EEUU se convirtieron en el principal abastecedor de productos agrícolas para Cuba, con un saldo de 392 millones de dólares, equivalentes al 42% del total de las importaciones en este rubro. La acelerada trayectoria de este intercambio comercial se puede apreciar en la tabla que sigue.

Hasta la fecha, bajo la cobertura del "Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act" (TSRA) del 2000, más de 4.350 compañías y 132 asociaciones agrícolas y federaciones han visitado el país para explorar las posibilidades del mercado cubano. Entre los años 2001 y 2006 se firmaron contratos con 159 empresas o firmas de 35 estados en los que se comprendían más de 300 productos alimentarios o agrícolas, y se involucraron 23 puertos para esas transacciones, situando a Cuba como el mercado número 25 en términos absolutos para las exportaciones norteamericanas en esos rubros.<sup>40</sup> Los contratos alcanzaron un valor de 2.28 mil millones de dólares (equivalentes a 8.3 millones de toneladas en bienes), de los que casi se ha cumplimentado el 100% al momento de elaborarse este estudio.

Tampoco debe dejar de señalarse que una de las razones tras este espectacular incremento de las ventas se encuentra el deterioro de la eficiencia doméstica en la producción de alimentos por diversas causas, lo que contribuyó en no poca medida a este resultado, por lo que no debe verse en esta evolución un fenómeno exclusivamente atribuible a los procesos de desvío de comercio, o sustitución de mercados como también se le llama, en virtud de los menores costos en trasportes y seguros asociados a la cercanía geográfica o por factores de precio.

#### ***La reducción de la vulnerabilidad alimentaria***

Entre los años 2005 y 2006 se produce una declinación parcial en esta tendencia explosiva, atribuible a varios factores pero en especial al reforzamiento de las medidas del bloqueo tras la elección de George Bush a un segundo período presidencial en el 2004, lo que se tradujo en la implementación de nuevas regulaciones de la Oficina de Activos Extranjeros –OFAC- del Departamento del Tesoro, requiriendo el pago por adelantado de las compras antes de que las naves salieran de puertos norteamericanos, requisito que produjo el efecto inmediato de contraer la capacidad de pago cubana y forzó a reorientar parte de las compras hacia otros mercados mas distantes con costos superiores. A esto se le sumó la reducción de los flujos de remesas lo que sin dudas afectaba la disponibilidad de divisas por la parte cubana. En contraparte, también tuvo influencia en esta evolución las nuevas y mejores condiciones crediticias ofrecidas por competidores como Viet Nam, China, Canadá y Francia que permitieron recurrir a créditos para las compras a corto y mediano plazo que están vedados para los exportadores norteamericanos.

La contracción resultante de este cambio en las condiciones de acceso al mercado norteamericano sirvió para exponer un factor no considerado antes, la vulnerabilidad asociada a una excesiva dependencia en los suministros de alimentos desde EEUU en un contexto de tensiones políticas. Como resultado de ello, se

ha incorporado el elemento de la "seguridad alimentaria" en las consideraciones cubanas a este respecto en la forma de una cuota de mercado para esas importaciones que no debe rebasar *grasso modo* el 50% de las importaciones totales.

Por otro lado, hay que tomar también en consideración otros elementos extra-económicos que han estado gravitando sobre la configuración de estos flujos comerciales más allá de los tradicionales de competitividad en precio, calidad y condiciones de envío. Estos incluyen las tensiones para la agencia estatal cubana encargada de las transacciones, Alimport, que debe también asegurar una diversificación de proveedores, fortalecer las relaciones geopolíticas en función de intereses estratégicos del país, así como dirigir las compras que se realizan en EEUU hacia distritos congresionales o Estados en los que se puedan reforzar los intereses locales para presionar a la administración en la dirección de la normalización de relaciones con Cuba.<sup>41</sup>

El presidente de Alimport, Pedro Álvarez, ha comentado que las prohibiciones para poder obtener cobertura financiera de fuentes privadas y públicas de los EEUU también inciden de manera adversa para Cuba al incrementar la clasificación recibida como "riesgo país", lo que repercute en el aumento de los costos financieros de las transacciones en al menos 3 a un 5%, lo que representa un aumento adicional en los gastos estimado en 21,8 millones de dólares en el año 2006.<sup>42</sup>

Otros factores mencionados incluyen a los proveedores tradicionales del mercado cubano, quienes reclaman que debido a la práctica de inmovilizar los fondos para las compras de mercancías norteamericanas por períodos entre 10 a 15 días antes de la recepción de las mismas, los lleva a enfrentar condiciones restrictivas de pagos que incrementan los costos de las operaciones. Un tercer elemento es el costo de las transferencias financieras. Los bancos cubanos tienen pérdidas de alrededor de unos 30 millones de dólares por tener que pagar a través de terceros bancos en otros países en monedas diferentes del dólar americano. Finalmente, está la inseguridad con las entregas de las mercancías por los retardos en los pagos, lo que en el año 2004 representó un gasto de 300 millones de dólares en bienes de consumo para la distribución racionada comprados en lugares distantes a mayores precios, costos de transporte y seguros, debido a la inseguridad con las operaciones en el mercado norteamericano.

En comparación con el potencial de comercio identificado en varios estudios a lo largo del tiempo, las cifras actuales está aún lejos de esas proyecciones, sin embargo, el hecho particularmente relevante a señalar es la paradoja de que el nivel mas alto nunca antes alcanzado en el comercio entre los dos países desde la revolución haya sido alcanzado precisamente en el momento en que la política de sanciones económicas esté en su punto más álgido.

No caben dudas de que nuevos factores han surgido de esta evolución en las relaciones comerciales bilaterales entre Cuba y EEUU, uno, la emergencia de un actor como el sector de negocios que pasó de una actitud de indiferencia o de espera por un escenario de cambio de gobierno hacia un activismo creciente

<sup>40</sup> Por productos mas destacados, el tercer mercado para el arroz (USA Rice Federation), el octavo para pollo (USAPEEC) y el duodécimo para trigo (US Wheat Association).

<sup>41</sup> Comisión Internacional de Comercio de EEUU, Sección: *Recent Trends in U.S.-Cuba Agricultural Trade*, USITC, 2007.

<sup>42</sup> María Julia Mayoral, "Pierden empresarios de EEUU oportunidades de negocios en Cuba", *Granma*, 6/II/2007.

por acceder al mercado cubano sin la pre-condicionalidad del cambio político, dos, que el creciente comercio que se establece a partir del 2004 ha puesto en evidencia impactos asociados a esa actividad que antes no existían y que pueden ser relevantes hacia el futuro, tercero, que incluso en el supuesto de un escenario de normalización de relaciones económicas sin complicaciones extremas, para Cuba constituye un reto de no poca magnitud la consideración de los reajustes que este proceso pudiera tener en la composición de sus asociaciones comerciales y económicas como una relación de “trade-off” entre estabilidad y diversificación de riesgo de un lado, y de otro los beneficios del acceso al mercado (natural) geográficamente más cercano, con menores costos y elevados estándares de calidad, pero por sobre todo, asociado a una alta sensibilidad política que pudiera anular todos esos beneficios.

### 5.2. Proyecciones en turismo

El Ministro cubano de turismo Oscar González estimó que un millón de turistas norteamericanos podría visitar la isla en el primer año si el embargo fuese levantado<sup>43</sup>, cifras similares han sido reportadas por otros estudios con algunas variaciones en el marco de tiempo situándolo entre uno a tres años, y en magnitud desde uno hasta cuatro millones de visitantes respectivamente. En el horizonte mínimo se sitúan los resultados de U.S.-Cuba Trade Association y la American Society of Travel Agents (ASTA).

En el año 2004 Cuba recibió poco más de 209 mil visitantes desde los EEUU, lo que situaba a este país entonces como el sexto mercado emisor con una cuota de mercado que superaba el 10%. De los 2.2 millones de turistas que visitaron Cuba en el año 2006, se estima que los ciudadanos norteamericanos fueron el 8.8%, y en el 2007 el 10.6 %, aproximadamente la mitad de los que habían venido hasta el año 2000 debido al reforzamiento de las restricciones de licencias de viaje por la OFAC a partir del 2004.

Se asume también que el incremento en las capacidades de hospedaje y la mejora de los servicios hoteleros alcanzados en la década ha permitido acomodar la creciente demanda del turismo norteamericano a corto plazo, si bien esta sigue por debajo de su potencial mínimo -de un millón de visitantes-, pues lo recibido hasta ahora representa alrededor de un 20% de ese total. Por lo mismo, este mercado constituye un área de particular atención. Ello no significa que no sean necesarios ajustes perspectivas en cuanto a infraestructura y servicios debido a las peculiaridades del consumo y los estándares de calidad de ese segmento de mercado, sobre todo considerando la competencia de los vecinos regionales, pero en términos generales se acepta que la moderada tasa de ocupación promedio actual (alrededor de un 60-70%), así como las diferencias estacionales con respecto a los emisores principales (Canadá y Europa) que se orientan con preferencia hacia el período invernal, permiten contar con un margen de maniobra confiable a corto plazo para acomodar la demanda actual.

**Tabla 8. Cuba: visitantes de EEUU**

Año	Norteamericanos	Cubano-americanos
1995	20.672	-
1999	62.345	-
2000	76.898	-
2001	78.789	-
2002	77.646	-
2003	84.529	125.279
2004	49.856	148.151
2005	37.233	157.873
2006	36.808	192.713
2007	nd	197.000e

Fuente: José L. Perelló, “El escenario turístico cubano, polarización de una tendencia”, Centro de Estudios del Turismo, presentación en el VIII Seminario Estudios Canadienses, 2008.

**Tabla 9. Turismo desde Estados Unidos hacia Cuba, estimados de USITC, 2007**

Country	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	1,000 visitors					
world	1,774	1,775	1,686	1,906	2,049	2,319
United States	200	204	219	236	163	171

Source: Commission estimate based on data from United Nations World Tourism Organization, Yearbook of Tourism Statistics, and Spadoni, Effectiveness of Economic Sanctions in the Context of Globalization and Translation Linkages.

Note: Figures include total visitors, including both overnight visitors and day visitors that may arrive on cruise ships.

<sup>43</sup> “Cuba Not Ready, But Expecting U.S. Tourists”, Reuters, 2007.

2007); the enormous deficit in the balance of goods in 2006 (6.598 billion pesos) was almost offset by professional services sold to Venezuela (4.456 billion pesos) and to a lesser extent by revenue from tourism (2 billion pesos). It is not known how the professional services are measured.<sup>24</sup> Under the original agreement between the two countries, Cuba would pay the salaries of doctors and paramedics to finance imports of Venezuelan oil. But the 2005 agreement changes this arrangement and since then Venezuela has been paying an estimated 23,000 doctors and paramedics. The author's calculations indicate the average annual salary

of these professionals to be €144,000. This is obviously an overestimate if we take into account that a nurse earns much less than a doctor and a Venezuelan one does not make that kind of money. So there is an implicit subsidy in this operation.

#### D. Social Indicators

This section chooses the most important social indicators for evaluating living standards (Table 6). In 1989 Cuba led Latin America and communist countries in the vast majority of these categories, but the economic crisis triggered big

**Table 5. Estimates of the Cuban Balance of Payments, 2004-06 (in millions of pesos<sup>1</sup>)**

	2004	2005	2006
Current account balance	116	-154	-240
Trade balance	-208	-924 <sup>2</sup>	101
Exports of goods and services	5.630	6.999(2)	9.850(3)
Goods	2.180	1.999	2.905
Services	3.450	5.000(2)	6.945(3)
Imports of goods and services	5.838	7.923(2)	9.749(3)
Goods	5.098	7.163	9.503
Services	740	760	489(3)
Net balance of goods	-2.918	-5.164	-6.598
Net balance of services	2.710	4.240	6.456
Current transfers (net)	974	970	278
Factor service	-650	-200	-618
Capital account balance	800	500	n.d.
Overall balance	916	346	n.d.

(1) ECLAC gives the figures in dollars, but at the parity exchange rate with the peso.

(2) ECLAC (2007a) left services blank but reported a positive balance of services of 4.2 billion; services were estimated by the author on the basis of said balance and figures from ECLAC (2006a).

(3) ONE (2007) left services blank but reported a surplus of 6.4 billion in the balance of services, and also gave total exports and imports of goods and services. This allowed the author to estimate the figures that had been omitted.

Sources: 2004-05 from ECLAC (2006a, 2007a); 2006 figures ONE (2007).

**Table 6. Social Indicators in Cuba, 1989 and 2000-07**

Indicators	1989	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2007/ 1989
Open unemployment (%)	7,9	5,5	4,5	3,3	2,3	1,9	1,9	1,9	1,8	-77
Real wages (pesos)	188	32	34	33	36	36	40	45	45	-76
Real pension (pesos)	56	14	14	14	16	15	22	22	NA	-61
Infant mortality (1)	11,1	7,2	6,2	6,5	6,3	5,8	6,2	5,3	5,3	-52
Maternal mortality (2)	29,2	40,4	33,9	41,1	39,5	38,5	51,4	49,4	(3)	69
Housing/1.000 inhab.	6,1	3,8	3,2	2,4	1,4	1,4	3,6	9,9	4,6	-25

(1) Per 1,000 live births.

<sup>24</sup> According to Pérez Villanueva (2007b), the lack of agreement between ECLAC and Cuba stems from the fact that the Havana government has not assigned a value to the cost of the medical services or figures that allow for them to be compared retroactively.