

Informe de Actividad
22-23 de septiembre 2008

FRIDE
FUNDACIÓN
PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES
Y EL DIÁLOGO EXTERIOR



Visiones Académicas Europeo-Cubanas sobre Economía, Desarrollo y Cooperación

FRIDE

La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) es una organización privada, independiente y sin ánimo de lucro, con sede en Madrid. FRIDE concentra sus actividades en cuestiones relacionadas con la democracia y los derechos humanos; paz y seguridad; y acción humanitaria y desarrollo. A través de sus áreas de investigación, FRIDE tiene como objetivo influenciar las políticas de los Estados y fomentar la información pública.

CIDOB

El Centro de Investigación de Relaciones Internacionales y Desarrollo, que tiene su sede en Barcelona, se dedica a generar ideas y realizar actividades que concurren a consolidar la conciencia de pertenencia a una comunidad global y a fomentar un mejor entendimiento de y entre las sociedades. Sus principales campos temáticos son la política internacional y la seguridad, la cooperación y el desarrollo, y las dinámicas interculturales y las migraciones.

CEEC

El Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC) es una institución de la Universidad de La Habana cuya misión es contribuir al estudio y desarrollo de la Economía Cubana a través de la docencia, la investigación, la capacitación y la prestación de servicios de consultoría en los ámbitos de la economía y la gerencia.

Objetivos y contexto de la reunión

Este seminario, que se realizó del 22 al 23 de septiembre de 2008 a puerta cerrada en Casa de Galicia/Madrid, reunió a un amplio grupo de especialistas cubanos de la isla con sus contrapartes europeas. El objetivo principal fue iniciar, desde un ángulo multidisciplinar, un proceso de diálogo franco y abierto sobre las perspectivas de desarrollo socio-económico de Cuba y sus relaciones con la Unión Europea (UE). El evento, planteado como un punto de partida para abrir espacios de reflexión, contó con el auspicio de la AECID y fue co-organizado por el CIDOB y FRIDE con la contraparte local del Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC) y el apoyo de la Universidad de La Habana.

Cabe resaltar que debido al difícil panorama de cooperación (la Asistencia Oficial al Desarrollo estuvo suspendida en el periodo 2003-2008)¹ fue una de las pocas reuniones realiza-

¹ En una Declaración, firmada en La Habana el 23 de octubre de 2008, la República de Cuba y la Comisión Europea reanudaron la cooperación.

das en muchos años que permitió un intercambio académico entre cubanos y europeos. En primer lugar, el seminario sirvió a los participantes europeos para obtener información de primera mano incluyendo estadísticas actuales sobre la situación socio-económica de Cuba y contrastar, en un clima cordial, puntos de vista sobre vías de desarrollo e inserción internacional. En segundo término, la reunión no sólo facilitó avanzar en el análisis de los cuatro temas del evento, sino que también contribuyó a restablecer la confianza mutua y abrir nuevas puertas de cooperación en diferentes disciplinas. En tercer lugar, el evento fue percibido como un primer paso para promover, en el futuro, una red entre especialistas para intercambiar información sobre una base más regular.

El evento se desarrolló en un contexto político favorable, puesto que la UE había decidido, en junio de 2008, eliminar las "cuatro medidas" que restringieron y condicionaron negativamente la cooperación entre Cuba y la UE. Aún así, es de esperar que el debate intraeuropeo sobre Cuba continúe durante la Presidencia checa de la UE en el primer semestre de 2009, cuando se evalúen los resultados de la Posición Común sobre Cuba aprobada en 1996. Asimismo, Cuba también será un tema importante durante la Presidencia española de la UE en 2010 y de cara a la próxima Cumbre UE-América Latina-Caribe.

Del lado cubano, el gobierno de Raúl Castro ha anunciado una serie de cambios estructurales en la economía y la administración del Estado, cuyo alcance y objetivos desataron un debate animado y plural entre los asistentes. Asimismo, la gradual recuperación de la economía cubana se vio perjudicada por los daños causados por dos huracanes que azotaron la isla durante el mes de septiembre de 2008. Por último, la crisis financiera y económica internacional ensombrece las perspectivas económicas de Cuba, teniendo en cuenta que el país recibe una parte significativa de los ingresos del sector turístico y en menor medida de las remesas, importa una buena parte de los alimentos y cuenta con recursos energéticos limitados.

Las perspectivas de desarrollo socio-económicas

Desafíos sociales. En cuanto a las políticas sociales, se informó que desde 2000 se está impartiendo una nueva política social incluyendo programas específicos para grupos vulnerables y otros sectores de la población, entre ellos los niños, los discapacitados y los ancianos. Por tanto, un primer desafío social considerado fue la necesidad de medir el impacto de las nuevas políticas sociales dirigidas hacia determinados sectores de la población, además de los criterios para establecer prioridades respecto a los grupos vulnerables a los que asistir con programas específicos. Aquí se abrió un debate sobre cómo precisar un equilibrio entre el enfoque universalista que ha predominado hasta el momento y la necesidad de un tratamiento más singularizado de personas y grupos concretos.

Posteriormente, se enfatizaron algunas dificultades en materia de educación y el sistema de pensiones. Otro debate interesante se refirió a la necesidad de afrontar los desequilibrios territoriales, que tienen consecuencias sociales muy relevantes. La educación, junto con la salud, fue considerada como uno de los pilares fundamentales para evitar quiebras en la cohesión social. También se destacó que Cuba mantiene el compromiso con el enfoque universal incluyendo el acceso a la Universidad para toda la población. Sin embargo, en los últimos años y ante la mengua de los recursos disponibles, la inversión en el sector educativo y de salud tuvo que priorizar el mantenimiento de las infraestructuras frente a los recursos humanos. En concreto, en el debate se mencionó que faltan profesores calificados y un mayor incentivo salarial. También se planteó la necesidad de evaluar si en algún momento ha afectado a la calidad de sus prestaciones la reestructuración de estos sectores.

Similar al debate europeo, el envejecimiento de la población plantea el problema de cómo mantener los

equilibrios entre ingresos y gastos en el sistema de pensiones de la seguridad social. Se informó que un 12 por ciento de la población cubana es mayor de 65 años y que con la nueva Ley de Seguridad Social se subirá la edad de jubilación, a la vez que se aumentarán las pensiones. Con todo, ante la estructura demográfica de Cuba, se planteó el interrogante de cómo seguir financiando el sistema de seguridad social en el futuro teniendo en cuenta los limitados recursos del gobierno.

Desafíos económicos. En el panorama económico, se consideró una cuestión de máxima prioridad la difícil situación del abastecimiento, un tema que concentró parte de la discusión sobre la economía cubana. El sector agrícola representa un 20 por ciento de la fuerza laboral del país pero su nivel de productividad sigue siendo muy bajo, ya que sólo genera un 4 por ciento del PIB (aunque incluyendo su aportación indirecta, sería un 20 por ciento). De este modo, Cuba importa la mitad de los alimentos en el exterior, siendo Estados Unidos uno de los principales abastecedores. En estas condiciones, los factores de vulnerabilidad para la seguridad alimentaria se duplican, tanto por la dependencia importadora como por la relación comercial con Estados Unidos en un contexto de tensiones políticas.

Además de la seguridad alimentaria, por sus efectos multiplicadores en el resto de la economía –desde insumos a transporte o energía–, el sector agrícola es considerado decisivo y estratégico. Por último, tampoco hay que olvidar que es una importante fuente de empleo y que hace un aporte significativo a algunos rubros de exportación (entre ellos azúcar y tabaco). Por todo ello, mejorar los niveles de producción y de la distribución de productos agrícolas en todo el país, a la vez que reducir los precios de los alimentos, sigue siendo una de las tareas pendientes.

Un primer paso en este sentido han sido las medidas adoptadas desde finales de 2007 y a lo largo de 2008. La aprobación de reformas graduales, preferentemente en la agricultura, y la eliminación de otras medidas restrictivas, junto al anuncio de cambios económicos por parte del gobierno de Raúl Castro, crearon a la vez grandes expectativas e incertidumbres. La mayoría de

los participantes coincidió en que las transformaciones económicas realizadas en Cuba en los últimos quince años permitieron una considerable recuperación macroeconómica con tasas de crecimiento anual en torno al 6-7 por ciento. No obstante, esta evolución positiva no ha tenido los efectos deseados en la vida de la población. Por tanto, se concordó la necesidad de seguir el camino iniciado a través de la aprobación de medidas adicionales para mejorar la situación de abastecimiento y elevar, a medio plazo, el nivel de vida de los ciudadanos.

A lo largo del evento se expresaron dudas sobre la capacidad estructural para mantener sostenidamente el modelo de crecimiento y desarrollo. En este marco se abrió un controvertido debate sobre la velocidad y el impacto del incipiente proceso de cambios económicos en Cuba. Sin ánimo de establecer un catálogo exhaustivo, se mencionaron algunas medidas relevantes para realizar reformas estructurales, entre ellas una progresiva desestatalización y descentralización en los diferentes sectores de la economía cubana para elevar los niveles de productividad, la creación de mecanismos para superar la segmentación actual de los mercados y para superar la actual dualidad monetaria entre peso cubano y CUC. También se analizaron cuestiones relativas a la capacidad adquisitiva de la población y a sus posibilidades para desarrollarse con mayor autonomía, entre ellas la revisión de la política salarial, incluyendo nuevos incentivos y subsidiando a las personas en vez de los productos. El objetivo final de estas medidas sería reasignar los recursos, con menos énfasis en los mecanismos igualitarios para satisfacer las necesidades de la población y revalorizando la motivación por el factor trabajo.

En el seno de estos debates se diferenciaron tres posibles tipos de "transición económica": una terapia de choque, una transición gradual y un ajuste evolutivo. Este último modelo más flexible y pragmático fue identificado como el más exitoso que podría considerarse también para el caso cubano. Se llegó a la conclusión de que habría que evitar una terapia de choque, que ha tenido efectos negativos en muchos países en transformación. Sobre la base de este entendimiento, se perci-

bieron dos visiones en cuanto al futuro económico de Cuba.

Algunos participantes opinaron que las medidas o reformas deberían ser estructurales, formar parte de un paquete con consistencia temporal, tener una secuencia previsible y transparente, con una jerarquía de prioridades que permita planificar a futuro. En este mismo sentido, varios participantes advirtieron que el debate nacional convocado en 2006 por Raúl Castro generó grandes expectativas entre la población, lo cual introduce otro elemento de incertidumbre en el proceso actual de transformación, que podría desembocar en frustración, o podría acelerar las reformas, ya que el actual gobierno va a ser medido más por sus resultados, a diferencia de otros anteriores que podían servirse del impulso ideológico. Por tanto, las variables participación y diversificación de los actores sociales implicados fueron identificadas por algunos como otros elementos que debería tener en cuenta la cúpula dirigente a la hora de tomar decisiones.

Otros participantes descartaron esta opción, arguyendo que reformas demasiado rápidas podrían tener altos costes sociales y políticos para el país. En este sentido, se explicó que el "triple" consenso –en la cúpula política, entre liderazgo y ciudadanos, y entre las cinco generaciones que actúan en política–, es un requisito imprescindible para realizar cambios en Cuba. Asimismo, aludieron a otros argumentos a favor de una transformación lenta y consensuada: por un lado, está el delicado equilibrio entre elevar la productividad y a la vez mantener el empleo y, por otro, cómo paliar la situación de los que se consideren perdedores de este proceso. Aparte del elemento consenso, se identificó la aprobación de cambios institucionales en el gobierno y en la administración del Estado como otro requisito previo al desarrollo de medidas estructurales. En este sentido, se explicó que el Congreso del PCC, convocado para finales de 2009, podría ser un importante hito para marcar el camino futuro.

En este contexto, se aludió al ejemplo de otros países que realizaron procesos de cambio y que afrontaron el dilema entre abrir y preservar el sistema. Haciendo

referencia al caso de China, se planteó que aún no está claro si las reformas económicas han erosionado o preservado el sistema. Otro referente fue el modelo húngaro del "comunismo gulasch", que combinó el comunismo con elementos de capitalismo. Ni estos dos modelos ni tampoco la experiencia de otros países mencionados durante el evento permitieron sacar conclusiones contundentes sobre cómo se puede transformar, con bajos costes para la población y sin abandonar los logros sociales, una economía de planificación centralizada estatal en otra más abierta y participativa. Por tanto, se acordó que transferir experiencias sólo es posible dentro del contexto particular de cada país. Algunos destacaron que el objetivo clave de las autoridades cubanas es preservar el sistema y ello condiciona el ritmo de las reformas. Arguyendo que el caso cubano también señala los límites de bienestar social en un sistema socialista con una fuerte dependencia del exterior, se sugirió que el mejor modelo sería llegar a un "socialismo del vaso de leche" sin benefactor externo.

Finalmente, algunos participantes compararon los recientes cambios anunciados por el gobierno de Raúl Castro con la etapa de apertura económica de los años noventa. Varios expertos subrayaron que, a diferencia de la década de los noventa, cuando desapareció el bloque socialista, el debate actual es inducido desde dentro y no provocado por choques externos. En este sentido, no se trata de un ajuste forzado por una adversa coyuntura internacional, sino de un profundo y pragmático debate nacional sobre el futuro socio-económico del país. Se explicó que esta vez no se plantea solamente la supervivencia sino una transformación dentro del sistema. Es por ello y por los profundos cambios que experimentó la sociedad cubana desde los años noventa que el debate actual representa otra etapa más compleja y probablemente duradera en la historia del país.

Relaciones económicas externas y la cooperación con Europa

En cuanto a la trayectoria externa de la economía cubana, varios ponentes empezaron por explicar la profunda transformación sectorial que ha experimentado en los últimos años. Por un lado, se valoró el esfuerzo de diversificación productiva del comercio exterior cubano desde los años noventa que se realizó generalmente en condiciones de competitividad abierta de precios y mercados en el contexto internacional. Sin embargo, más recientemente se restringieron los términos anteriores de apertura y diversificación. También se explicó que en los últimos años la exportación de servicios de salud se ha convertido en el principal rubro del país, seguido por el turismo, el níquel, el tabaco y la industria azucarera. En síntesis, esto significaría una evolución económica “de la renta del azúcar a la renta de los médicos”.

Se informó que la exportación de servicios de salud es el resultado de estrechas relaciones políticas entre los gobiernos de Cuba y Venezuela. Ante los límites de este mercado y el riesgo de crear una nueva dependencia del exterior, se desarrolló un debate sobre la conveniencia de singularizar la relación con Venezuela. La mayoría de los participantes consideró la diversificación de los socios comerciales como la opción más beneficiosa para Cuba. A raíz de este tema se plantearon también si estas medidas de reorientación productiva, de selección de socios y de marco regulador pueden tener consecuencias en términos de mayor o menor vulnerabilidad externa. En ese sentido, teniendo en cuenta la tendencia estructural del comercio exterior cubano a generar déficit, se mencionaron también las dificultades añadidas del financiamiento y sus consecuencias en el endeudamiento externo.

Este cambio de orientación desde una apertura y diversificación a una búsqueda selectiva de socios comerciales se aprecia también en el resultado de los intercambios por países. Aunque la UE en su conjunto sigue siendo el principal bloque de comercio con la isla, a nivel individual China y Venezuela se han convertido desde 2004 en los socios comerciales principales de Cuba, seguidos por Canadá, España, Estados Unidos, Países Bajos, Italia, Alemania y Brasil.

En el debate se suscitó que el caso de Estados Unidos es muy peculiar, ya que pese al embargo comercial y las medidas reforzadas para controlar la relación económica, al levantarse algunas restricciones para la exportación de alimentos y medicinas, Estados Unidos se ha convertido en un proveedor relevante de Cuba. Aún así, se destacó que la política de Estados Unidos es contradictoria. En un contexto de tensiones políticas, por un lado, se establecen condiciones especiales de levantamiento parcial del embargo (aunque con la obligación de comprar al contado) y, por otro, se dictan mayores medidas restrictivas para viajar o enviar remesas a los familiares. En ese sentido, uno de los desafíos futuros es cómo mejorar la relación con un mercado natural por su proximidad geográfica. Algunos participantes opinaron que la inmovilidad política seguirá predominando en las relaciones bilaterales, independientemente de quién sea el próximo Presidente de Estados Unidos. Del lado cubano se pronosticaron pocos cambios en la política estadounidense hacia la isla y el mantenimiento de relaciones hostiles a corto plazo.

En cuanto al flujo de inversión extranjera directa (IED), se informó que está concentrada en pocos sectores (níquel, turismo, tabaco, energía), pocas empresas y territorios muy concretos, lo cual limita sus efectos de arrastre sobre el conjunto de la economía. Además, últimamente se ha producido una reducción y concentración de las empresas mixtas, cuyo número descendió en los últimos siete años de más de 400 a 230, de los cuales un 51 por ciento (118) se crearon con capital europeo. Esta tendencia a la creación de oligopolios se consideró preocupante en términos de equilibrios y de eficiencia, pues a pesar de la fortaleza

que se pueda conseguir a través del control hay que tener en cuenta la falta de incentivos a la competencia.

A continuación, se subrayaron algunos factores externos e internos que contribuyen a explicar el limitado compromiso de los inversores europeos en Cuba. Entre las trabas externas se resaltó la Ley Helms-Burton, aprobada en 1996 por Estados Unidos. A juicio de algunos, a pesar de que su aplicación ha sido relativamente limitada, esta ley ha sido eficaz como amenaza para desalentar a nuevos inversores. En cuanto a las restricciones internas, se destacaron algunas debilidades institucionales, como la escasa separación entre política y administración, o el predominio de los contactos personales para avanzar los proyectos, todas ellas producidas por la discrecionalidad del marco regulador. En ese sentido, aunque se considera que la discrecionalidad es una fortaleza para el gobierno cubano, por otro lado se destacó que conlleva otras debilidades porque limita la certidumbre, la previsibilidad y la estabilidad jurídica, elementos todos ellos que favorecen la llegada de inversión exterior.

Una mayor protección y garantía de la IED, la ampliación de las limitaciones temporales, el aumento de los niveles de productividad y la diversificación de la economía cubana para reducir la dependencia del exterior, se identificaron como desafíos principales del sector externo de la economía cubana. También la mayoría de los participantes acordó que sería deseable promover una inserción internacional diversificada de Cuba incluyendo mayores vínculos con el Caribe. Asimismo, se planteó elevar el nivel de inversiones en infraestructura, energía y el sector alimentario para reducir el alto nivel de las importaciones. Finalmente, se mencionó como otra tarea pendiente del sector económico externo la renegociación de la deuda externa, ya que se considera un requisito fundamental para mejorar el acceso al financiamiento.

Luego, varios participantes aludieron al creciente flujo de remesas, en su mayoría procedentes de Estados Unidos, que con un monto anual estimado en 950 millones de dólares representan la tercera fuente de divisas en Cuba. Sin embargo, comparado con otros

países de la región, su participación en el PIB es relativamente baja, pues se considera cercana al 5 por ciento. Aún así, varios participantes advirtieron ante el peligro de llegar a una economía rentista improductiva en beneficio de unos pocos y que contribuye a incrementar la desigualdad social. En este sentido, algunos consideraron las remesas como un "flujo defectivo".

Finalmente, se analizaron comparativamente las relaciones bilaterales con dos socios importantes de Cuba: Canadá y España. Por un lado, se resaltó que Canadá se ha convertido en un socio primordial para Cuba. Es el principal emisor de turismo, el primer inversor en volumen y su tercer socio comercial después de China y Venezuela, que se han perfilado como principales aliados políticos de Cuba. A juicio de algunos, a través de su política de "engagement" constante y discreta, sin imposiciones, Canadá se ha sabido adaptar a la cultura cubana y cooperar de forma eficaz en la isla.

En comparación, la relación entre Cuba y España ha sido más variada, dependiendo de las coyunturas políticas. Aparte de ser el segundo inversor y haber creado el mayor número de empresas mixtas (63), se resaltó que España sigue siendo el interlocutor político europeo privilegiado y un puente entre Cuba y Europa. En este sentido, a juicio de algunos participantes, cabe la posibilidad de que, de cara a la próxima Cumbre UE-América Latina-Caribe, el acuerdo pendiente de cooperación entre Cuba y la UE vuelva a ser un tema durante la Presidencia española de la UE. Sin embargo, otros advirtieron que la influencia de España en la UE de los 27 es limitada. Por ello y para no "caer en la trampa del juego doméstico", siendo Cuba un tema de controversia entre los dos principales partidos políticos españoles, algunos recomendaron diversificar la relación de Cuba con los países de la UE.

Fue en este marco de relaciones económicas fluidas y lazos de cooperación condicionados a la relación política entre el gobierno cubano y la UE que se situó la cooperación académica europeo-cubana. Se resaltó que el grado de intercambio académico ha sido muy dependiente de las respectivas coyunturas políticas en el seno de la UE y también en Cuba. Con el fin de man-

tener los canales abiertos, independientemente de las relaciones oficiales, se sugirió crear espacios o redes más duraderos entre expertos cubanos y europeos sobre temas de desarrollo.

En cuanto a la cooperación académica entre la UE y Cuba, ambas partes informaron de los programas existentes e insistieron en la necesidad de profundizar el intercambio universitario y entre centros académicos. En este sentido, se acordó seguir el camino iniciado de promover un mayor intercambio de informa-

ción y visiones entre especialistas cubanos y europeos en una amplia gama de temas de interés mutuo. Un primer paso en esta dirección será la divulgación de materiales entre los especialistas cubanos y europeos que participaron en este evento. Un segundo paso a seguir sería continuar la reflexión iniciada en estos y otros ámbitos temáticos de mutuo interés. En definitiva, se considera que la cooperación institucional entre el CEEC, el CIDOB y FRIDE en este seminario creó un importante antecedente para futuras actividades.

Francesc Bayo - CIDOB, Barcelona
Anicia García - CEEC, La Habana
Susanne Gratius - FRIDE, Madrid

© Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) 2007. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en el sitio web de FRIDE: www.fride.org.

Este documento pertenece a FRIDE. Queda prohibido todo tipo de reproducción o redistribución, total o parcial, sin el permiso previo de FRIDE. Las ideas expresadas por el autor no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre este documento o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org.

www.fride.org

Goya, 5-7, Pasaje 2º. 28001 Madrid — ESPAÑA. Tel.: +34 912 44 47 40 — Fax: +34 912 44 47 41. Email: fride@fride.org