

LA TRANSFORMACIÓN DE LA ECONOMÍA CUBANA FRENTE AL ACUERDO DE DIÁLOGO POLÍTICO Y COOPERACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CUBA

Jordi Bacaria

Universidad Autónoma de Barcelona

Eloi Serrano

Tecnocampus - Universitat Pompeu Fabra

1. Introducción

El Acuerdo firmado en 2016 entre la República de Cuba y la Unión Europea (ADPC)¹ tiene como «objetivo consolidar y reforzar las relaciones entre las Partes en los ámbitos del diálogo político, la cooperación y el comercio, sobre la base del respeto mutuo, la reciprocidad, el interés común y el respeto de la soberanía de las Partes». En la misma publicación del DOUE del Acuerdo se derogaba la Posición Común que marcaba la política previa de la UE hacia Cuba² y que desde 1996 había bloqueado las relaciones entre ambos actores. Esa misma Posición Común, sin embargo, había dejado una puerta abierta para la posible negociación de un acuerdo de cooperación con Cuba, que es el resquicio que se ha utilizado para hacer prosperar el nuevo acuerdo.

El cambio por parte de la UE ha sido claro, pues mientras que en la Posición Común de 1996 en el primer punto se declaraba: «El objetivo de la Unión Europea en sus relaciones con Cuba es favorecer un proceso de transición hacia una democracia pluralista y el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales»; en el primer considerando del nuevo Acuerdo ya se señala: «el deseo de consolidar y profundizar sus vínculos mediante el fortalecimiento del diálogo político, la cooperación, y las relaciones económicas y comerciales, en un espíritu de respeto mutuo y de igualdad». Así se manifestaba la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en su propuesta conjunta de decisión del Consejo de 21 de septiembre de 2016 sobre el Acuerdo³: «Las relaciones se orientarán a respaldar el proceso de modernización de la economía y la sociedad cubanas, así como a cooperar tanto bilateralmente como en los foros internacionales con vistas a fortalecer la democracia, los derechos humanos y la lucha contra la discriminación, y a alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible». El cambio de prioridades de la UE es evidente. Con el Acuerdo de 2016 se sitúa en primer lugar el apoyo a la modernización de la economía y sociedad cubanas, sin renunciar a fortalecer la democracia en el marco del diálogo.

1. «Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por un lado, y la República de Cuba, por otro», *Diario Oficial de la Unión Europea* (13 de diciembre de 2016).
2. Decisión (PESC) 2016/2233 del Consejo de 6 de diciembre de 2016 por la que se deroga la Posición Común 96/697/PESC sobre Cuba.
3. Propuesta conjunta de Decisión del Consejo relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la República de Cuba, por un lado, y la Unión Europea y sus estados miembros, por otro.

Con el Acuerdo de 2016 entre la UE y Cuba se sitúa en primer lugar el apoyo a la modernización de la economía y sociedad cubanas, sin renunciar a fortalecer la democracia en el marco del diálogo.

Este capítulo analiza las posibilidades de la cooperación europea tal como están previstas en el ADPC, considerando las tensiones que se dan en el proceso de modernización en la economía cubana tanto por factores internos como externos, frente a los requerimientos de la propia Unión Europea de defensa del multilateralismo y los valores de la Unión. En primer lugar, se considera la perspectiva económica del ADPC; en segundo lugar, las posibilidades de modernización de la economía cubana y, en tercer lugar, los condicionantes internos y externos en la transformación de la economía. Las reflexiones finales señalan los problemas que puede enfrentar la propia UE para que el acuerdo se desarrolle según los objetivos previstos.

2. La perspectiva económica del acuerdo (ADPC)

Las negociaciones para el Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación (ADPC) entre Cuba y la UE se iniciaron en abril de 2014 y concluyeron el 11 de marzo de 2016. Tras la aprobación del Consejo de la Unión Europea, el PDCA se firmó oficialmente el 12 de diciembre de 2016, y fue aprobado por el Parlamento Europeo el 5 de julio de 2017. El 1 de noviembre de 2017, previa decisión del Consejo, se empezó a aplicar de forma provisional la mayoría de las partes del Acuerdo, sujeta su plena aplicación a la ratificación de todos los estados miembros de la UE.

Este acuerdo se concluyó 10 días antes de la histórica visita de Barack Obama a la Habana (20 de marzo de 2016), que abrió un período sin precedentes en las relaciones bilaterales con Estados Unidos. Sin embargo, desde la presidencia de Donald Trump en enero de 2017, el contexto político hemisférico y el europeo han cambiado sustancialmente y el optimismo de la relación bilateral Cuba-UE es menor, tanto por las tensiones que se puedan producir desde Estados Unidos como las que puedan surgir en el seno de la Unión Europea, sin dejar de lado la geopolítica de Rusia en América Latina. Rusia desde principios de este siglo viene extendiendo y profundizando sus relaciones diplomáticas con países de América Latina y el Caribe (ALC). De hecho, los países ALC coinciden con Rusia en la defensa de un mundo multipolar, y Rusia está penetrando en el mercado de los países de ALC con venta de armas y tecnología, y ha establecido una cooperación energética, todo lo cual puede verse desde Estados Unidos como una amenaza a sus intereses económicos (Tirado y Caballero, 2019).

De los tres pilares en los que se estructura el acuerdo, el económico comprende:

- La parte IV de comercio y cooperación comercial. Esta parte codifica la base convencional que regulará el comercio entre la UE y Cuba –acuerdos relacionados con la Organización Mundial del Comercio (OMC)–. Además, incluye disposiciones sobre la facilitación del comercio y la cooperación en ámbitos tales como los obstáculos técnicos al comercio, y normas destinadas a mejorar las perspectivas de unas relaciones económicas más profundas. Incluye una cláusula que prevé el futuro desarrollo de un marco más sólido para las inversiones.

Asimismo, también se hace referencia a políticas económicas con visión social, orientadas a construir una sociedad más inclusiva y con una mejor distribución de los ingresos, que busque reducir la desigualdad e inequidad, y propone que las políticas comerciales y de inversión tengan en cuenta la relación entre el comercio y el desarrollo sostenible, el comercio justo, el desarrollo de las empresas estatales y no estatales, rurales y urbanas, y sus organizaciones representativas y la responsabilidad social de las empresas con clara referencia al cumplimiento de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y del objetivo acordado internacionalmente de promover un trabajo decente para todos (art. 37 del ADPC).

El acuerdo también incluye una preocupación por desarrollar políticas sostenibles, tanto en el ámbito medioambiental, como social y económico:

- La parte III se refiere a la cooperación y el diálogo sobre políticas sectoriales y en su articulado se señala que las partes deben acordar acciones de cooperación que incluirán como ejes transversales y estratégicos el desarrollo sostenible y la perspectiva de género (art. 20 del ADPC) y buscarán promover instituciones transparentes, responsables, eficientes, estables y democráticas, así como promover intercambios de buenas prácticas en materia de gobernanza, rendición de cuentas y gestión transparente a todos niveles (art. 23 del ADPC).

La propuesta de cooperación con Cuba por parte de la UE, tal como se establece en los objetivos del ADPC, implica «acompañar el proceso de actualización de la economía y de la sociedad en Cuba, proporcionando un marco global para el diálogo y la cooperación». Este marco de cooperación se concentra en los aspectos multilaterales del comercio y su proyección internacional, con especial incidencia en la modernización de su economía. Aunque el ADPC solo se refiere a la «actualización» y utiliza la palabra «modernización» para referirse, por ejemplo, a la Administración pública, los transportes y aduanas, el acuerdo conjunto del Consejo (2016) dice exactamente, que «Las relaciones se orientarán a respaldar el proceso de modernización de la economía y la sociedad cubanas».

Esta modernización de la economía cubana depende en gran medida de las posibilidades de llevar a cabo las reformas previstas en la nueva Constitución de Cuba y, por otra parte, la inserción geoestratégica de Cuba en el contexto de las nuevas corrientes del comercio mundial basadas en las cadenas de valor que permiten la fragmentación de la producción y la absorción de transferencia tecnológica en los procesos de producción avanzados. La focalización de la cooperación en los aspectos multilaterales del comercio responde a los criterios de la estrategia comercial de la UE recogida en el documento «Comercio para Todos» (Comisión Europea, 2015). Esta estrategia responde, a su vez, a la proyección de los intereses de la UE, pero también de sus valores. Entre ellos el desarrollo de los países más pobres, unas estrictas normas sociales y medioambientales, y el respeto de los derechos humanos en todo el mundo. Otro punto importante que incluye el documento y se refleja en el ADPC es la defensa del sistema multilateral como piedra angular de la política comercial de la UE.

La focalización de la cooperación en los aspectos multilaterales del comercio responde a los criterios de la estrategia comercial de la UE recogida en el documento «Comercio para Todos».

Es precisamente en la parte IV del ADPC sobre la regulación del comercio entre Cuba y la UE, y los acuerdos relacionados con la OMC, donde Cuba tiene que hacer un esfuerzo de adaptación, puesto que si bien, como prevé el ADPC, la UE puede apoyar, exige por parte de las autoridades cubanas cambios importantes en su política comercial. Como apunta el Instituto Español de Comercio Exterior (ICEX), aunque Cuba fue miembro fundador del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT, por sus siglas en inglés), es miembro de la OMC, y ha firmado la mayoría de sus Acuerdos (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios o AGCS (en inglés: General Agreement on Trade in Services (GATS por sus siglas en inglés). Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (TRIPS, por sus siglas en inglés), tiene un papel poco activo en ellos y no parece que a corto plazo vaya a hacer grandes ofertas de liberalización en ese marco, dado que su régimen de comercio incluye numerosas peculiaridades difícilmente compatibles con la disciplina multilateral (ICEX, 2019). En consecuencia, si no se producen los cambios que sean compatibles con la disciplina multilateral, este aspecto podría ser un importante escollo para el cumplimiento del ADPC y para las relaciones de Cuba con la UE.

Las posibilidades de la cooperación europea en el acoplamiento de las transformaciones en Cuba para su inserción en los procesos de fragmentación de la producción y el acceso a los mercados mundiales y la captación de inversiones extranjeras directas (IED), vienen determinadas por factores internos y externos que operan como restricciones. La economía cubana puede tener ventajas comparativas (turismo, *hub* de transporte marítimo, producción de alimentos) en la vinculación a las cadenas globales de valor, pero su transformación requiere un aumento de la actividad privada (regulada y desestatalizada), así como la cooperación orientada al desarrollo de alianzas que favorezcan la dinamización de la economía a partir de elementos propios de la economía social y el cooperativismo.

Parte de las posibilidades del éxito y propósitos de la cooperación europea dependerá de la propia evolución de la economía cubana y del compromiso de la UE para apoyar su modernización. En consecuencia, una parte dependerá del Gobierno de Cuba y sus decisiones en materia económica, así como de la misma sociedad cubana y de su voluntad y capacidad de participar en la modernización. Todo ello sin dejar de lado los factores ajenos y exógenos a esta relación bilateral, como puede suceder con las relaciones de Cuba con Estados Unidos, máxime en unos momentos en que la Administración de Donald Trump adopta en lo general posiciones proteccionistas y no multilaterales.

En lo que a Cuba se refiere, la relación bilateral con Estados Unidos se ha truncado después de la Administración Obama y puede perjudicar las inversiones por parte de empresas extranjeras que tengan intereses en Estados Unidos, por los efectos extraterritoriales de la aplicación de la Ley Helms-Burton. Esta situación se ha agravado después del anuncio de la administración Trump, el 16 de enero de 2019, de acortar el plazo para la aplicación efectiva del Título III de la ley a solo 45 días, en lugar de los 180 días anteriormente prescritos. A pesar de que con la Administración Obama hubo la posibilidad de que la ley fuese derogada por el Congreso de Estados Unidos, durante la Administración de Donald Trump este propósito se ha convertido en imposible, máxime en 2020 que es un año electoral.

La situación económica de Cuba no solo se ve limitada por la posición de Estados Unidos, sino también por la situación económica y política en Venezuela, por cuanto se han reducido los suministros de petróleo y, a pesar de las vías irregulares para eludir el embargo de Estados Unidos, solo se envían 60.000 barriles diarios (antes eran hasta 120.000) que son la contrapartida de pago de los servicios profesionales suministrados por Cuba a Venezuela, médicos y pedagogos entre otros⁴.

3. Las posibilidades de modernización o actualización de la economía cubana

El nuevo presidente del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros, desde el 19 de abril de 2018, es Miguel Mario Díaz-Canel, sobre quien recae la tarea de facilitar la transformación política y la modernización económica de Cuba. Raúl Castro sigue siendo el primer secretario del Partido Comunista de Cuba, lo que significa que tiene (o retiene) el poder tanto para impulsar la transformación como para frenarla. Sin embargo, el contexto internacional «de guerra fría renovada» y del bloqueo de Estados Unidos a Cuba, no es el más favorable para que avancen las reformas económicas. Tal como se reconoce en *Granma* (20.09.2019)⁵ en su informe sobre las afectaciones del bloqueo del año 2019:

«el bloqueo económico, comercial y financiero impuesto contra Cuba, continúa representando un freno para el desarrollo de todas las potencialidades de la economía cubana, para la implementación del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social del país, así como para la consecución de la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible. Desde abril de 2018 hasta marzo de 2019, el bloqueo ha causado pérdidas a Cuba en el orden de los 4.343,6 millones de dólares».

Si bien el proceso de reformas orientado hacia una mayor eficiencia productiva ha avanzado poco, sea por diversas coyunturas de conflictos en los niveles de decisión de la política económica, o por la relación entre Cuba y Estados Unidos (De Miranda, 2019), ello no debería ser un inconveniente para fortalecer la relación entre Cuba y la UE. A ese objetivo pretende contribuir el ADPC, que promueve el diálogo y la cooperación para fomentar el desarrollo sostenible, la democracia y los derechos humanos y para encontrar soluciones comunes a los desafíos mundiales a través de una acción conjunta en foros multilaterales. Entre los ámbitos de interés común figuran las energías renovables, el desarrollo rural, el medio ambiente, los derechos humanos, la buena gobernanza, la seguridad y la creación de empleo. El acuerdo promueve la realización de actividades con todos los interlocutores de Cuba, incluidos el sector público, las autoridades locales, la totalidad de la sociedad civil, el sector privado, y las organizaciones internacionales y sus agencias. Y contempla también fórmulas de autogestión empresarial colectiva (cooperativas) que puedan ser consideradas en un contexto de incipiente desarrollo del mercado.

A pesar de que el ADPC es un acuerdo de cooperación en lo económico, el éxito del mismo dependerá de la capacidad que muestre la economía cubana en adaptarse a determinadas reglas de mercado tanto en el ámbito doméstico como internacional. La UE a través del mecanismo de

El acuerdo promueve la realización de actividades con todos los interlocutores de Cuba, incluidos el sector público, las autoridades locales, la totalidad de la sociedad civil, el sector privado, y las organizaciones internacionales y sus agencias.

4. Según noticia de *ABC internacional* (13.07.2019) https://www.abc.es/internacional/abci-petroleos-venezuela-envia-cru-do-cuba-pese-sanciones-estados-unidos-201907130218_noticia.html

5. Órgano oficial del Comité Central del Partido Comunista de Cuba.

cooperación apoya esta transformación y modernización económica, aunque esta debe ser efectiva, pero el gradualismo actual no permite avances significativos. En cualquier caso los avances vendrán muy determinados por el nuevo marco Constitucional de Cuba y el grado de apertura que se permita en lo económico sin *vulnerar* las restricciones que la misma Constitución pueda imponer. Aunque en las condiciones actuales de la economía cubana sería deseable el desarrollo de los sectores privado y cooperativo, las políticas respecto a ambos sectores han padecido de sucesivos vaivenes que generan incertidumbre sobre el verdadero compromiso del Gobierno con el fomento de ambas actividades (De Miranda, 2019).

Algunas tensiones en esta línea ya se han visto en el proceso de aprobación de la nueva Constitución, que ha sido refrendada el 24 de febrero de 2019 y cuyo proyecto fue sometido a consulta popular entre el 13 de agosto y 15 de noviembre de 2018 y fue modificado en algunos puntos sustanciales por los diputados de la Asamblea Nacional Popular el 22 de diciembre de 2018. En el artículo 5 del proyecto de la nueva Constitución, el papel dirigente del Partido Comunista como partido único fue modificado, de manera que donde en el proyecto se decía que «Organiza y orienta los esfuerzos comunes hacia la construcción del socialismo»⁶, ahora en la Constitución aprobada dice: «Organiza y orienta los esfuerzos comunes en la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista»⁷. Es decir, ha recuperado la mención del avance hacia la sociedad comunista del artículo 50 de la Constitución anterior⁸, lo cual no deja de significar un freno constitucional al avance en un *proceso de modernización de la economía y la sociedad cubanas*, que se supone es el objetivo de la UE.

Este regreso a la mención del artículo 5 de la Constitución anterior es significativo, aunque lo relevante es cómo se plantea el proceso de transformación económico en lo que afecta a los fundamentos económicos, los procesos de producción y la seguridad jurídica de las inversiones extranjeras y ver si entra en contradicción con los principios programáticos de avance hacia la sociedad comunista.

En este sentido, el artículo 1 de la nueva Constitución de 2019 establece que *Cuba es un Estado socialista de derecho y justicia social, democrático, independiente y soberano*. Y el reconocimiento de las formas de propiedad permite introducir un ámbito de empresas e iniciativas privadas que no aparecían en la Constitución anterior. Así en el artículo 22 se reconocen como formas de propiedad (además de la socialista de todo el pueblo en la que el Estado actúa en representación y beneficio de aquel como propietario y de instituciones sin fines lucrativos) otras formas de propiedad alternativas definidas de un modo más claro y preciso que en la anterior Constitución. Estas formas de propiedad son: 1) la cooperativa, sustentada en el trabajo colectivo de sus socios propietarios y en el ejercicio efectivo de los principios del cooperativismo; 2) la privada, que se ejerce sobre determinados medios de producción por personas naturales o jurídicas cubanas o extranjeras, con un papel complementario en la economía; 3) la mixta, formada por la combinación de dos o más formas de propiedad; y 4) la personal, que se ejerce sobre los bienes que, sin constituir medios de producción, contribuyen a la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales de su titular. Hay que destacar que aunque la propiedad privada aparece en la nueva

6. Proyecto de Constitución de la República de Cuba, párrafo 39.

7. Constitución de la República de Cuba, artículo 5.

8. Artículo 50 de la Constitución proclamada el 24 de febrero de 1976, contiene las reformas aprobadas por la Asamblea Nacional del Poder Popular en el XI Período Ordinario de Sesiones de la III Legislatura celebrada los días 10, 11 y 12 de julio de 1992.

Constitución, señala su papel complementario en la economía. Ahora bien, se ha eliminado la alusión existente en el artículo 21 de la anterior Constitución, a que los «medios e instrumentos de trabajo personal o familiar no pueden ser utilizados para la obtención de ingresos provenientes de la explotación del trabajo ajeno».

Por ello, hay que señalar la importancia que tiene en el proceso de transformación el reconocimiento de la propiedad privada de los medios de producción de personas naturales o jurídicas extranjeras con el fin de atraer IED. Cuba ha promulgado dos leyes de IED (Ley 77 de 1995 y Ley 118 de 2014) otorgando facilidades tributarias para la atracción de capital extranjero, aunque este no ha fluído a la isla en la magnitud que se requiere para el desarrollo económico. La IED acumulada entre 2014 y 2018 ha sido de solo 2.458,4 millones de dólares, lo cual es inferior a lo que el Gobierno cubano estimaba necesario recibir anualmente (2.500 millones de dólares) y casi la mitad de lo que se dirigió al sector hotelero (De Miranda, 2019).

A pesar de ello, el control del Estado sigue siendo central y el sistema de economía socialista de propiedad de todo el pueblo se reconoce como principal, así como se señala en el artículo 18 de la Constitución que la dirección planificada de la economía «tiene en cuenta, regula y controla el mercado en función de los intereses de la sociedad». Es decir, aparece el concepto de «mercado» regulado por el Estado⁹, a diferencia de la anterior Constitución en que, según el artículo 14, regía «el sistema de economía basado en la propiedad socialista de todo el pueblo sobre los medios fundamentales de producción y en la supresión de la explotación del hombre por el hombre y el principio de distribución socialista “de cada cual según su capacidad, a cada cual según su trabajo».

A este respecto, hay que destacar la importancia del concepto de «trabajo remunerado» del artículo 31 de la Constitución: «El trabajo remunerado debe ser la fuente principal de ingresos que sustenta condiciones de vida dignas, permite elevar el bienestar material y espiritual y la realización de los proyectos individuales, colectivos y sociales». A diferencia del artículo 45 de la anterior Constitución relativo al trabajo remunerado, en la nueva Constitución se considera además, la «realización de proyectos individuales». Por esto lo relevante del proceso no es hacia qué tipo de sociedad se avanza (comunista), sino cómo se avanza mediante incentivos individuales (mercado y regulación).

Asimismo, el reconocimiento explícito en la Constitución del desarrollo de cooperativas, a partir del ejercicio efectivo de los principios del cooperativismo¹⁰, supone una muestra clara de que el Gobierno cubano quiere promover el progreso del mercado, manteniendo formulas autogestionadas por los trabajadores y trabajadoras, de base inclusiva y democrática.

Con estas nuevas bases constitucionales, el apoyo de la UE a la modernización de la economía cubana puede ser mucho más eficaz. Ya antes de la nueva Constitución de 2019, el embajador cubano Carlos Alzugaray (2017), señalaba que «el interés cubano en la Unión Europea está principalmente en la esfera económica, donde la firma de una renegociación de su deuda con el Club de París fue un importante paso adelante. Por el momento, la esfera turística parece haber reaccionado de manera más positiva que todas las demás, con aumentos de visitantes y de inversión

El control del Estado sigue siendo central y el sistema de economía socialista de propiedad de todo el pueblo se reconoce como principal, así como se señala en el artículo 18 de la Constitución que la dirección planificada de la economía «tiene en cuenta, regula y controla el mercado en función de los intereses de la sociedad».

9. Aunque en la nueva Constitución solo aparece una vez la palabra «mercado», en la anterior no estaba.

10. Los principios cooperativos según la Alianza Cooperativa Internacional (ACI) son: adhesión voluntaria y abierta, gestión democrática por parte de los asociados, participación económica de los asociados, autonomía e independencia, educación, formación e información, cooperación entre cooperativas, preocupación por la comunidad, igualdad.

La clave de la modernización de la economía cubana está en su capacidad de evolución desde su estructura actual, muy estatalizada y con grados de eficiencia muy bajos. Ello es la causa de la escasa competitividad interna y externa, así como la escasa competitividad de las exportaciones de bienes.

en el sector de la hospitalidad en la isla». El turismo, aunque importante, es insuficiente para impulsar el desarrollo y la modernización y, si bien interés cubano en la UE sigue estando en la esfera económica, también en el ADPC es manifiesto que el interés de la UE en Cuba está en la capacidad de transformación de su economía.

4. Condicionantes internos y externos a la modernización de la economía

La clave de la modernización de la economía cubana está en su capacidad de evolución desde su estructura actual, muy estatalizada y con grados de eficiencia muy bajos. Esta estructura es la causa de la escasa competitividad interna y externa, así como la escasa competitividad de las exportaciones de bienes, muy concentrada en productos primarios (Torres, 2012). Otra clave de la modernización, está en el abandono de las prácticas rentistas y extractivas que caracterizan actualmente al Estado cubano (De Miranda, 2019).

Uno de los dilemas importantes de las economías en transición o transformación es qué grupos de interés controlan los medios de producción y cómo se generan las condiciones necesarias para el cambio, sin que ello implique una caída de la producción y se mejoren al mismo tiempo los sistemas de distribución. En esta evolución el sistema de incentivos puede incrementar la competitividad. En todo caso, siempre que estén basados en la forma de propiedad privada y remuneración del trabajo (salarios) y dentro de la remuneración, como se ha apuntado anteriormente, la «realización de proyectos individuales». De hecho el artículo 56 de la nueva Constitución ya ha integrado dos artículos de la anterior en uno, que dice: «toda persona tiene derecho a que su trabajo se remunere en función de su calidad y cantidad», expresión del principio de distribución socialista «de cada cual según su capacidad, a cada cual según su trabajo»¹¹. En todo caso, sea cual sea su composición en el articulado, sigue siendo más un principio asignativo que distributivo¹²: De hecho, es compatible con la existencia de una elevada variabilidad en las retribuciones, de forma que si bien el salario medio mensual en entidades estatales y mixtas es de 777 pesos en 2018, la horquilla se mueve entre un mínimo de 503 pesos en el sector de cultura y deporte a un máximo de 1.539 pesos en el sector de la construcción. En explotación de minas y canteras es de 1.423 pesos y en intermediación financiera 1.199 pesos, según datos de la Oficina Nacional de Estadística e Información de la República de Cuba (ONEI, 2019). Si se tiene en cuenta que la retribución en los sectores de educación es de 538 pesos, en el de salud pública y asistencia social de 808 pesos y en el de ciencia e innovación tecnológica de 981 pesos, comparando esas cifras con los salarios medios en la construcción, minas e intermediación financiera, es difícil entender el significado de establecer la remuneración en función de la capacidad o de la calidad del trabajo¹³.

El emprendimiento privado, concebido ahora bajo el concepto «cuentapropista», puede tener también una base de desarrollo de «abajo arriba», mediante el fomento de fórmulas vinculadas al estímulo del emprendimiento social mediante las cooperativas. En 2018, las cooperativas ocupaban a 469.900 personas, y representaban un 10,5% de la ocupación total; de ellas las del sector agropecuario empleaban a

11. Que aparecían en los artículos 14 y 45 de la anterior Constitución.

12. Considerando el principio formulado por Karl Marx en un crítica al Programa de Gotha: «De cada cual según sus capacidades, a cada cual según sus necesidades».

13. En pesos cubanos CUP (no convertibles). El salario mínimo mensual en 2019 es de 400 CUP y equivalen a 13,5 euros.

451.800 personas (ibídem). Hay que destacar que a pesar del poco peso en el empleo de las cooperativas no agropecuarias, desde 2015 hasta 2018 (con 434 cooperativas) el empleo en ese tipo de organizaciones se ha duplicado, pasando de 7.700 empleos a 18.100. Esta evolución se ha dado en un contexto en el que el empleo total en las cooperativas durante el período 2015-2018¹⁴ ha disminuido un 15%¹⁵. El papel que debe tener el cooperativismo en el desarrollo económico de la isla y su impacto en el desarrollo local es objeto de un creciente debate. Algunos autores lo consideran un instrumento fundamental para la actualización del modelo cubano (Novković y Veltmeyer, 2018; y (Fajarado y Moreno, 2018)

A pesar del aumento importante de cuentapropistas autorizados, pasando de 150.000 en 2008 a 580.000 en 2018, los trabajadores por cuenta propia representan el 12,9% del total de ocupados (4.482.700) (ONEI, 2019) y al menos un 20% de los cuentapropistas fracasan en su negocio y devuelven la licencia (Mesa-Lago, 2014). El aumento de los cuentapropistas ha permitido el trasvase de empleo del sector estatal, donde existe un sobreempleo, al sector privado y cooperativo. A pesar de ello, todavía en 2018 el sector estatal empleaba a 3.067.000 personas (ONEI, 2019), lo que supone un 68,4% del empleo total. La economía sigue estando altamente estatalizada. Si se realizara un ajuste profundo que eliminara toda una serie de actividades innecesarias que abultan la burocracia estatal, muchos de esos trabajadores quedarían sin empleo y existiría un gravísimo problema social (De Miranda, 2019).

TABLA 1: Ocupados en la economía según situación del empleo

Concepto	miles de trabajadores								
	2015	% s/ total ocupados	2016	% s/ total ocupados	2017	% s/ total ocupados	2018	% s/ total ocupados	% s/ total no estatal
Total ocupados	4.713,7		4591,1		4.474,8		4.482,7		
Estatal	3.460,1	73,4	3.262,1	71,1	3.087,5	69,0	3067	68,4	
No Estatal	1.253,6	26,6	1.329	28,9	1.387,3	31,0	1.415,7	31,6	
Cooperativas	531,3	11,3	446,7	9,7	476,9	10,7	469,9	10,5	33,2
Agropecuarias	523,6	11,1	435,4	9,5	458,3	10,2	451,8	10,1	31,9
No Agropecuarias	7,7	0,2	11,3	0,2	18,6	0,4	18,1	0,4	1,3
Privado	722,3		882,3		910,4		945,8		66,8
de los cuales cuentapropistas	499	10,6	540,8	11,8	583,2	13,0	580,8	13,0	41,0

Fuente: elaborado a partir de ONEI 2019

De hecho, Cuba se puede conceptualizar como una formación socialista que tanto desde el punto de vista constitucional, como retributivo en las entidades estatales y mixtas, ha renunciado a una transición al capitalismo, aunque utiliza el control y regulación del mercado en función de los intereses de la sociedad según su formulación constitucional (art. 18). En este contexto las cooperativas pueden jugar un papel muy significativo (Fuentes-Ramírez, 2018), puesto que son organizaciones que si bien encajan en el mercado y la propiedad privada, dan salida a las necesidades de sus integrantes mediante preceptos de inclusividad, sostenibilidad y propiedad colectiva de los medios de producción. Por su naturaleza, estas organizaciones representan unidades económicas que aportan bie-

14. En 2015 en todas las cooperativas había 531.300 empleados.

15. Es lógica una cierta disminución del empleo agrario y, por lo tanto, del de las cooperativas; sin embargo, los datos de la ONEI (2019) no permiten calcular si ello ha significado un aumento de productividad del sector de las cooperativas agropecuarias.

La incógnita para los observadores y analistas de las reformas es cuál será el papel de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) en ese proceso, ya que actualmente son importantes en la gestión de una parte de la economía y de determinadas empresas.

nes y servicios a cambio de un rendimiento económico obtenido a través del mercado, pero que se reparte equitativamente entre sus integrantes.

Aranzadi (1976: 178) afirmaba que «no hay duda de que el movimiento cooperativo moderno nació no solo como defensa contra la miseria originada por el industrialismo del siglo XIX, sino como reacción contra el mismo sistema capitalista, contra los abusos de la propiedad privada, la explotación del hombre por el hombre, la inmoralidad de la vida de los negocios, en una palabra, contra las injusticias del capitalismo». La preocupación por combinar mercado sin capitalismo (o con una atenuación significativa en su rol) ha ido creciendo en los últimos tiempos. Teóricos como Cristian Felber (2019) han reflexionado sobre la llamada «teoría del bien común», que estructura la actividad económica mediante unos procedimientos gerenciales que buscan situar la persona, la autogestión, el entorno y la equidad en el centro de la actuación de las unidades productivas; en este sentido, la propia actividad económica sería ya generadora de elementos redistributivos justos. Otros economistas como Tirole (2017) también han realizado aportaciones relevantes al debate sobre la construcción de una economía de mercado inclusivo y no subordinada al capital.

La nueva Constitución abre la puerta a un desarrollo del modelo cooperativo. A pesar de ello parece que los esfuerzos, por razones históricas, están en gran medida orientados al sector agropecuario; sería necesario incorporar la fórmula a los nuevos sectores sujetos a reforma.

La reforma del modelo económico del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, en abril de 2011, cuyos fundamentos económicos se incorporan en la nueva Constitución, se explican en la «Resolución sobre los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución»¹⁶. Según Rafael Hernández (2018b), el concepto más reiterado en los lineamientos económicos aprobados en el VI Congreso fue la descentralización, y el propio Raúl Castro afirmó que «las reformas económicas no tendrán éxito sin descentralizar».

La incógnita para los observadores y analistas de las reformas es cuál será el papel de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR) en ese proceso, ya que actualmente son importantes en la gestión de una parte de la economía y de determinadas empresas. El papel que pueden jugar los militares en la transición es motivo de debate. Rut Diamint y Laura Tedesco (2017) analizan el poder y control de la economía por parte de la estructura militar. Las FAR controlan más de 800 empresas, principalmente en los sectores de producción de azúcar, agricultura en general, turismo, construcción e industrias básicas. El 64% del total de las divisas que ingresa a Cuba lo hace a través del conglomerado de empresas de las FAR. El Grupo de Administración Empresarial SA (GAESA) controla el 70% del comercio minorista. El grupo GAESA gestiona empresas turísticas (Gaviota, Gran Caribe, Cubanacán, Islazul, Horizontes, con 57 hoteles, restaurantes, marinas, renta de autos, empresa aérea y cadena de tiendas), comercio (Palco, la zona franca de Berroa), tiendas recaudadoras de divisas, comunicaciones y producción agropecuaria. El Banco Financiero Internacional SA (BFI), uno de los organismos bancarios más importantes del Gobierno cubano, ha pasado a ser manejado por GAESA. En 2015, GAESA controlaba entre el 50% y 80% de la recaudación empresarial en Cuba.

16. VI Congreso del PCC: Resoluciones. Resolución sobre los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución: https://www.pcc.cu/sites/default/files/congreso/pdf/20180426/resolucion_sobre_los_lineamientos_de_la_politica_economica_y_social_del_partido_y_la_revolucion.pdf

En suma, tras el inicio del Período Especial las FAR se fueron transformando en un pilar económico y pasaron a administrar el turismo, el mercado interno de divisas, el transporte aéreo, la minería, la biomedicina, y las exportaciones de tabaco. Al mismo tiempo se fueron desmilitarizando para ocuparse de tareas económicas y, al no involucrarse en tareas de represión interna, los miembros de las FAR son queridos y respetados por la población (Tedesco, 2018). En entrevistas realizadas por Laura Tedesco entre 2015 y 2018 a académicos, activistas y periodistas independientes, estos consideraron que las FAR deberían ser el actor central en el proceso de *actualización* del modelo económico, ya que por su papel en el Período Especial adquirieron mayor conciencia de los déficits a los que se ha enfrentado la Revolución Cubana (ibídem).

Para Rafael Hernández el papel que algunos expertos atribuyen a los militares en el control de la economía no coincide con la realidad, ya que en el Gobierno de Raúl Castro de los 15 ministerios económicos, 13 estaban a cargo de civiles y, la cuestión de fondo es política y por ello se pregunta en qué medida la autonomía gerencial de las instituciones militares en el sector público es una variable independiente en el sistema político del nuevo modelo socialista. En consecuencia, el poder político que antes asignaba tareas económicas a las instituciones armadas deberá responder a las necesidades de la transición (Hernández, 2018b). Para Hernández, convendría considerar que el reconocimiento a la capacidad empresarial de las instituciones militares en su participación dentro del actual sector público cubano implicaría verlas como parte integral del nuevo modelo socialista (Hernández, 2018a). Así pues, hay una cierta coincidencia entre Diamint, Tedesco y Hernández en considerar que las FAR ocuparán un papel central en la actualización del modelo económico, aunque para Hernández, estas seguirán las directrices del poder político, quien a su vez deberá responder a las necesidades de la transición.

La economía cubana en la transición no solo debe mejorar el desempeño de las empresas, sino que también debe hacer frente a los retos macroeconómicos. En general el principal problema de Cuba han sido las bajas tasas de crecimiento, en particular desde 2008, y su elevado nivel de deuda externa. Para aumentar la tasa de crecimiento se requieren inversiones, demanda externa en el caso de algunos productos (níquel) y turismo, y mejora de la competitividad. Tal como apunta Jorge Domínguez, los problemas económicos heredados por Raúl Castro van más allá de los efectos de la economía de Venezuela. Hay una obsolescencia tecnológica en la manufactura como consecuencia del colapso de la Unión Soviética en los noventa, una quiebra de la industria del azúcar, con una caída de la producción, y una agricultura estancada con una elevada dependencia de las importaciones de alimentos (Domínguez, 2017).

El impacto de las reformas planteadas (Cuba Debate 2017) dependerá tanto del ritmo como de la profundidad de su ejecución. El fomento de la iniciativa privada y/o el mercado (aunque sea fuertemente tutelado por el Estado) no representa una variable suficiente para estimular el crecimiento económico. A la falta de infraestructuras materiales que favorezcan ese cambio estructural, se unen las lagunas en la concepción de cómo debe estimularse el camino hacia ese cambio.

En general el principal problema de Cuba han sido las bajas tasas de crecimiento, en particular desde 2008, y su elevado nivel de deuda externa.

El poder de decisión de las empresas se encuentra limitado por el exceso de regulaciones rígidas y burocráticas, unidas a la asignación de recursos de forma centralizada y la desproporcionada existencia de controles.

Un elemento fundamental al respecto es la innovación y, en un contexto donde se pretende dar espacio a la iniciativa privada (en cualquiera de sus formas), resulta significativo el poco interés por promoverla. En el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030, «Propuesta de Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos», se anuncia que «el potencial humano, ciencia, tecnología e innovación» representan la base de las transformaciones productivas y considera la innovación como el eje central. Sin embargo, un actor importante de la innovación es la empresa y, al valorar lo planteado en la conceptualización del modelo económico y social, no se muestra una empresa estatal autónoma, con poder de decisión, visión de futuro, capaz de desarrollar procesos de innovación. El poder de decisión de las empresas se encuentra limitado por el exceso de regulaciones rígidas y burocráticas, unidas a la asignación de recursos de forma centralizada y la desproporcionada existencia de controles. Las empresas son administradas centralmente y no gestionadas por ellas mismas (Díaz, 2019).

Las principales causas de la caída del crecimiento han sido tres (Torres, 2017). La primera ha sido la disminución en la provisión de servicios profesionales a Venezuela, debido a su saturación y a la reducción de la demanda en este país por la caída de sus ingresos de petróleo. La segunda ha sido consecuencia de la crisis financiera mundial, con la disminución global de la demanda, que ha impactado en los ingresos de las exportaciones de productos cubanos, con caídas de precios de dichos productos. Las exportaciones de níquel pasaron de 1.465 millones de dólares en 2011 a menos de 500 millones de dólares en 2016. En 2017 podría estar en 586 millones, aunque el problema del níquel no es solo el precio sino la obsolescencia de las plantas donde se produce (ICEX, 2019). La tercera, ha sido consecuencia de la caída de la demanda de turismo en los principales mercados de Europa y Canadá, debido a la disminución de la renta en estos países. Todo ello ha influido en el crecimiento de la deuda externa. En las obligadas renegociaciones de la deuda con sus principales acreedores, Japón, Rusia, México y China, el Gobierno cubano ha logrado reducir su deuda externa: en 90% con Rusia, 47,2% con China, 70% con México y 80% con bancos japoneses.

Aunque la caída de provisión de servicios profesionales a Venezuela ha sido importante, también se ha reducido esa oferta a otros países, como Brasil, Ecuador y Argentina, influidos por los cambios en sus gobiernos. Sin embargo, los servicios profesionales siguen siendo la fuente principal de divisas de Cuba: su aporte a las exportaciones totales (bienes y servicios) se mantuvo en alrededor del 55% en 2013 y 2017 (Mesa-Lago y Vidal, 2019). En 2018, los servicios profesionales representaron cerca de 11.300 millones de dólares, de los cuales los servicios de salud humana exportados representaron un 56,6% de los servicios, con un importe de 6.398,5 millones de dólares (ONEI, 2019).

Este deterioro de la exportación de servicios profesionales ha debilitado la balanza de pagos cubana. Por ello las autoridades se han visto obligadas a reducir drásticamente las importaciones: de un pico de casi 15.000 millones de dólares en 2013 a 10.300 millones de dólares en 2016 y a 11.500 en 2018 (ONEI, 2019). La contracción de las importaciones explica la creciente escasez de bienes de consumo, al tiempo que las restricciones a la importación de bienes de capital sigue depreciando las ya exhaustas reservas de capital (Feinberg, 2018).

La presidencia de Jair Bolsonaro en Brasil también afectará la proyección de la economía cubana hacia el exterior y su integración en las cadenas globales de valor. La construcción del puerto de Mariel¹⁷ y su terminal de contenedores financiado con un crédito del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES) tenía como objetivo operar como *hub* de los puertos de Estados Unidos. Con Donald Trump en Estados Unidos y Jair Bolsonaro en Brasil el proyecto pierde fuerza. Yoani Sánchez (2019), refiriéndose a la época de relación de Raúl Castro con Dilma Rousseff, dice: «De aquellos “tiempos dorados” Cuba se quedó con una deuda que apenas puede pagar a su antiguo socio suramericano y un puerto que se va convirtiendo en un parque temático del pasado cada día que no logra atraer barcos cargados de mercancía, ni inversionistas dispuestos a instalarse en su zona comercial». La actividad del puerto Mariel y de los principales puertos de Cuba está afectada por la Ley Torricelli de Estados Unidos promulgada en 1992, que prohíbe que los barcos que entren a puertos cubanos, con propósitos comerciales, puedan tocar puertos de Estados Unidos durante los 180 días siguientes a la fecha de haber abandonado el puerto cubano.

El puerto Mariel cuenta con la Zona Especial de Desarrollo Mariel que fue diseñada para operar buques Neo Panamax. Su capacidad actual es de 822.000 TEUs, con potencial futuro para llegar a 3 millones de TEUs. En su web¹⁸ se puede contrastar que hay 17 empresas en operación y 26 en proceso inversionista (capital cubano, mixto y extranjero). De las empresas en operación del Sector A, 12 son con capital europeo (seis cien por cien y seis mixto cubano). El Programa de Desarrollo y Negocios de la Zona Especial de Desarrollo Mariel destaca la etapa inicial que comprende hasta el año 2022, y concibe fundamentalmente la evolución del Sector A, dedicado a los servicios logísticos, las manufacturas avanzadas, la biotecnología y la industria farmacéutica (ZED Mariel, 4 de febrero de 2019)¹⁹.

Además de las importantes restricciones macroeconómicas de la economía cubana, la evolución de las estructuras microeconómicas son determinantes para su transformación. La incorporación de las *remuneraciones* o salarios y la eliminación del concepto de «explotación del hombre por el hombre» pueden permitir un avance en la creación de pequeñas y medianas empresas, hasta ahora muy restringidas por el criterio de trabajadores autoempleados o cuenta-propistas que permitía la creación de micro empresas sin asalariados y de un número restringido de actividades autorizadas. Las reformas del modelo propuestas en el VII Congreso del Partido Comunista Cubano en abril de 2016, deberían estimular este crecimiento de actividades. En este Congreso, el documento «Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista», establece que las personas naturales cubanas pueden constituir los siguientes tipos de negocios:

- 1) Pequeños negocios, que se realizan, en lo fundamental, por el trabajador y su familia. Estos no constituyen entidades empresariales ni tienen personalidad jurídica;
- 2) Empresas privadas de mediana, pequeña y micro escalas según el volumen de la actividad, cantidad de trabajadores y objeto social, que son reconocidas como personas jurídicas.

17. Obra realizada por la empresa brasileña Odebrecht.

18. Véase sitio web de Zona Especial de Desarrollo Mariel: <http://www.zedmariel.com/es>

19. Véase el Programa de Desarrollo y Negocios de la ZED Mariel: <http://www.zedmariel.com/es/novedades/el-programa-de-desarrollo-y-negocios-de-la-zed-mariel>

También en dicho documento se prevé la inversión extranjera directa:

Se promueve y autoriza la constitución de empresas de propiedad totalmente extranjera por los períodos acordados entre las partes, en especial para desplegar modernas capacidades productivas en función del desarrollo económico y social, como una modalidad de inversión extranjera directa.

La clave del desarrollo de la economía cubana entre estas pequeñas y medianas empresas está en la capacidad que tengan para integrarse vertical u horizontalmente en las empresas de mayor tamaño, en particular las de capital extranjero, con verdaderas cadenas de valor que permitan una mayor competitividad, con incorporación de conocimiento y tecnología. Si las pequeñas y medianas empresas acaban formando un bloque aparte de las empresas extranjeras junto con las empresas estatales («entidades empresariales de todo el pueblo» y las «presupuestadas»), el modelo difícilmente funcionará.

Richard Feinberg (2018) sugiere una serie de reformas económicas realistas (aunque ambiciosas) para consolidar los beneficios de la economía interna del ámbito privado y del turismo internacional, además de atraer más inversión extranjera, inyectar un nuevo dinamismo en los sectores fundamentales de la energía y la agricultura y mejorar las crecientes desigualdades de oportunidades e ingresos. También menciona la necesaria reforma del sistema monetario dual, aunque apunta la cita de Raúl Castro que reconoció que «la eliminación de la dualidad monetaria y cambiaría por sí misma no solucionará mágicamente todos los problemas acumulados en la economía cubana». En el mismo sentido de la prioridad de la reforma del sistema monetario dual insiste Grabendorff (2014), ya que con una relación de 24 a 1 entre el peso cubano (CUP) y el peso convertible (CUC) es imposible establecer criterios claros de costo y beneficio, al tiempo que tiene efectos muy negativos en la competitividad internacional de la economía cubana. En 2013 se inició la puesta en marcha de la primera etapa de la unificación cambiaria en el sector empresarial. En 2014 se publicaron los criterios contables que deberán aplicar las entidades estatales en la revaluación de las partidas de sus activos y pasivos cuando se inicie la unificación monetaria y en lugares seleccionados. Se comenzó a efectuar pagos en CUP por productos nominados en CUC a la tasa de 24CUP igual a 1CUC. Actualmente todavía coexisten distintos cambios entre el CUC y el CUP (un tipo de cambio para las empresas de 1:1, un tipo para la población de 1:24, un tipo para el cálculo del salario de 1:10 en la Zona Especial de Mariel, 1:2 para las empresas mixtas y 1:7 para las ventas de agricultores al turismo). Para que el sector productivo inicie las transformaciones y para que la inversión extranjera despegue con fuerza se requiere eliminar el actual sistema de cambios múltiples (ICEX, 2019).

A pesar del relativamente poco optimista escenario expuesto por las restricciones externas que se han producido en los últimos años, algunos autores, como Mesa-Lago (2019), sostienen que existen elementos que pueden ayudar a percibir ciertas mejoras en el horizonte: la flexibilización en el procedimiento para aprobar inversiones está incrementando los proyectos aprobados; el incremento sostenido de las remesas externas que han pasado de 1.447 millones de dólares en 2008 a 3.355 millones de dólares en 2015 (Palacios, 2019) constituyen la segunda

fuerza de divisas; el pago de la deuda externa negociada, que ha mejorado el crédito externo; los convenios firmados con Rusia y China; así como el aumento del intercambio comercial con Rusia después de un período de estancamiento (Mesa-Lago, 2019).

El desarrollo de políticas industriales y comerciales dirigidas a reducir la dependencia importadora representa uno de los principales retos de la economía de la isla para el largo plazo. También debe tenerse muy en cuenta la restricción externa a la hora de diseñar una política económica capaz de afrontar las principales amenazas y oportunidades a las que se enfrenta el país en los próximos años. El cambio de Gobierno en la República Bolivariana de Venezuela o el endurecimiento del bloqueo por parte del Gobierno de Trump socavarían notablemente el volumen de divisas disponibles en Cuba. Flexibilizar la restricción externa cubana también requerirá estimular la IED, continuar con el proceso de vuelta a los mercados de capitales e introducir cambios en la regulación que permitan la inversión productiva de las remesas. Para ello, las inversiones en el sector no estatal deberían abrirse a profesiones y actividades de mayor productividad, permitiendo aprovechar el enorme capital humano del que dispone Cuba (Palacios, 2019).

Flexibilizar la restricción externa cubana también requerirá estimular la IED, continuar con el proceso de vuelta a los mercados de capitales e introducir cambios en la regulación que permitan la inversión productiva de las remesas.

5. Reflexiones finales

La situación económica en Cuba actualmente es más crítica que la de 2016, cuando se firmó el Acuerdo entre la Unión Europea y la República Cuba. El bloqueo de Estados Unidos y el levantamiento de la suspensión del título III de la ley Helms-Burton han reducido sensiblemente los ingresos del turismo norteamericano por una parte y por otra destacan las posibilidades de interposición de demandas de ciudadanos estadounidenses afectados por incautaciones de propiedades de las que se han beneficiado inversores extranjeros. Esto ha puesto en jaque a numerosas empresas europeas que han invertido en Cuba y que, en consecuencia, no seguirán invirtiendo mientras no tengan garantías de no ser condenadas en Estados Unidos.

También el embargo petrolero a Venezuela (motivado para propiciar el cambio político en el país y al mismo tiempo dificultar la situación económica en Cuba), puede frenar la transformación del sistema económico de la isla tal como está contemplado en la nueva Constitución de 2019.

El cambio de enfoque de la UE en el ADPC sitúa el peso de la agenda en la transformación de la economía cubana. Para la UE lo importante es que el modelo de desarrollo cubano funcione. Si bien en relación con la economía cubana el ADPC se refiere exclusivamente a acompañar el proceso de actualización de la economía y la sociedad en Cuba, la falta o lentitud en las reformas que afectan la capacidad comercial de la economía, tales como la dualidad cambiaria o las numerosas peculiaridades de su régimen de comercio –incompatibles con la disciplina multilateral– podrían poner en riesgo toda la estructura de cooperación en el ámbito económico.

Por el momento y a pesar del optimismo generado, vista la evolución del empleo cuentapropista y cooperativo, no parece que este sector privado pueda ser el detonante de la transformación de la economía cubana, sino

más bien una válvula de escape para afrontar el deterioro del ingreso personal por una vía formal y del empleo excedente procedente de la reestructuración de las empresas estatales. La única posibilidad de modernización de la economía sigue siendo de arriba hacia abajo por quienes controlan los principales sectores de la economía y su sector exterior.

El Acuerdo de la UE puede facilitar el desarrollo, pero quizás sea insuficiente ante las dificultades que se presentan. La UE, sin duda, se concentrará en cómo eludir los efectos extraterritoriales de las sanciones a las empresas europeas en virtud de la ley Helms-Burton, con el fin de que no se vean afectadas las inversiones esenciales para el desarrollo. Este ha sido uno de los temas de la agenda de la visita de Federica Mogherini²⁰, la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, a la Habana el 8 y 9 de septiembre de 2019 para presidir el consejo conjunto UE-Cuba y de su reunión con el ministro de Asuntos Exteriores, Bruno Rodríguez.

Por ello, además del bloqueo de Estados Unidos, hay que considerar el «bloqueo interno» –así denominado por el presidente Miguel Díaz-Canel– al que se refirió Federica Mogherini en su visita, señalando que Cuba «está en una encrucijada luego de haber completado su transición generacional y haberse dotado de una nueva Constitución». Las perspectivas de futuro del diálogo político entre ambas partes, así como la cooperación política y comercial, temas centrales de la agenda, están en entredicho por parte de la oposición cubana que critica que, en la visita de Mogherini, no se haya hablado de derechos humanos²¹. La presión de la oposición cubana puede influir indirectamente en la agenda de la relación basada en el ADPC, si también se presiona desde determinadas posiciones partidistas en la UE. Habrá que ver la sensibilidad de la nueva Comisión Europea y el nuevo Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que se ha puesto en marcha el 1 de diciembre de 2019. Justo antes de la toma de posesión de la nueva Comisión, el Parlamento Europeo el 28 de noviembre de 2019 aprobó la Resolución 2019/2929 (RSP) sobre Cuba, en particular el caso de José Daniel Ferrer (Parlamento Europeo, 2019), pidiendo a la Comisión y al Alto Representante el reconocimiento de la oposición política al Gobierno de Cuba. Si la economía cubana no avanza, difícilmente avanzará el diálogo político.

Referencias bibliográficas

Alzugaray, Carlos. «Cuban Revolutionary Diplomacy 1959-2017». Versión actualizada de *Cuban Revolutionary Diplomacy 1959-2009*, en: McKercher, B. J. C. (ed.). *Routledge Handbook of Diplomacy and Statecraft*. Londres y Nueva York, Routledge Taylor and Francis Group, 2017, pp. 169-180 (en línea) [Fecha de consulta 06.06.2019] https://www.academia.edu/35276915/Cuban_Revolutionary_Diplomacy_1959-2017_1

Aranzadi Tellería, Dionisio. *Cooperativismo industrial como sistema, empresa y experiencia*. Bilbao: Universidad de Deusto, 1976.

Comisión Europea *Comercio para todos. Hacia una política de comercio e inversión más responsable* Luxemburgo, Oficina de publicaciones de la Unión Europea, 2015.

20. Según informa la agencia Euronews: <https://es.euronews.com/2019/09/09/la-ley-helms-burton-en-la-agenda-cuba-de-mogherini>

21. Según determinada prensa: <http://www.alertadigital.com/2019/09/13/federica-mogherini-alta-representante-de-la-ue-viaja-a-cuba-y-no-habla-ni-de-democracia-ni-de-derechos-humanos/>

Consejo Europeo. «Propuesta conjunta de Decisión del Consejo relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la República de Cuba, por un lado, y la Unión Europea y sus estados miembros, por otro». Bruselas: Consejo de Europa (21 de septiembre de 2016) 43 final (en línea) [Fecha de consulta 14.12.2019] <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12497-2016-INIT/es/pdf>

Constitución de la República de Cuba de 1976 (en línea) [Fecha de consulta 15.02.2019] <http://www.cuba.cu/gobierno/cuba.htm>

Constitución de la República de Cuba de 2019 (en línea) [Fecha de consulta 15.02.2019] <https://www.cubahora.cu/uploads/documento/2019/01/05/nueva-constitucion-240-kb.pdf>

Cuba Debate. «Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista» (julio 2017) (en línea) [Fecha de consulta 12.06.2019] <http://www.cubadebate.cu/especiales/2017/07/13/lea-los-textos-definitivos-de-la-conceptualizacion-del-modelo-cubano-y-la-actualizacion-de-los-lineamientos/#.XF8CNC1DImA>.

De Miranda, Mauricio. «Reformas necesarias en Cuba: de una economía centralmente dirigida a un mercado regulado». *On Cuba News* (5 de octubre de 2019) (en línea) [Fecha de consulta 16.12.2019] <https://oncubanews.com/cuba/reformas-necesarias-en-cuba-de-una-economia-centralmente-dirigida-a-un-mercado-regulado/>

Diamint, Ruth y Tedesco, Laura. «La incertidumbre cubana. El papel de las fuerzas armadas en la apertura política de la isla». *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 17, n.º 4 (octubre-diciembre 2017), pp. 19-25.

Diario Oficial de la Unión Europea. «Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por un lado, y la República de Cuba, por otro» (13 de diciembre de 2016) (en línea) [Fecha de consulta 12.12.2019] <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:3371:FULL&from=ES>

Díaz, Ileana. «La innovación en Cuba: un análisis de sus factores clave». *Innovar*, n.º 71 (enero-marzo 2019), pp. 43-54 (en línea) [Fecha de consulta 20.06.2019] https://www.researchgate.net/publication/330403902_La_innovacion_en_Cuba_Un_analisis_de_sus_factores_claves_para_su_evaluacion.

Domínguez, Jorge. «Cuba's Economy at the End of Raúl Castro's Presidency: Challenges, Changes, Critiques, and Choices for the Future», en: Domínguez, Jorge; Pérez Villanueva, Omar Everlery y Barbería, Lorena (eds.). *The Cuban Economy in a New Era. An agenda for Change toward Durable Development*. Harvard University Press, 2017, pp. 1-22.

Fajardo, Gemma y Moreno, Marta (coords.). *El cooperativismo en Cuba*. Universitat de Valencia – CIRIEC-España, Valencia, 2018, p. 287.

Feinberg, Richard. *La economía de Cuba después de Raúl Castro: Historia de tres mundos. Foreign Policy at Brookings*. Washington D. C.: Brookings Institution, 2018, p. 21 (en línea) [Fecha de

consulta 20.03.2019] <https://www.brookings.edu/es/research/la-economia-de-cuba-despues-de-raul-castro/>

Felber, Christian. *Trading for Good: How Global Trade Can be Made to Serve People Not Money*. Londres: Zed Books, 2019.

Fuentes-Ramírez, Ricardo. «The Updating of the Cuban Model: Precursor Socialism and Cooperativism». *Latin American Perspectives*, n.º 6. (noviembre 2018), pp. 140-155.

Grabendorff, Wolf. «Cuba: reforming the economy and opening society». *NOREF Report* (septiembre 2014) (en línea) [Fecha de consulta 16.06.2019] https://www.academia.edu/9205491/Cuba_reforming_the_economy_and_opening_society?auto=download

Granma. *Informe sobre las afectaciones del bloqueo a Cuba del año 2019*. (20 de septiembre de 2019) [Fecha de consulta 16.12.2019] <http://www.granma.cu/cuba/2019-11-08/informe-sobre-las-afectaciones-del-bloqueo-a-cuba-del-ano-2019-20-09-2019-13-09-08>.

Hernández, Rafael. «Cuba probable. La transición socialista y el nuevo Gobierno». *Latin American Perspectives. A scholarly journal: blog* (19 abril 2018a) (en línea) [Fecha de consulta 28.04.2018] <http://laperspectives.blogspot.com/2018/04/exclusive-cuba-probable-la-transicion.html>.

Hernández, Rafael. «Por fin, la (real) transición política cubana». *Foreign Affairs Latinoamérica*, n.º 4 (octubre-diciembre 2018b), pp. 53-62.

ICEX. «Informe económico y Comercial. Cuba. Elaborado por la Oficina Económica y Comercial de España en La Habana» (septiembre 2019) (en línea) [Fecha de consulta 27.12.2019] https://www.icex.es/icex/wcm/idc/groups/public/documents/documento/mde5/ode1/~edis/doc2019815156.pdf?utm_source=RSS&utm_medium=ICEX.es&utm_content=20-09-2019&utm_campaign=Informe%20económico%20y%20comercial.%20Cuba%202019

Mesa-Lago, Carmelo «**La reforma de la economía cubana: secuencia y ritmo**» *Política Exterior*, n.º 161 (septiembre-octubre 2014), p. 52-68.

Mesa-Lago, Carmelo y Vidal Alejandro, Pavel. «El impacto en la economía cubana de la crisis venezolana y de las políticas de Donald Trump». Real Instituto Elcano, DT 9/2019 (mayo 2019) (en línea) [Fecha de consulta 08.09.2019] http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt9-2019-mesalago-vidalalejandro-impacto-economia-cubana-tesis-venezolana-politicas-donald-trump.

Mesa-Lago, Carmelo. «El enfriamiento de la economía cubana». *Nueva Sociedad. Coyuntura NUSO*, n.º 279 (enero-febrero 2019) (en línea) [Fecha de consulta 17.12.2019] <https://www.nuso.org/articulo/el-enfriamiento-de-la-economia-cubana/>.

Novkovic, Sonja y Veltmeyer, Henry (coords.). *Co-operativism and Local Development in Cuba An Agenda for Democratic Social Change*. Series: Studies in Critical Social Sciences, vol. 121. Leiden, Boston: Brill, 2018, p. 255.

ONEI. *Anuario Estadístico de Cuba 2018* Oficina Nacional de Estadística e Información (2019).

Palacios, Juan Carlos. «Análisis de la restricción externa de la economía de Cuba en el actual contexto de incertidumbre». *Revista de la CEPAL*, n.º 127 (abril 2019), p. 193 (en línea) [Fecha de consulta 17.12.2019] https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44577/1/RVE127_Palacios.pdf .

Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de noviembre de 2019, sobre Cuba, en particular el caso de José Daniel Ferrer (2019/2929(RSP)) (en línea) [Fecha de consulta 14.12.2019] http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0073_ES.pdf

Proyecto de Constitución de la República de Cuba. Introducción al análisis del Proyecto de Constitución de la República durante la consulta popular (en línea) [Fecha de consulta 15.02.2019] <https://www.cubahora.cu/uploads/documento/2018/07/30/tabloide-proyecto-constitucion-de-la-republica-version-ligera-1.pdf>

Sánchez, Yoani. «Brasil en Cuba, cuando el pragmatismo supera la ideología». *14YMedio.com* (16 de febrero 2019) (en línea) [Fecha de consulta 20.03.2019] https://www.14ymedio.com/opinion/Brasil-Cuba-pragmatismo-supera-ideologia_0_2602539730.html.

Tedesco, Laura. «De militares a gerentes. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias en Cuba». *Nueva Sociedad NUSO*, n.º 278 (noviembre-diciembre 2018) (en línea) [Fecha de consulta 17.12.2019] <https://nuso.org/articulo/de-militares-gerentes-las-fuerzas-armadas-revolucionarias-en-cuba/>

Tirado, Arantxa y Caballero, Félix. «Rusia en América Latina: ¿amenaza para EE. UU.?». *Análisis Geopolítico*. Centro Estratégico Latinoamericano de Geopolítica (CELAG) (agosto 2019) (en línea) [Fecha de Consulta 15.12.2019] <https://www.celag.org/rusia-en-america-latina-amenaza-para-eeuu/>

Tirole, Jean. *La economía del bien común*. Barcelona: Taurus, 2017.

Torres, Ricardo. «Estructura económica y crecimiento. Apuntes sobre políticas de desarrollo productivo en el nuevo contexto de la economía cubana», en: De Miranda, Mauricio y Pérez Villanueva, Omar Everlenny. *Cuba. Hacia una estrategia de desarrollo para los inicios del siglo XXI*. Bogotá: Social Science Research Council-Pontificia Universidad Javeriana, 2012, pp. 51-94.

Torres, Ricardo. «An Analysis of the Cuban Economic Reform», en: Domínguez, Jorge; Pérez Villanueva, Omar Everlenny y Barbería, Lorena (eds.). *The Cuban Economy in a New Era. An agenda for Change toward Durable Development*. Harvard University Press, 2017, pp. 23-51.

