

Extender la mano: La nueva economía de Cuba y la respuesta internacional

por

Richard E. Feinberg



Iniciativa para América Latina

Noviembre del 2011

**Extender la mano: La nueva economía de Cuba
y la respuesta internacional**

por

Richard E. Feinberg

Índice

1. Introducción y agradecimientos
2. La economía cubana: Desarrollo distorsionado y reformas graduales
3. La estrategia de mercado emergente de Cuba
4. Cooperación internacional para el desarrollo: Cuba como beneficiario
5. Las instituciones financieras internacionales: Relaciones con países no miembros
6. Actualizando las percepciones cubanas: Vietnam y Nicaragua en la economía global
7. Principales conclusiones y recomendaciones: Darle un impulso a Cuba
8. Acerca del autor

Introducción

Cinco décadas después de que el “Movimiento 26 de julio” de Fidel Castro entrara victorioso a La Habana el día de Año Nuevo de 1959, los Estados Unidos y Cuba separados por menos de 100 millas de aguas agitadas, siguen siendo vecinos profundamente recelosos y enredados en una telaraña de hostilidades. En el campo de la política estadounidense los acalorados debates sobre cómo responder mejor a la Revolución cubana, ya sea con leyes del Congreso o decretos del Poder Ejecutivo, implícitamente dan por sentado que sólo son dos los rivales: Washington y La Habana. Con todo, esta presunción nos lleva muy lejos de la realidad de la Cuba actual.

Desde que su modelo original, la Unión Soviética, colapsara, una Cuba reticente ha diversificado de manera drástica sus relaciones económicas internacionales. En un principio, Cuba acudió a Europa, Canadá y a una variedad cada vez más amplia de estados amigos de Latinoamérica. Durante la última década, Cuba buscó forjar sociedades económicas con las principales economías de mercado emergentes, en particular China, Brasil y Venezuela. Las compañías españolas administran muchas de las cadenas hoteleras en expansión en Cuba que anualmente reciben a 2,5 millones de turistas de todo el mundo. Una empresa canadiense es dueña en conjunto de las operaciones de minería que consisten en enviar el níquel tan cotizado a Canadá y China. En unos pocos años, China estará lista para gastar miles de millones de dólares en la construcción de un impresionante complejo petroquímico en Cienfuegos. Una empresa brasileña modernizará el Puerto de Mariel para que pueda albergar a los buques contenedores de gran porte que transiten el Canal de Panamá recientemente ensanchado. Las petroleras de diez o más países se alinearon para explorar las aguas profundas cubanas del Golfo de México en busca de petróleo.

A pesar de estos progresos, la economía cubana sigue estancada, como se describe en la Sección 1, *La principal restricción que retrasa a la economía cubana no son las sanciones impuestas por los Estados Unidos (aunque son realmente duras)*. En realidad, es el propio modelo económico desactualizado de planificación centralizada que Cuba heredó de la Unión Soviética. Los numerosos socios comerciales de Cuba quisieran invertir más en el país y preferirían importar más de la isla para corregir los desequilibrios de su balanza comercial bilateral, pero se frustran ante la escasez de ofertas económicas de Cuba.

La Sección 2 de este documento de políticas relata la historia de cómo Cuba recurrió a las dinámicas economías de mercado emergentes, tal como se ve desde la perspectiva de Cuba y desde la mirada de sus socios de China, Brasil, Venezuela y México, y examina sus motivaciones, ansiedades y frustraciones. ¿Cómo encaja Cuba en sus estrategias económicas y geopolíticas internacionales, y cuáles son los motores políticos internos que impulsan su relación de amistad con La Habana? También se exploran los intereses de Canadá, ya que Ottawa ha marcado muy bien la diferencia entre su política con respecto a Cuba y la de su estrecho aliado norteamericano.

Mientras las sanciones integrales de los EE.UU. tienden a atentar contra la economía cubana, los países europeos han estado enviando asistencia para el desarrollo, aunque en grado modesto. La ayuda europea apunta sus recursos a fortalecer a las municipalidades, agricultores privados y cooperativas, con el fin de afianzar las fuerzas sociales menos dominadas por la poderosa burocracia habanera. La Sección 3 describe estos programas de cooperación europea y canadiense, así como las creativas iniciativas de la organización no gubernamental Oxfam y, señalando tanto los escollos como las oportunidades, deja algunas enseñanzas para los futuros programas internacionales para el desarrollo que se desplieguen en el difícil contexto cubano.

Ciento ochenta y siete naciones son miembros del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial lo que, virtualmente, equivale a la membrecía universal de las Naciones Unidas. La ausencia de Cuba de estas importantes instituciones financieras internacionales (IFI) sobresale como una grave anomalía. Como lo demuestra la Sección 4 de este documento, las autoridades cubanas ya no se oponen a ser parte de las IFI. Como instituciones que se enorgullecen de su universalidad, las IFI deben asistir a Cuba en su lucha, aunque gradual y vacilante, por cambiar sus estructuras económicas. Con su vasta experiencia en países que quieren mejorar la eficiencia y competitividad de sus economías, y transitar formas de tomar decisiones más descentralizadas, las IFI hoy son socias naturales de Cuba.

El presente documento recomienda actuar paso a paso, comenzando con simples medidas que contribuyan a generar confianza para achicar la brecha entre las IFI y Cuba. Además, se refiere a las restricciones legales y políticas por parte de la política de los EE.UU., incluso los mandatos parlamentarios, y sugiere estrategias prácticas para superarlas. Los vacíos de información se corrigen en el debate público; en realidad, existen mecanismos viables para el acercamiento gradual.

Muchos cubanos siguen viendo al FMI y al Banco Mundial con un dejo de sospecha, y los consideran agentes del “imperialismo capitalista”. Sin embargo, las IFI han hecho una exitosa tarea promocionando la mitigación de la pobreza y el crecimiento económico de dos de los mejores aliados de Cuba: Vietnam y Nicaragua. Para compartir las ansiedades de Cuba, la Sección 5 explora los nuevos términos de participación en las IFI, pensados para ser más sensibles a las instituciones nacionales y las prioridades políticas de los países prestatarios. Hoy en día, las IFI son socios exitosos de muchos países cuyos objetivos definidos son el crecimiento con equidad, la eficiencia con dignidad, los mismos objetivos que abrazaron las autoridades cubanas.

El presente estudio (Sección 1) se inicia con la discusión de los logros y defectos de la debilitada economía cubana: La paradoja de la revolución cubana es que si bien dotó a sus ciudadanos de abundante capital humano, desafortunadamente los dejó sin las herramientas y los incentivos para que aprovecharan al máximo los talentos que adquirieron. La economía cubana se caracteriza por su producción industrial y agrícola en constante decadencia, los ahorros y las

tasas de interés insuficientes, la pobreza de sus exportaciones y los déficits crónicos en el comercio de mercancías, y las reiteradas suspensiones en el pago de sus deudas externas. La escasez de las necesidades del consumidor, la superpoblación por vivienda y la uniformidad en la calidad de los servicios hacen de la vida cotidiana un verdadero desafío para el cubano, y los ambiciosos jóvenes cubanos se sienten frustrados por la falta de buenas oportunidades de conseguir un empleo productivo y bien remunerado.

El gobierno cubano admite estas deficiencias y en mayo de 2011 promulgó las "pautas" para la reforma con 311 iniciativas destinadas a enmendar estos y otros defectos estructurales. Las pautas están plagadas de contradicciones internas y siguen rindiendo culto a la planificación centralizada, pero las fracciones pro reforma fueron lo suficientemente fuertes para incluir un lenguaje que transformaría la cultura política y la ética social cubana si se lo interpretara y se actuara en consecuencia. Tal como sugiere este estudio, en nuestro mundo interdependiente, los agentes externos, como las agencias nacionales de cooperación económica y las IFI, pueden transmitir con total legitimidad ideas y recursos que otorguen más autoridad a los reformadores en sus luchas internas contra las fuerzas arraigadas de la inercia y la resistencia. Sin perjuicio de su liderazgo centralizado, Cuba, al igual que los Estados Unidos, es apenas un actor unitario.

Este aporte político busca insertar el debate en un marco diferente, separarlo de la estrecha óptica bilateral EE.UU.- Cuba, para apreciar en cambio las oportunidades que ofrecen los impulsos reformistas de Cuba, para entender la amplitud de las relaciones económicas internacionales de Cuba, examinar con más profundidad los programas de cooperación económica de nuestros aliados en la isla, y volver a considerar los intereses estadounidenses en permitir que las instituciones financieras internacionales lleven a cabo su misión de promover el progreso económico en la isla. La Sección 6 resume las principales conclusiones y recomendaciones políticas para la comunidad internacional para el desarrollo, las IFI y los gobiernos de Cuba y los EE.UU.

Este documento surge de la idea tradicional de que es en beneficio de los Estados Unidos y de la comunidad internacional para el desarrollo dentro de la cual los Estados Unidos jugó un rol de liderazgo por largo tiempo, para promover reformas económicas progresivas, aunque graduales y parciales, en países que se abren al comercio internacional y a la inversión, y que buscan mejorar los mecanismos de mercado e incentivar al sector privado local. Mientras no exista una relación lineal automática entre reforma económica orientada al mercado y liberalización política, la teoría política y la historia reciente sugieren que una tendencia viene a reforzar a la otra, especialmente en el hemisferio occidental y a largo plazo. Además, en ausencia del apalancamiento directo sobre las instituciones políticas de una nación, promover una reforma económica puede resultar la opción más realista para avanzar en el pluralismo político. Actualmente en Cuba, la oportunidad está en la política económica, legitimizada por el régimen

y debatida abierta y profundamente por el pueblo cubano; mientras el poderoso aparato de seguridad del gobierno mantiene su estricto control sobre la actividad política e insiste en la hegemonía del Partido Comunista Cubano.

En los Estados Unidos hay quienes dieron su amplio apoyo a las duras sanciones tendientes a privar al régimen cubano de recursos y, por tanto, precipitar una ruptura política. Con todo, dentro de la burocracia de la seguridad nacional del Poder Ejecutivo estadounidense, y sin perjuicio de la retórica presidencial ocasional, es marcada la preferencia por la evolución gradual y pacífica en Cuba. Se teme que una ruptura repentina traería aparejados riesgos sustanciales para los intereses estadounidenses, lo que incluiría una crisis inmigratoria en nuestras mismas costas y, en el peor de los casos, las presiones insostenibles para intervenir y sofocar una sangrienta guerra civil y detener el éxodo masivo de refugiados.

Además, los esfuerzos prolongados por debilitar una economía van en contra de la política de ayuda al exterior adoptada por los Estados Unidos desde hace tanto tiempo, y de nuestro humanitarismo fundamental que favorece la atención de las necesidades básicas de las mayorías pobres de los países en desarrollo. Las excepciones a las sanciones contra Cuba que se fueron trazando a través de los años, como permitir la venta de ciertos alimentos y medicinas, y más recientemente, la liberación de los viajes y las remesas familiares a Cuba hacen referencia a estas tradiciones estadounidenses.

Agradecimientos

Fueron muchas las personas e instituciones que demostraron una generosidad extraordinaria al prestarme ayuda en este proyecto. Los ejecutivos y funcionarios actuales o que ya no pertenecen al FMI, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la Organización de Estados Americanos (OEA) me brindaron datos extraoficiales pero indispensables sobre políticas pasadas y actuales de las instituciones multilaterales. Los funcionarios del Departamento del Tesoro de los EE. UU (donde trabajé hace tantos años) enriquecieron muchísimo mi comprensión de las leyes estadounidenses relevantes. La investigación de los economistas del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de La Habana fue, en gran parte, la base de mi análisis de la economía cubana, y le debo un agradecimiento especial a Omar Everleny Pérez Villanueva, Director del Centro, y al economista internacional Jorge Mario Sánchez Egozcue. También en La Habana, Luana Reale se convirtió en mi guía de información sobre la comunidad de donantes de Europa. El estupendo periodista Marc Frank siempre es fuente constante de información confiable y bien formulada. En especial, quiero agradecer a quienes leyeron e hicieron sus valiosos comentarios sobre los manuscritos preliminares completos o partes de ellos, e incluyo a Mario Arana, Jaime Biderman, Lowell Blankfort, James Boughton, Juan Alberto Fuentes, Peter Hakim, Homi Kharas, Eric Leenson, Matthew Levin, Edmund Malesky, Robert Pastor, Rafael Romeu, Hernan Rosenberg y Andrew Wolfe, y a los colegas revisores externos de Brookings. Los aportes de erudición que Philip Brenner y Margaret Crahan han hecho toda la vida a los estudios cubanos fueron una importante fuente de inspiración.

Recibí una retroalimentación muy valiosa del Instituto Peterson de Economía Internacional en las reuniones de Washington de mayor calibre: los almuerzos de los viernes con el personal. El simposio sobre Cuba que organizó el Centro Bildner de Estudios del Hemisferio Occidental en 2011 bajo el liderazgo de Mauricio Font resultó ser una fuente impresionante de análisis actual. También deseo agradecer al Instituto Brookings, la Fundación Christopher Reynolds, y el Centro Internacional para Académicos Woodrow Wilson por su vital apoyo financiero e institucional. Por su gran entusiasmo y cálida amistad, Ted Piccone y Emily Alinikoff de Brookings y Cynthia Arnson del Centro Wilson son merecedores especiales de mi agradecimiento.

Savannah Thomas Arrigo, Ian McMurtry y Diogo Simas me brindaron su ayuda experimentada en la investigación.

Sección 1 - *La economía cubana: Desarrollo distorsionado y reformas graduales*

En sus primeros años, la revolución cubana avanzó mucho en dirección al acceso universal a una atención médica de calidad y a garantizar la educación a todos sus ciudadanos. Si bien algunos de estos logros están algo desgastados, Cuba sigue ocupando los primeros lugares en los índices sociales mundiales. (Tabla 1.1) El alfabetismo en adultos es del 100% y la escolaridad promedio supera los 10 años. La tasa de mortalidad infantil es apenas el seis por 1000 nacimientos vivos y la expectativa de vida al nacer es de 79 años; estos son logros muy importantes comparables con las cifras de los países desarrollados. De manera similar a las sociedades posindustriales, la población instruida de 11.2 millones de cubanos tiende a reducirse, y las mujeres cubanas prefieren las tasas de fertilidad bajas (1,63 niños por mujer).¹ Décadas atrás, Cuba alcanzó muchos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (ODM).

En el campo social, Cuba sale airosa si se la compara con su vecina República Dominicana donde, a pesar de tener un ingreso nacional per cápita superior, la mortalidad infantil es 33 por 1000 nacimientos vivos, la expectativa de vida es de apenas 73 años, el promedio de escolaridad no llega a 7 años, y el 10 por ciento de la población es analfabeta. Cuba sigue jugando en las mismas grandes ligas (“alto desarrollo humano” en la taxonomía del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que las naciones latinoamericanas reconocidas por sus logros sociales, es decir, Chile, Uruguay y Costa Rica.

Pero los estándares sociales de que gozan los cubanos hoy no pueden sostenerse sin aumento de la productividad laboral, competitividad a nivel mundial y capacidad de exportación. Cuba debe corregir el impresionante desequilibrio que hay entre su progreso social y la poca eficiencia de sus sectores productivos. En muchas economías en desarrollo, la disponibilidad y distribución de los servicios sociales quedan rezagadas con respecto a las inversiones productivas en fábricas y establecimientos agropecuarios; Cuba sufre del mal opuesto.

¹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010), índices internacionales de desarrollo humano, perfiles de país. Disponible en: <http://hdr.undp.org/en/data/profiles/>

Tabla 1.1 – Ranking de índices de desarrollo humano de Cuba

El orgullo de la Revolución	
<i>Rankings 2010 de IDH de Latinoamérica</i>	
Chile:	45
Uruguay:	52
Cuba:	53
Panamá:	54
Costa Rica:	62
Jamaica:	80
República Dominicana:	88
El Salvador:	90
Honduras:	106

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010)

La paradoja de la revolución cubana es que, aunque efectivamente dotó a sus ciudadanos de abundante capital humano, desafortunadamente los dejó sin las herramientas ni los incentivos para que aprovecharan al máximo los talentos que adquirieron. Y aunque, en su mayoría, las haya fijado el gobierno y se basen en categorías de empleo más que en la productividad laboral, las escalas salariales son absurdas. El salario medio mensual es de 448 pesos cubanos que, al tipo de cambio oficial de 22 pesos cubanos por dólar estadounidense, equivale a ¡USD 20.36 por mes!² A nadie le extraña que haya una búsqueda feroz por los empleos que otorguen el privilegio de acceder al dólar. De ahí, la broma: “Un neurocirujano cubano relataba su sueño de trabajar como portero en un hotel internacional. Su amigo bromeó: ¡De ninguna manera! ¡Qué optimista eres!” La otra alternativa para quienes tienen conocimientos es emigrar: un alumno aún joven de la prestigiosa Escuela Vocacional Lenin de La Habana calculó que aproximadamente la mitad de los graduados de su clase hoy trabajaban en el exterior.

² Las estadísticas de esta sección pertenecen al sitio Web de la Oficina Nacional de Estadísticas, ONE, a menos que se indique otra cosa. Disponible en www.one.cu

Tabla 1.2—Ranking de ingreso per capita de Cuba

El descuido de la Revolución
<i>Ingresos per capita (en ,000 dólares PPA)</i>
México: 14
Uruguay: 14
Chile: 14
Costa Rica: 11
Brasil: 11
República Dominicana: 8
Cuba: 6

Fuente: Banco Mundial

El PNUD ubica el ingreso nacional per capita cubano (según paridad de poder adquisitivo) en \$5,747. Esta cifra está muy por debajo de los niveles de ingreso de otros países latinoamericanos que alcanzaron logros sociales similares: El ingreso nacional per capita en Chile es de \$13,651, en Uruguay, \$13,808 y Costa Rica, \$10,870. El ingreso per capita de Cuba también es muy inferior al de las dos mayores poblaciones latinoamericanas: México (\$13,971) y Brasil (\$10,607). (Tabla 1.2). El tipo de cambio que fijó el gobierno y los precios internos están tan distorsionados en la Cuba socialista, y tan lejos de reflejar los verdaderos costos de producción o una ecuación oferta-demanda realista que cualquier medición que se haga del ingreso per capita cubano sólo puede ser un cálculo aproximado.³ Dar un paseo por La Habana resulta tan revelador como las inciertas estadísticas oficiales. Las viviendas están espantosamente desmoronadas y los sistemas de transporte son reliquias de los años 50 (Figura 1.1). En los barrios con mayor densidad de población, los grupos de jóvenes ociosos o subempleados son una copia de una

³Un informe sobre la economía de Cuba que preparó Nathan Associates para la USAID incluyó el siguiente comentario sobre la calidad y formato de los datos. "En general, la información sobre Cuba presenta problemas de disponibilidad, confiabilidad, puntualidad y transparencia... Existen muchos vacíos, y las definiciones de las estadísticas oficiales y la metodología que se usan para obtener los índices no son siempre claras. Además, la falta de apoyo a Cuba por parte del FMI y el Banco Mundial hace que sea difícil hacer comparaciones internacionales... de esta forma, los datos y nuestra interpretación de los datos deben interpretarse con cautela". *Cuba: Economic Performance Assessment*, octubre de 2009. Sobre los problemas con la información, ver también Carmelo Mesa-Lago, "Social and economic problems in Cuba during the crisis and subsequent recovery," *CEPAL Review* 86, agosto de 2005, pp.177-199; Gabriel Di Bella y Andrew Wolfe, "Cuba: Economic Growth and International Linkages – Challenges for Measurement and Vulnerabilities in a Bimonetary Economy," en *Cuba in Transition*, Vol. 19, Procedimientos de la Asociación para el Estudio de la Economía Cubana, ASCE, Miami, 2009); y Rafael Romeu, "Inferring Quarterly Real Gross Domestic Product Growth in Cuba During the Global Financial Crisis," en Rafael Romeu et al., *The Cuban Economy: Recent Trends* (Washington, DC: Centro Internacional para Académicos Woodrow Wilson, 2011), pp.7-29.

escena muy reiterada que se ve en las ciudades del interior de los Estados Unidos (a pesar de la tasa de desempleo oficial de Cuba de 2,5%).⁴ Dentro de los apartamentos de la mayoría de la gente, los

poco visibles artículos del hogar como televisores o licuadoras suelen necesitar una reparación urgente. Y esto ocurre en la capital relativamente rica. Las provincias del este son más pobres aún.

Figura 1.1. – Viviendas y transporte de La Habana de los años 50



Foto: Richard Feinberg

Los dolorosos ajustes possoviéticos

A lo largo de la década del 80, las ineficiencias generalizadas del aparato productivo cubano quedaron ocultas detrás de los subsidios de la Unión Soviética, que se estimaron en un promedio de más de USD 4 mil millones anuales para el período 1986-1990, un enorme 15 por ciento del PIB de Cuba (si se convierte al tipo de cambio oficial de un peso por dólar estadounidense, y

mucho más si se convierte a una tasa de cambio de mercado).⁵ En los 70, cuando los soviéticos se cansaron de la exuberancia juvenil de la revolución y del romanticismo impulsivo del “Che”

⁴ Los jóvenes que no trabajan ni estudian también se han convertido en un problema común en Latinoamérica. Ver Mauricio Cárdenas et al., *Idle Youth in Latin America: A Persistent Problem in a Decade of Prosperity* (Washington, DC: Instituto Brookings, Iniciativa para América Latina, 2011).

Guevara, Moscú condicionó su ayuda a que Cuba adaptara su modelo burocrático racional de planificación centralizada. Cuando la Unión Soviética colapsó y retiró sus subsidios abruptamente, la economía cubana se precipitó, y el ingreso nacional se desplomó un 30-35 por ciento a principios de los años 90.⁶ Las familias cubanas sufrieron grandes privaciones y hubo una sensible caída en la ingesta de calorías per capita.

En los años 90 y, en respuesta a este golpe masivo externo, las autoridades cubanas instauraron ciertas reformas parciales al sistema heredado de los soviéticos. En un cambio radical de las políticas revolucionarias originales de nacionalizar todo, una Cuba más madura buscó la inversión conjunta en hoteles, minería, energía y comunicaciones. Desesperada por divisas, Cuba recibió con agrado al turismo del mundo, incluso a las visitas de cubano-estadounidenses exiliados, a los que solían llamar “gusanos”. Entre otras reformas orientadas al mercado se incluyen:⁷

- La legalización del empleo autónomo (microempresas) y la contratación de familiares para determinados puestos, en particular en las paladares (pequeños restaurantes privados) y hoteles boutique. Esta apertura contribuyó a crear puestos de trabajo y absorber a los trabajadores que las empresas estatales que no eran rentables habían despedido. El empleo autónomo que en 1981 representaba apenas el 1.6% de los trabajadores, trepó al 4.1% en 1999.

En el sector agrícola, los establecimientos al estilo soviético se convirtieron en cooperativas semiprivadas (si bien la propiedad de las tierras quedaba en manos del Estado). A los agricultores se les permitió vender parte de su producción, después de cumplir con sus obligaciones con los mayoristas estatales, en “mercados agropecuarios” a precios liberados. Hubo mayor oferta de frutas y vegetales frescos. La mayoría de los cubanos ya no tuvieron que recurrir al humor negro: “Los cubanos sólo tenemos tres problemas desayuno, el almuerzo y la cena”.

⁵ Ernesto Hernández-Cata, *The Fall and Recovery of the Cuban Economy in the 1990s: Mirage or Reality?* IMF Working Paper, International Monetary Fund, December 2000.

⁶ José Luis Rodríguez, *Notas Sobre Economía Cubana* (La Habana: Ruth Casa Editorial, 2011), p.22-23. Rodríguez fue ministro de economía y planificación entre 1995 y 2009.

⁷Sobre las reformas de los 90, ver Comisión Económica de las Naciones Unidas para el Caribe, *The Cuban Economy: Structural Reforms and Economic Performance in the 1990s* (Ciudad de México: ECLAC, 2^{da} edición, 2001); Jorge Domínguez et al. (ed.), *The Cuban Economy at the Start of the Twenty-First Century* (Cambridge: Harvard University Press, 2004); y Ernesto Hernández-Cata, *The Fall and Recovery of the Cuban Economy in the 1990s: Mirage or Reality?* Documento de trabajo del FMI, Fondo Monetario Internacional, diciembre del 2000. José Luis Rodríguez, participante activo en las reformas de los 90, publicó recientemente *Notas Sobre La economía de Cuba* (La Habana: Ruth Casa Editorial, 2011).

- Se despenalizó la posesión y el uso de divisas, así como la transferencia de dólares por parte de cubanos que viven en el exterior. Las remesas de la Diáspora cubana alcanzaron los \$700 millones en 1999, y superaron los ingresos por las exportaciones tradicionales de azúcar.

Estas reformas iniciales funcionaron para detener y revertir parcialmente (sólo parcialmente) la caída pos-soviética y la calamitosa austeridad: la innovación no bastó para darle a Cuba un modelo económico nuevo ni para colocarla en un camino de crecimiento sostenible, pero sí fue suficiente para permitirle al gobierno cubano sobrevivir a un momento político incierto. El reticente régimen cubano escapó a los destinos de los partidos comunistas que habían caído en la Europa del Este.

Una vez que sus objetivos políticos primordiales estuvieron asegurados hacia fines de los años 90, el gobierno cubano eligió detener y revertir parcialmente la apertura económica. Una vez más, Fidel Castro cambió la postura ideológica del gobierno, denunciando a la empresa privada y los mercados abiertos de ser pequeños burgueses inaceptables propensos a la corrupción; el líder revolucionario describió al sector privado emergente no como fuente de productividad y oportunidad sino como “parásitos” que engendran injusticia y desigualdad. Una serie de impuestos y regulaciones onerosas sofocaron al sector incipiente de la microempresa, lo que hizo caer el número de empresas independientes. El dólar se retiró de la circulación general en favor del “peso cubano convertible” y un sistema de doble moneda. El gobierno volvió a centralizar la autorización de la moneda extranjera, y requirió empresas conjuntas que recurrieran a las autoridades del Banco Central y el Ministerio de Comercio Exterior para que aprueben las operaciones internacionales. En general, la economía siguió centralizada y socializada con el Estado empleando la mayor parte de la mano de obra (más del 80%), siendo dueño de casi todos los medios de producción, fijando la mayoría de los precios y autorizando casi todas las inversiones y los objetivos de producción. Las autoridades de gobierno y los funcionarios del partido comunista habían vuelto a consolidar su dominio a la hora de tomar las decisiones económicas.

A medida que se diluían los 90, las actitudes hacia la inversión extranjera directa también se hicieron más restrictivas. Las estadísticas oficiales sobre la inversión extranjera son incompletas e inconsistentes. Por tanto, no es fácil distinguir existencias acumuladas de flujos anuales, y anuncios de intención tempranos de inversiones finalizadas. Sin embargo, es claro que tanto las inversiones nuevas como las inversiones totales cayeron abruptamente después del 2002.⁸ El

⁸ Omar Everleny Pérez Villanueva, *The External Sector of the Cuban Economy* (Washington, DC: Centro de Woodrow Wilson, Actualización del Programa Latinoamericano para las Américas, 2010) figuras 2 y 3, p.3. Ver también Emily Morris, “Cuba's new relationship with foreign capital: Economic policymaking since 1990,” *Journal of Latin American Studies* 40, 769-792.

gobierno eligió eliminar a las empresas más pequeñas, concentrarse en empresas conjuntas estratégicas más grandes y, eventualmente, poner más atención en proyectos entre Estados con Venezuela, China y Brasil. También hubo numerosas quejas de los inversores extranjeros con respecto a casi todos los aspectos de las operaciones comerciales, por ejemplo, bajos márgenes de ganancia, requisitos laborales rígidos, falta de cumplimiento de contratos, acceso demorado a la moneda extranjera, y acciones arbitrarias e impredecibles por parte de burócratas del gobierno.⁹ La vigilancia intrusiva por parte del aparato de seguridad de Estado irritó a algunos expatriados poco acostumbrados a la vigilancia política.

A juzgar por muchos índices clave, la economía continúa con su bajo rendimiento:

- La economía se ha ido convirtiendo en una economía de servicio de poca productividad. La producción industrial aún debe recuperar los niveles que tenía antes de 1989. A pesar de registrar cierta mejora, la producción agrícola todavía es insuficiente para alimentar a la población, y la importación fuerte de los alimentos corrientes impone severas presiones sobre la balanza de pagos.
- Las exportaciones de mercancías son \$3-4 mil insignificantes millones por año, lo que deja un déficit comercial crónico enorme que Cuba intenta financiar por todos los medios, a menudo acumulando pagos atrasados.
- Los ahorros nacionales y las tasas de inversión que se debilitan notablemente son muy bajos, lo que resulta en la descapitalización continua de ciertos sectores y relega a Cuba a la trampa de un crecimiento pobre.
- Las deudas externas enormes y crecientes de Cuba representan una deprimente proyección que impide a los cubanos acceder a los mercados de capitales internacionales.

En sí, los desarrollos más positivos de la economía, en turismo, minería, energía y biotecnología, no alcanzan para compensar estas debilidades.

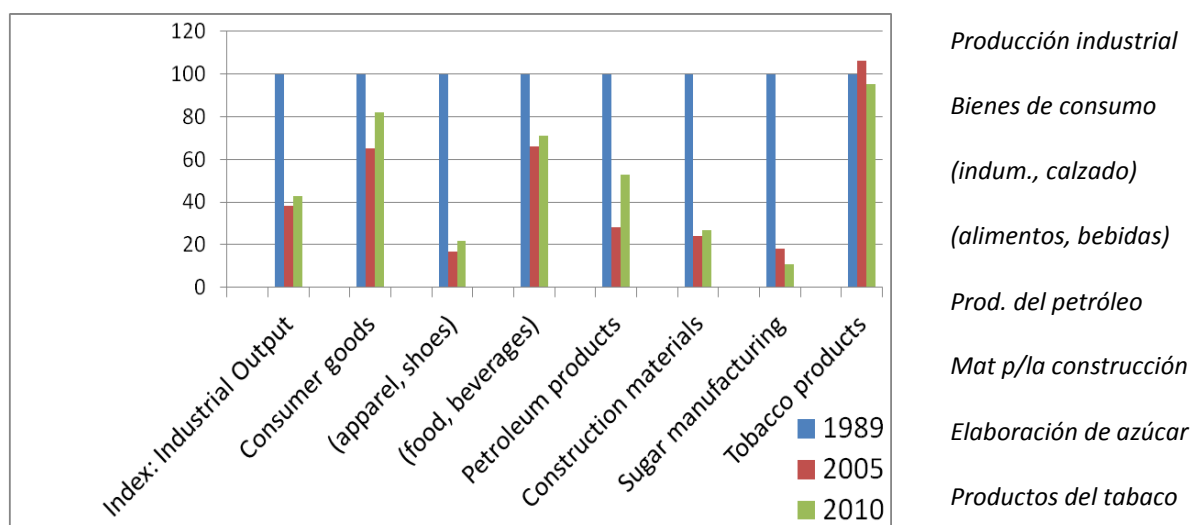
El retraso de la producción industrial y agrícola

La planta industrial de la era soviética colapsó después de la pérdida de los insumos y mercados soviéticos (Gráfico 1.1). A pesar de cierta recuperación de una depresión muy profunda, la producción industrial representa apenas el 43% de los niveles de 1989; de alguna manera, los alimentos y las bebidas dieron un rebote pero la producción de indumentaria y calzado continúa desmantelada. El empleo industrial cayó en forma proporcional, y descendió al 10% de la mano de obra actual. La producción industrial se estancó entre 2009 y 2010. (Aquí hay una luz de esperanza: Cuba ya absorbió algunos costos del ajuste inherente a la reestructuración industrial,

⁹ Jorge Domínguez, "Cuba's Economic Transition: Successes, Deficiencies, and Challenges," en Domínguez et al. (ed.), *The Cuban Economy at the Start of the Twenty-First Century*. Cambridge: Harvard University Press, 2004), pp.30-37.

lo que aumentó las esperanzas de que la transición a un sistema más orientado al mercado no traiga aparejada otra depresión grave como la que vivieron a principios de los 90 algunas economías de Europa del Este).

Gráfico 1.1 – Ajuste industrial entre 1989 y 2010



Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas (ONE)

En los últimos años, la producción agrícola ha sido decepcionante. Para 2010, la producción agrícola se había recuperado de las sequías y huracanes de mediados de la década, pero sólo a los niveles del año 2000.¹⁰ Los agricultores apenados se quejan de la escasez de insumos críticos como fertilizantes, combustible y maquinaria, la falta de crédito financiero, y los precios reprimidos que el gobierno fijó para sus cosechas. A pesar de los programas de gobierno para distribuir entre los agricultores las tierras desocupadas, muchas tierras de cultivo siguen sin sembrarse. Como resultado del déficit en la producción agrícola nacional, Cuba debe destinar la escasa moneda extranjera a alimentar a su población: En 2008, Cuba importó \$2,3 mil millones en alimentos, entre ellos arroz (\$479 millones) y frijoles (\$148 millones), y otros productos que conforman la dieta de los cubanos como leche en polvo (\$234 millones), pollo (\$166 millones), y frutas y vegetales (\$219 millones).¹¹ En respuesta, el gobierno hizo de la creciente producción agrícola para el consumo interno una prioridad.

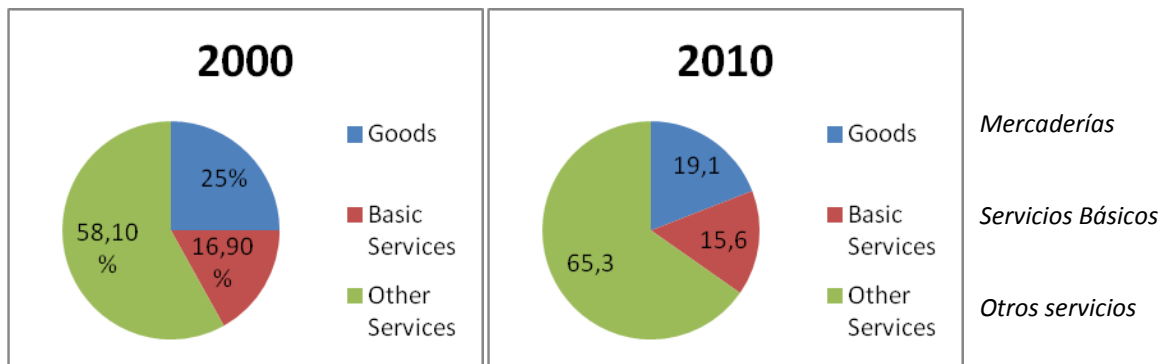
Con la industria y la agricultura retrasadas, el sector de mercaderías de la economía se redujo del 25 al 19 por ciento de la producción total durante los últimos diez años (Gráfico 1.2). Por el contrario, el sector de servicios se expandió de manera impresionante: Los servicios básicos (servicios públicos, transporte, comunicaciones) más otros servicios representan hoy el 81% de

¹⁰ Economist Intelligence Unit, *Cuba Country Report*, mayo de 2011, p.14.

¹¹ ONE, "Importaciones de bienes seleccionados" tabla 8.13.

la producción nacional. Esta desproporción podría ser correcta en una economía avanzada con altos niveles de productividad en el sector de servicios. Pero para Cuba, constituye otro índice distorsionado de desarrollo económico.

Gráfico 1.2- El alza del sector de servicios



Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), “Panorama económico y social – 2010.”

Tasas de inversión insuficientes

Lo que está impulsando estos resultados decepcionantes de la producción son las bajas tasas de inversión nacionales. La relación formación de capital bruto-PIB promedió el 12.5 por ciento entre 1996 y 2008, un valor bajo desde el inicio para los estándares internacionales; en una encuesta de la que participaron 157 países, la tasa de inversión cubana se mantuvo firme por debajo del décimo porcentaje durante el período 1990-2008.¹² El gobierno no alcanzó sus objetivos de inversión, y sólo realizó el 76 por ciento de las inversiones planificadas (2007-2009).¹³ Las bajas tasas de inversión se explican por las tasas de ahorro igualmente bajas y los ingresos limitados de capital extranjero.

En 2009, una mordaz restricción de la moneda extranjera obligó al gobierno a recortar drásticamente las importaciones, de \$14,2 mil millones en 2008 a \$8,9 mil millones (Gráfico 1.3). Este brusco impacto se armó retrasando toda la economía: Durante el período 2009-2010 el PBI registró un crecimiento menor al dos por ciento. La relación inversión/PIB cayó al 10 por ciento en 2009,¹⁴ un número que no alcanza para sostener la planta y los equipos existentes, ni hablar de impulsar el crecimiento económico o crear puestos de trabajo. La baja inversión, atrapada en un círculo vicioso, es causa y resultado de este estancamiento macroeconómico.

¹² Di Bella y Wolfe (2009), op.cit.

¹³ Omar Everleny Pérez Villanueva, “La actualización del modelo económico Cubano” en Mauricio Font (ed.), *Political Economy of Change in Cuba* (Nueva York: Centro Bildner para Estudios del Hemisferio Occidental, 2011) Figura 1-5.

¹⁴ Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), *Anuario Estadístico de Cuba*, cuentas nacionales.

El torniquete de la balanza de pagos

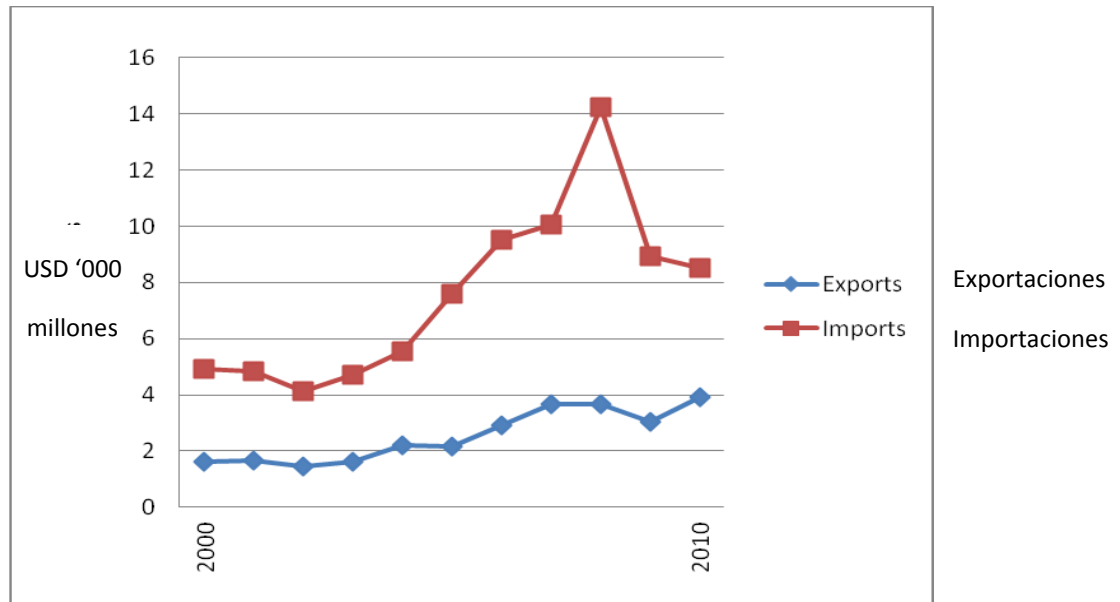
Increíblemente, Cuba exporta por sólo \$ 3-4 mil millones anuales en mercancías, menos del diez por ciento de su producción anual. Si consideramos los informes disponibles sobre la exportación de servicios, que incluyen el valor enormemente inflado del personal médico y de otras profesiones que Cuba transfiere a su aliado político Venezuela, la proporción entre exportaciones de bienes y servicios y el producto interno bruto sería del 20 por ciento.¹⁵ Hasta esta proporción inflada de las exportaciones sigue siendo inaceptablemente baja para la economía de una isla pequeña, y refleja la poca competitividad en el contexto internacional de gran parte de los sectores industrial y agrícola de Cuba. Comparemos este índice vital de competitividad con los valores de exportaciones/PIB de Chile (38%), Costa Rica (43%), o Barbados (61%), sin mencionar a Vietnam (68%) o Malasia (98%).¹⁶

Las exportaciones de mercancías de Cuba (por volumen) están estancadas desde el año 2000. En su búsqueda de moneda extranjera, Cuba se volvió cada vez más dependiente de los ingresos por el turismo y de las remesas de dinero de los cubanos que viven en el exterior. Como en el resto del Caribe, estas fuentes de dinero pueden ser valiosos elementos de una estrategia de desarrollo nacional, pero por sí solas, no pueden generar el empleo de alto valor agregado suficiente que complemente los talentos de los recursos humanos tan desarrollados de Cuba.

¹⁵ CEPAL, *Cuba: Evolución Económica Durante 2010*. Cuadro 1: "Cuba: Principales Indicadores Económicos, 2006. Estimaciones del autor basadas en los datos de 2007.

¹⁶ Índices del Banco Mundial. <http://data.worldbank.org/indicador/NE.EXP.GNFS.ZS>.

Gráfico 1.3 – Déficits comerciales de mercancías de Cuba, 2000-2010



Fuente: Economist Intelligence Unit, Cuba Country Report (various)

Las cargas de la deuda externa

Un índice alarmante de la condición económica cubana es el cuadro de su deuda externa. Cuba sólo publica estadísticas muy parciales y demoradas de sus deudas externas. Según el Banco Central de Cuba, al 2007 la “deuda externa activa” totalizó \$8.9 mil millones, de los cuales \$6.9 mil millones eran a mediano y largo plazo. Además, el Banco Central admite una “deuda congelada” de la que no se pagan intereses ni que se reestructura desde 1986 equivalente a \$7.6 mil millones, de los cuales el 60 por ciento es deuda oficial principalmente con los acreedores del Club de París.

La oficina de la Unión Europea en La Habana asumió la ardua tarea de armar un cuadro más completo de las obligaciones externas de Cuba.¹⁷ Sobre esta “deuda congelada”, el documento de la UE explica que en 2001 las negociaciones con el grupo acreedor de Cuba fracasaron y, que desde entonces, Cuba no hizo ningún contacto oficial con el Club de París y, en cambio, buscó negociar contratos bilaterales. Con respecto a la "deuda activa", el informe de la UE indica: “Desde enero de 2009, Cuba no honra la mayoría de sus compromisos relacionados con su deuda activa, y bloqueó la transferencia de divisa extranjera (que supera los mil millones).

¹⁷ Unión Europea, Documento sobre la estrategia nacional de Cuba y Programa Nacional Indicativo para el período 2011-2013, 24 de marzo de 2010, "Anexo VIII: Análisis de Sostenibilidad de la deuda".

A la mayoría de los acreedores sólo se les da a elegir entre renunciar a sus reclamos y sus bienes o reestructurar las condiciones en Cuba". Para colmo de su pobre historia crediticia, el gobierno cubano no reconoce los reclamos de Moscú ni de otros ex socios comerciales de Europa Central y Oriental relacionados con ciertas deudas a gran escala generadas en la era soviética.

El documento de la UE reveló los \$ 31,6 mil millones de deuda externa cubana al 2008 con estos acreedores principales, a cada uno de los cuales debía mil millones o más: Venezuela (\$11.4 mil millones), España (\$3.2 mil millones), China (\$3.2 mil millones), Japón (\$2.8 mil millones), Argentina (\$2 mil millones), Francia (\$1.9 mil millones), Rumania (\$1.2 mil millones), y Rusia possoviética (\$1.1 mil millones).

En pocas palabras, Cuba tiene poca liquidez y es insolvente. Cuba no publica datos sobre sus reservas internacionales por temor a exponerse a sanciones por parte de los EE.UU., pero es seguro asumir que no son abultadas, ya que a menudo Cuba suspendió el pago de sus obligaciones internacionales alegando falta de capacidad de pago. ¿A quién puede sorprender que Moody's califique a Cuba "Caa1", la categoría en la cual "las obligaciones son consideradas como de poca solvencia y están sujetas a un riesgo crediticio muy alto"?¹⁸ Incapaz de cumplir con los intereses o renegociar muchas de sus deudas pendientes, a Cuba se le niega acceder a los mercados de capital internacionales (más allá de los créditos de acreedores garantizados a corto plazo), lo que compone la escasez de las importaciones vitales y el capital de inversión. Sin el recurso de los créditos comerciales normales Cuba debe procurarse financiación oficial de gobierno a gobierno para sus proyectos de desarrollo prioritarios (ver Sección 2).

Logros

Las reformas de la década del 90 sin duda rindieron sus frutos. Gradualmente, Cuba recupera su legítimo lugar como el principal destino del turismo en el Caribe; para el año 2010, Cuba recibía a 2.5 millones de visitantes, lo que representaba \$2.2 mil millones en ingresos brutos. Permitir a los ciudadanos cubanos recibir transferencias de dinero y encomiendas de sus familiares y amigos del exterior elevó considerablemente el poder adquisitivo de los destinatarios: Si bien su estimación no es sencilla, las remesas de dinero pueden alcanzar \$1.5 mil millones por año o más.¹⁹ Entre las inversiones extranjeras más exitosas, las operaciones canadienses de níquel, que

¹⁸ Las otras dos calificadoras de riesgo, Standard and Poor's and Fitch no califican el documento cubano.

¹⁹ Emilio Morales Dopico, "Envíos de Remesas a Cuba: Desarrollo, Evolución e Impacto." *Cuba in Transition*, Vol. 20. Procedimientos de la Asociación para el Estudio de la Economía Cubana (ASCE), Miami, 2010. Ver también Susan Eckstein, "Remittances and Their Unintended Consequences in Cuba," *World Development*, Vol. 38, Nº 7, pp. 1047-1055, 2010.

se beneficiaron de los precios internacionales favorables, representaron \$1.4 mil millones en ingresos en moneda extranjera provenientes de la minería (2008). Otras empresas conjuntas se aseguraron mercados internacionales para el tabaco y el ron cubano. Las exportaciones del polo biotecnológico comienzan a recuperarse, y apuntan a mercados de los países en desarrollo. Estos son desarrollos positivos importantes y sugieren las bases potenciales del crecimiento futuro. Sin embargo, no alcanzaron para colocar a Cuba en el camino del crecimiento sólido y sostenible. Para superar los problemas críticos que aún enfrenta la economía cubana, el gobierno deberá adoptar más iniciativas políticas que sean más profundas.

“Pautas” para la reforma económica: De la distribución al crecimiento

Ninguno de estos grandes desafíos sería una novedad para el presidente Raúl Castro. Desde que Raúl, de 81 años, asumió el poder presidencial en 2006 con los primeros signos de la grave enfermedad de su hermano Fidel, cinco años mayor, Cuba retomó el proceso interrumpido de reforma económica que había iniciado en los 90. En abril de 2011 durante su Sexto Congreso del Partido, el Partido Comunista Cubano aprobó "Las pautas para las políticas económicas y sociales del Partido y la Revolución". Las pautas publicadas constituyen un extenso documento de 311 puntos que tocan una amplia variedad de temas.

Si se las lee como el producto de un intenso proceso burocrático que además traía aparejadas extensas consultas a académicos y al público en general, las pautas 2011 están plagadas de contradicciones. No es difícil imaginar los feroces debates internos entre los planificadores ortodoxos y los defensores de la reforma. Hay párrafos sueltos que parecen estar redactados para satisfacer a ambas partes. A muchos sectores de la economía se les da “prioridad” y hay una notable falta de secuenciamiento, cronogramas o plazos. Las pautas contienen unas pocas cifras y carecen de análisis cuantitativos, y hablan más de objetivos que de métodos, es decir, el "qué" en lugar del "cómo". Sin duda, las pautas no constituyen un modelo de desarrollo nacional coherente.

En ciertos aspectos, estas pautas son una reminiscencia de los tibios documentos de reforma que solían promulgarse durante los 70 y los 80 en la Europa Oriental socialista, según los cuales los líderes admitían que el sistema no estaba funcionando pero no lograban entender el "por qué"; y las señales en dirección de los mecanismos de mercado y de la gestión no estatal quedan englobados una y otra vez bajo las genuflexiones a la hegemonía de la planificación socialista.

Con todo, dentro de los 311 puntos de las pautas cubanas, las facciones reformistas lograron incluir un lenguaje que exige importantes cambios en el pensamiento que, en caso de que se actuara conforme a él, transformaría la cultura política y la ética social de Cuba. Las pautas piden sustituir el paternalismo del Estado por responsabilidad individual, para pasar de una cultura de igualitarismo socialista a "una igualdad de derechos y oportunidades", para reemplazar las gratuidades universales con subsidios destinados a los más necesitados, para pagar a los trabajadores según la calidad de su trabajo, para abogar por la eficiencia y el crecimiento. Y

mientras los planificadores centralizados siempre tienen la última palabra, el poder se descentralizará en municipalidades (áreas metropolitanas) y empresas no estatales (trabajadores autónomos, agricultores privados, franquicias, cooperativas de varias formas), mientras a las empresas estatales se les otorgará mayor autonomía en su gestión.

Las pautas reconocen los defectos de la economía de los que ya hablamos:

- La restricción de la **balanza de pagos** debe aliviarse y las exportaciones deben hacerse más competitivas en los mercados internacionales. (Las pautas descartan la retórica antiglobalización característica de Fidel y no hacen hincapié en las sanciones económicas de los EE.UU.) La política de turismo ofrecerá una serie de opciones de nicho, entre ellas, campos de golf, marinas, y cruceros, así como ecoturismo y turismo de salud. (Nota del autor: Aparentemente, algunas de estas opciones reciben un gran flujo de turistas de los Estados Unidos). Otros sectores prometedores de exportación citados incluyen la biotecnología y los productos farmacéuticos, el níquel y otros minerales, servicios profesionales (en especial, de medicina pero también del campo del deporte y la cultura) las recuperadas industrias de los cítricos y el azúcar, y las zonas francas ("zonas especiales de desarrollo"). Sin embargo, no se propusieron grandes cambios en el tratamiento de la inversión extranjera.
- Los aumentos de la **producción agrícola** reemplazarán las importaciones de alimentos, distribuyendo más tierras estatales desocupadas y concediendo independencia de gestión a las distintas formas de cooperativas. Las políticas de precios deben favorecer la producción sin dejar de considerar las necesidades de los consumidores y los precios internacionales.
- La situación de la **deuda externa** debe normalizarse para recuperar el acceso a una nueva financiación y se debe cumplir "estrictamente" con los compromisos asumidos. Además, las empresas deben cumplir con las condiciones financieras de los contratos nacionales.
- Se deben aumentar los **ahorros nacionales**. Se deben cortar los subsidios a particulares (por ejemplo, la "libreta" [libreta de raciones], las comidas gratuitas en los lugares de trabajo), y a las empresas estatales que pierden dinero. Se debe revisar el sistema impositivo.
- A las **empresas estatales** se les concederá más autonomía en sus políticas laborales, de inversión y de precios. Como regla, se cortarán los subsidios estatales a empresas y se liquidarán las compañías que generen pérdidas reiteradas. (En 2010, las transferencias del Estado a empresas y cooperativas representaron el 11,2 por ciento del PIB.²⁰)

²⁰ Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Cuba: Evolución económica durante 2010* (Ciudad de México: CEPAL, 2011), tabla 25, pp.37-38

- El **sistema educativo** estará dirigido a las necesidades de la economía, y se actualizará para que sean más los graduados en ciencia y tecnología. La educación primaria se racionalizará según las tendencias demográficas (índices de natalidad más bajos). La educación superior será más rigurosa; entre 2010 y 2011 la asistencia a las universidades cayó un 12,5 por ciento, en una marcha atrás en las políticas de educación universitaria para todos que proclamaba Fidel.²¹

Es especialmente interesante el énfasis puesto en las pautas referidas a la descentralización de los recursos y las decisiones en favor de las **municipalidades**, un proceso que ya está en marcha, incluso en sectores clave como el turismo y la agricultura. Las empresas y cooperativas locales pagarán a sus municipalidades un impuesto que fijará el Estado central. La mayor autonomía para las empresas no estatales (incluso las cooperativas y agricultores privados) está ligada al fortalecimiento gradual de los gobiernos municipales.

Sin embargo, los mecanismos precisos por los cuales se alcanzarán estos objetivos a menudo quedan poco claros. No existe un conjunto de incentivos coherentes para aumentar la competitividad exportadora como, por ejemplo, establecer tipos de cambio competitivos, ofrecer asistencia a exportadoras con créditos comerciales accesibles y redes internacionales de comercialización, permitir estructuras de costo competitivas y, en términos más generales, crear un clima de inversión favorable para las empresas orientadas a la exportación. De manera similar, las aspiraciones de normalizar las deudas externas no van de la mano con una estrategia de gestión de deuda que garantice divisas y reservas internacionales. Los exhortos al autoabastecimiento agrícola no abordan de manera adecuada temas clave como derechos de propiedad y mecanismos de fijación de precios (los distribuidores del Estado tienen asegurada la continuidad de su rol regulando precios).²² Aún queda por comprobar si el Estado rechazará otorgar créditos a empresas estatales que pierden dinero pero que tienen buenas conexiones políticas, es decir, si impondrá una buena restricción de presupuesto; los precedentes de los regímenes socialistas hoy difuntos de Europa Oriental no son alentadores.

Las pautas dejan para analizar con mayor profundidad otros temas clave como la abolición eventual de los sistemas de doble moneda y tipo de cambio. Quedan por definir las relaciones de poder entre autoridades estatales, provinciales y municipales. Y muchas reformas se implementarán “gradualmente”, un concepto que se repite a lo largo de las pautas.

²¹ ONE “Panorama Económico y Social 2010”, p.16.

²² Para una crítica informada de las políticas del gobierno sobre agricultura, ver Armando Nova González, “Valoración del impacto de las medidas más recientes en los resultados de la agricultura en Cuba. El Sector Agropecuario y los Lineamientos de la Política Económica Social,” (La Habana: Centro para el Estudio de la Economía Cubana, junio de 2011). Ver también Armando Nova González, “Agricultura,” en *Miradas a la Economía Cubana II* (La Habana: Editorial Caminos, 2010), pp. 39-85.

El proceso de reforma cubano es una tarea en curso. Algunos cambios ya se hicieron visibles:

- Se están extendiendo **licencias para trabajadores por cuenta propia** a 181 categorías de ocupaciones (a septiembre de 2011) y las pequeñas empresas privadas pueden contratar empleados (no sólo a familiares como antes). En las zonas comerciales de La Habana hay cada vez más restaurantes nuevos y pequeñas tiendas, que suelen funcionar en las mismas casas de sus dueños. Se están otorgando licencias a taxis particulares, barberías y peluquerías (Figura 1.2). A junio del 2011 el gobierno había otorgado licencias a 330,000 trabajadores por cuenta propia, de las cuales 240,000 se habían entregado durante los 12 meses anteriores. Algunas de estas actividades ya existían en el mercado negro informal pero una vez legalizadas, se convirtieron en una fuente de ingresos fiscales.²³ Como para algunas microempresas los impuestos eran demasiado elevados, el gobierno ha estado revisando sus principales códigos impositivos.
- Se están recortando algunos **subsidios del Estado**. Se están eliminando algunos artículos de las libretas. Pero la amenaza de despedir a más de 500,000 empleados públicos (10 por ciento de la mano de obra nacional) ha quedado en espera por la oposición de los sindicatos, el apego general a un Estado paternalista, y la evidente escasez de otras oportunidades de empleo. Aparentemente, el gobierno no reparó lo suficiente en la secuenciación según la cual, primero debió haber creado los marcos de políticas que permitieran el empleo autónomo y la creación de pequeñas empresas privadas.
- Se distribuyeron algunas **tierras de cultivo estatales desocupadas**. Durante abril del 2011, se distribuyeron 1.2 millones de hectáreas (de un total de 1.9 millones) a 132,000 beneficiarios aunque el 30 por ciento de ellos aún no comenzó a producir.²⁴

²³ Luciana Chamorro, quien estudiaba recientemente en la Universidad de Habana, argumenta que la legalización de cuenta propistas le da al régimen cubano no solamente rentas del impuestos sino también la co-optación de disidentes potenciales. En "The Re-Emergence of Self-Employment in Cuba: The Incorporation of New Practices into the Planned Economy." Undergraduate paper, Princeton University, 2011.

²⁴ Armando Nova González (2011), op.cit

Figura 1.2 – El emprendimiento cubano



Paladar nueva, vendedora de alimentos y barbería (La Habana, junio del 2011)

Foto: Richard Feinberg

Otros cambios prometidos esperan la aprobación de leyes y normas más detalladas. Algunas pueden ser promulgadas en la conferencia del Partido Comunista programada para enero del 2012. Las principales reformas a las que se debe prestar atención serán:

- Vivienda propia. ¿Cuáles serán las modificaciones a las normas tan restrictivas que rigen la venta de las casas? Las pautas de mayo de 2011 prometieron cambios en la forma de arrendar, transferir y alquilar viviendas así como en lo que se refiere a remodelar y construir casas. ¿Cuán altos serán los impuestos por transferir? ¿Habrá financiación para hipotecas? ¿Bajo qué condiciones los inversionistas cubano-americanos y extranjeros podrán comprar una propiedad?
- Autonomía de la empresa. Para un sistema socialista no hay tema más neurálgico que las relaciones entre Estado y empresa. Las autoridades cubanas están acostumbradas a controlar las principales decisiones que rigen la conducta de una empresa, y es de esperar que se resistan a la descentralización genuina. ¿Podrán las empresas fijar salarios y precios que generen ganancias y, por tanto, convertirse en fuentes de ahorros e inversiones nacionales? Y, ¿la autonomía de la empresa incluirá que las empresas que pierden dinero puedan quebrar, aun cuando sus directivos y trabajadores busquen proteger sus intereses aprovechando su relación con funcionarios de gobierno y del Partido Comunista?

- Cooperativas. Según una estimación confiable hecha en base a declaraciones oficiales, se espera que para el 2015 el sector no estatal crezca del 18 al 35 por ciento.²⁵ Esto presupone el crecimiento sustancial de las pequeñas y medianas empresas privadas y de las cooperativas de producción no agrícola. ¿Las nuevas normas brindarán el marco de políticas e incentivos requeridos? Por ejemplo, ¿las municipalidades tendrían facultades para contratar en forma preferencial a las pequeñas empresas y cooperativas locales?

El camino por recorrer

Poco dicen las pautas sobre los países específicos que serían las mejores fuentes de capital para invertir en los proyectos o destinos propuestos para que exporte Cuba. En realidad, durante la década pasada, Cuba se ha dedicado a buscar relaciones comerciales con naciones con las que tiene cierta afinidad ideológica y geopolítica. Las relaciones entre Cuba y estas economías de mercado emergentes (en especial, Venezuela, China y Brasil) son el tema de la próxima sección.

La forma que adoptará la economía de Cuba estará determinada principalmente por las decisiones que tomen los cubanos. Pero como economía pequeña y abierta, la ruta del desarrollo cubano estará significativamente influida por factores externos. Ya los donantes internacionales han prestado su activa colaboración con los socios cubanos de los sectores en progreso que las pautas buscan promover, como las cooperativas agrícolas, los pequeños agricultores y las municipalidades. Las pautas continúan diciendo que es probable que surjan más oportunidades de cooperación internacional; tal como lo ilustrará la Sección 3, las experiencias recientes sugieren los escollos pero también las ganancias potenciales de tales esfuerzos.

En sus ambiciones, confusiones y omisiones, las pautas también sugieren que las principales instituciones financieras internacionales (el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, así como el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento) podrían asumir un importante papel en su colaboración con el proceso de reforma cubano. En un mundo interdependiente, los agentes externos pueden legítimamente aportar ideas y recursos que den fuerza a las batallas internas de los reformistas que quieren alterar el status quo. Además, con sus abultados bolsillos financieros, las instituciones financieras internacionales han ayudado a muchos países a reducir los costos y a acelerar los frutos del cambio. Con la experiencia acumulada, las IFI también podrían ayudar a Cuba a evitar errores que otros cometieron y, haciendo las modificaciones según las circunstancias locales, a aplicar las mejores prácticas recogidas de las historias exitosas de otros países, como lo señalan las Secciones 4 y 5.

²⁵ Anicia García Álvarez, Betsy Anaya Cruz y Camila Piñeiro Harnecker, "Reestructuración del empleo en Cuba: el papel de las empresas no estatales en la generación de empleo y en la productividad del trabajo." (La Habana: Centro para el Estudio de la Economía Cubana, 2011), documento inédito.

Sección 2 - *La inteligente estrategia de mercado emergente de Cuba*

La apertura al Occidente de los años 90: Resultados combinados

En los años 90, cuando se inició el derrumbe de su mecenas, la Unión Soviética, Cuba giró su mirada hacia Europa Occidental y Canadá para desarrollar su comercio y, principalmente, buscar la inversión directa que traería capital, “*know-how*” y acceso a los mercados internacionales. Algunas inversiones valiosas se materializaron pero no tuvieron el volumen ni la diversidad suficientes para colocar a Cuba en un camino de crecimiento firme. Después del 2002, la cantidad de empresas que invierten en Cuba decayó, ya sea que se mida por flujos o existencias.²⁶

Dentro de Cuba, las opiniones sobre por qué falló el experimento son diversas. Los planificadores centralizados más ortodoxos le echan la culpa a la conducta de los inversionistas internacionales. Se presume que los extranjeros buscaron hacer enormes ganancias en poco tiempo, no aportaron la tecnología y el capital prometidos y, a menudo, cayeron en prácticas corruptas.²⁷ Se dice que algunos inversionistas más pequeños viajaban a la isla principalmente por “turismo sexual”. Y las sanciones económicas de los EE. UU., endurecidas en la década de los 90, desalentaron a las empresas con intereses mayores en mercados estadounidenses.

Los economistas cubanos más reformistas arguyen que, en realidad, muchas de las empresas conjuntas de mayor envergadura tuvieron éxito, en especial las de turismo y níquel, mientras que muchas más pequeñas fracasaron. Otras oportunidades de inversión se perdieron por una serie de errores que los mismos cubanos cometieron: Los negociadores cubanos faltos de experiencia no entendieron bien los mecanismos de los mercados específicos; Cuba no pudo mantener sus pagos en orden ni acceder a la divisa extranjera; y el gobierno cubano no aprovechó la ley de inversión extranjera de 1995 que permitía, por ejemplo, la propiedad 100% extranjera, término que los burócratas cubanos con su estrecha interpretación de “la soberanía nacional” no aceptaron.

Incluso los ejecutivos de esas empresas europeas y canadienses que operan en Cuba informan que las duras posiciones de negociación de los funcionarios cubanos insumen demasiado tiempo y a veces resultan agotadoras. La agencia canadiense de promoción de las exportaciones, Export Development Canada (EDC), advierte públicamente a los inversionistas: “Las reglas para hacer negocios en Cuba siguen siendo opacas y arbitrarias. La burocracia cubana es notoriamente lenta...”²⁸ Algunos inversionistas internacionales reportan que los bajos márgenes de ganancia

²⁶ Omar Everleny Pérez Villanueva, *The External Sector of the Cuban Economy* (Washington: Centro Internacional para Académicos Woodrow Wilson, Actualización sobre las Américas. Octubre de 2010), figuras 2 y 3, p.3.

²⁷ Entrevistas en Cuba del autor con funcionarios y economistas de la isla, y con diplomáticos, periodistas extranjeros y abogados internacionales. junio 2011.

²⁸ Export Development Canada, “Cuba,” enero de 2011

que permitió el gobierno de Cuba son tolerables sólo a la luz de una estrategia corporativa a largo plazo, ya que las empresas con visión de futuro buscan un punto de apoyo en Cuba anticipándose a un futuro más brillante.

Otro factor entró en juego en el 2003 cuando la Comisión Europea, alineada con las enérgicas medidas políticas de Cuba, endureció su “posición habitual” de relacionar la futura cooperación económica europea con una mejora en la conducta política de Cuba. Esta crítica postura diplomática envió una señal negativa a los potenciales inversionistas. Además, irritó al gobierno cubano, siempre sensible a las críticas internacionales, y enfrió el interés de La Habana en operar con Europa. Desde la perspectiva de la seguridad cubana, las relaciones económicas que contienen condiciones políticas son de un valor neto cuestionable y durabilidad incierta. Actualmente, los gobiernos europeos son menos “habituales” en sus actitudes hacia Cuba, y algunos han ablandado su postura y puesto nuevamente en marcha sus programas de asistencia. Pero, en general, los diplomáticos europeos informan que un gobierno cubano receloso los trata de manera "menos que amistosa", es decir, no son "poco amistosos" pero tampoco son "amistosos".

Así, la apertura económica parcial al Occidente, si bien dio sus frutos, no bastó por sí sola para inyectarle dinamismo a la debilitada economía cubana. Las fricciones políticas y las actitudes cubanas conspiraron para limitar las ganancias. Si Cuba debe mejorar su competitividad para lograr fondos, tecnología y capacidades de comercialización en los mercados capitales internacionales, deberá crear un clima más favorable para la inversión, que refleje una apreciación más realista de los intereses y la tolerancia al riesgo de sus socios potenciales.

Cuba sigue buscando socios comerciales europeos y canadienses. Pero el foco de su atención giró hacia otro lado: las economías de mercado emergentes.

La estrategia sur-sur

Durante décadas, Cuba abrigó la visión de la cooperación económica sur-sur entre los países en desarrollo como la adoptó, por ejemplo, el Movimiento de Países No Alineados (NAM) del que Cuba ha sido un fundador, participante y anfitrión entusiasta. Pero esa visión sur-sur fue por mucho tiempo un concepto aspiracional y el NAM fue, en el mejor de los casos, un foro de coordinación de las posiciones y posturas diplomáticas. Hoy en día, cuando los mercados emergentes (ME) se convirtieron en los motores de crecimiento más poderosos, la visión sur-sur de repente se transformó en una realidad tangible. Desde el ventajoso punto de La Habana en el siglo 21, una estrategia que se vuelca a los mercados emergentes aparece como una opción económica y geopolítica real. En la actualidad, cerca del 50 por ciento del comercio cubano (importaciones y exportaciones de mercancías) se realiza con los principales mercados emergentes: Venezuela, China, Brasil, México y Rusia (Tabla 2.1), aun cuando el comercio sigue siendo importante con Canadá, España y otros países de Europa, y con los Estados Unidos

(donde las exenciones a las sanciones económicas permiten la exportación de alimentos y medicinas).

Tabla 2.1 – Comercio de mercancías cubanas (importaciones y exportaciones) con socios principales, 2005-2009

USD millones	2005	2008	2009
Total	9764	17899	11789
Venezuela	2265	4887	3138
China	0,996	2157	1688
Brasil	0,352	0,641	0,578
México	0,29	0,383	0,318
Rusia	0,19	0,324	0,283
Subtotal (ME)	4093	8392	6005
España	0,828	1427	0,907
Canadá	0,778	1412	0,726
EE. UU.	0,476	0,963	0,675
Italia	0,304	0,552	0,353
Alemania	0,33	0,405	0,305
Países Bajos	0,647	0,386	0,303

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas (ONE), Sector externo (Tabla 8.4)

A diferencia de sus relaciones ásperas y desiguales con Europa, el gobierno cubano se siente más cómodo con los sistemas económicos y las posturas geopolíticas de sus mayores socios de mercados emergentes (excepto con México, del que hablaremos luego). Mientras las economías de mercado emergentes difieren sustancialmente entre sí, tienen en común sectores estatales fuertes que dirigen la propiedad de las unidades de producción (empresas estatales) y que intervienen sistemáticamente en los mercados privados. En especial en el caso de los dos principales ME que son socios económicos de Cuba, China y Venezuela, los organismos oficiales juegan un papel fundamental orquestando las relaciones económicas internacionales. En el caso de Brasil, el banco de desarrollo de Brasil, BNDES, cierra las principales operaciones con Cuba con su peso político y sus condiciones crediticias preferenciales.

Mientras las ubicaciones y estrategias geopolíticas de los principales mercados emergentes son diversas, tienden a compartir cierta postura "antiimperialista" y la preferencia por un mundo multipolar donde el poder es más difuso. Aunque podrían diligentemente alimentar las buenas relaciones con los diplomáticos y las empresas estadounidenses, a los ME no les importa molestar a Washington de vez en cuando; Hugo Chávez, más extremo, se regodea pegándole al

Tío Sam. Los ME, inmersos en sus historias naturales, comparten la sensibilidad de Cuba hacia el intervencionismo del gran poder, y albergan fuertes lazos emocionales con el concepto legal y emotivo de soberanía nacional.

La estrategia de ME de Cuba no excluye las actuales relaciones económicas con Europa y Canadá, que siguen siendo socios comerciales relevantes. Sin embargo, la actual inclinación hacia los ME señala un cambio importante en el panorama económico internacional de Cuba.

Venezuela llega al rescate

Como la mayoría de las naciones pequeñas de la Cuenca Caribeña, Cuba depende en gran medida de la importación de energía. Durante la era soviética, Moscú proveyó un sustento seguro de petróleo a costa de altos subsidios. Cuando la Unión Soviética se disolvió y Cuba cayó en lo que se conoce con el eufemismo de "El Período Especial", muchos cubanos literalmente pasaron hambre. Entonces, como un ave fénix que surge del alquitrán, Hugo Chávez asumió el poder en 1998 y cuando el precio del petróleo comenzó a dispararse, la Venezuela rica en petróleo extendió un sustento fresco a su vecina Cuba. Chávez idolatró a Fidel Castro, y recurrió a él una y otra vez en busca de consejo y respaldo político, probablemente con la esperanza de que, eventualmente, Castro le cediera el manto de liderazgo de la izquierda revolucionaria de Latinoamérica. En una serie de aspectos importantes, la forma de gobierno de Chávez es un espejo del gobierno cubano: La primacía de la política y la ideología sobre los resultados económicos, la preferencia por el centralismo presidencial y el recurso de las consultas populares directas y las movilizaciones.²⁹

²⁹ Ver Andrés Serbin, *Chávez, Venezuela y la Reconfiguración Política de América Latina y El Caribe* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2011).



Figura 2.1 – Hugo Chávez escucha con atención a Fidel Castro, su mentor.

El comercio cubano-venezolano es impulsado por la política, y se negocia como tratos entre Estados en el contexto general de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América (ALBA). Los tratos del ALBA no son transparentes pero sabemos, en líneas generales, que Venezuela ofrece petróleo subsidiado a Cuba, su estrecho aliado y que, en parte, compensa estas transferencias "comprando" personal médico, maestros, entrenadores deportivos y asesores de seguridad cubanos, lo que involucra a más de 40,000 profesionales cubanos (de los que unos 20,000 son profesionales de la medicina).³⁰ Cuba registra estas exportaciones de profesionales como "servicios" pero no los desglosa por tipo de profesión ni por país de destino. Venezuela le paga al gobierno cubano que, a su vez, compensa a los trabajadores calificados y sus familias mientras recauda un impuesto considerable.

Hoy Cuba consume unos 150,000 barriles de petróleo diarios; entre 93,000 y 100,000 de ellos llegan de Venezuela (el resto proviene de la extracción local de crudo y de la producción de gas natural). Según los acuerdos del ALBA, Cuba debe pagar 60 por ciento de la facturación del petróleo venezolano dentro de 90 días de la compra en forma de permuta de mercaderías y servicios. El 40 por ciento restante de la factura debe pagarse en un período de 25 años, a una tasa de interés del uno por ciento anual. Según una estimación, en seis años (2003-2009) Cuba

³⁰ "Cuba & Global Health Workforce: Health Professionals Abroad." Medical Education Cooperation with Cuba (MEDICC). Disponible en: <http://www.medicc.org/ns/index.php?s=12&p=0>

recibió petróleo de Venezuela por más de \$14 mil millones, de los cuales casi \$9 mil millones se permutaron por bienes y servicios, y una deuda a largo plazo de más de \$5 mil millones.³¹ Un cálculo razonable del subsidio venezolano implícito en el programa “médicos por petróleo” rondaría los \$2-3 mil millones anuales para Cuba, suma considerable para un país con exportaciones anuales de mercancías por \$3-4 mil millones.³²

Los profesionales bien capacitados de Cuba trabajan en barrios pobres respondiendo a los programas de Chávez para ampliar el acceso popular a los servicios sociales, y han reforzado la base política y los resultados electorales de Chávez. Es probable que los programas sociales respaldados por Cuba hayan alimentado la diferencia que hubo en la decisiva contienda presidencial del año 2000. En tal sentido, el canje de petróleo venezolano por profesionales cubanos dio sus generosos frutos para Chávez, no necesariamente para Venezuela.

Además, Cuba le vende productos farmacéuticos a Venezuela, productos que la ha costado comercializar en otros países. Los cubanos culpan a las sanciones económicas de los EE.UU. de estos defectos comerciales. Sus debilidades en las áreas de estandarización y comercialización internacionales también pueden ser factores que limitan la exportación de los productos farmacéuticos cubanos. Además, los abogados cubanos reaccionaron con lentitud para obtener las patentes necesarias en ciertos mercados potenciales como México. Ninguna de estas inquietudes bloquea el comercio que Cuba mantiene con Venezuela que en 2010 importó medicinas por \$164 millones.

Las empresas venezolanas invierten en Cuba, principalmente en el sector del petróleo. Es notable que el gigante petrolero PDVSA, empresa estatal venezolana, ayudara a administrar la renovación de la refinería de Cienfuegos inactiva, y llevara su capacidad a unos 50000b/pd (la inversión china promete triplicar su capacidad a 150000 b/pd). Según Omar Everleny Pérez Villanueva, economista cubano autorizado, Venezuela representaba el 15 por ciento de las aproximadamente 220 inversiones directas del exterior (IDE) que había en Cuba en el 2009 (a España le pertenecía otro 25% y a Canadá, el 14%).³³ El gobierno cubano no publica datos sobre

³¹ José Raúl Perales, *The United States and Cuba: Implications of an Economic Relationship* (Washington, DC: Centro Internacional para Académicos Woodrow Wilson, Programa latinoamericano, agosto de 2010); y Jorge R. Piñón y Jonathan Benjamin-Alvarado, "Extracting Cuba's Oil and Gas: Challenges and Opportunities," en J. Benjamin-Alvarado (ed.), *Cuba's Energy Future: Strategic Approaches to Cooperation* (Washington, DC: Instituto Brookings, 2010), pp. 221-47.

³² La estimación de \$2-3 mil millones es del Centro para la Democracia en las Américas (CDA), *As Cuba plans to drill in the Gulf of Mexico, U.S. policy poses needless risks to our national interest* (Washington, DC: CDA, 2011), p.13.

³³ Omar Everleny Pérez Villanueva, "La Inversión Extranjera Directa: Experiencias para Cuba."

Presentación en la conferencia anual del Centro para el Estudio de la Economía Cubana (CEEC), junio de 2011, La Habana. Pérez Villanueva dirige el prestigioso CEEC, Universidad de La Habana.

los ingresos por IDE desglosados por país de origen. Sabemos que en el 2009 de las ventas totales por parte de empresas de IDE, el sector petrolero acaparó el 27 por ciento, lo que sugiere un significativo aporte venezolano. PDVSA recibió cuatro bloques para explorar en la Zona Económica Exclusiva de Cuba (ZEE), y prometió extraer petróleo marino y gas de la costa noroeste de la isla, en el Golfo de México (Figura 2.2).

Más recientemente, Venezuela y Cuba estuvieron negociando que las empresas estatales venezolanas hagan una sustancial inversión en la industria azucarera que resurge, según el Ministerio de Azúcar de Cuba. Si estos proyectos de acción conjunta prosperan, Cuba estima que servirán para duplicar sus exportaciones de azúcar a \$400 millones para el 2016. Durante un tiempo, las azucareras privadas brasileñas intentaron negociar inversiones sin mucho éxito. Cuba parece haber elegido empresas estatales venezolanas menos eficientes, impulsada por las condiciones de financiación favorables que ofrece Venezuela y por criterios políticos.

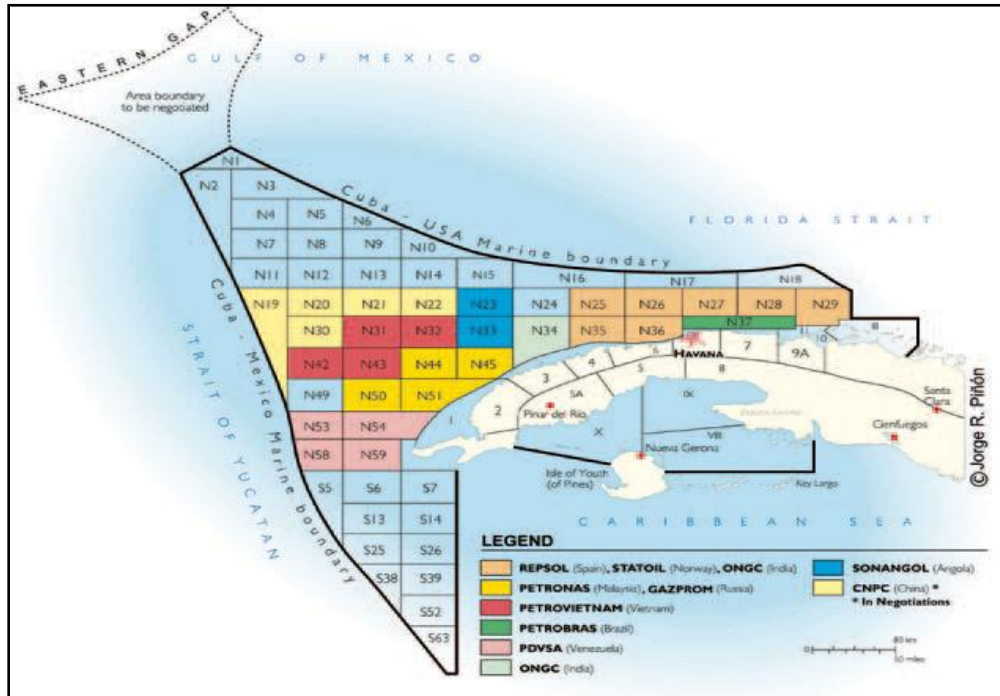
Los cubanos son conscientes de los riesgos que implica depender de la generosidad de Chávez. En voz alta expresan su preocupación porque Chávez no estará en el poder para siempre, y aunque ganara la reelección en 2012, como parece ser, a menos que se deteriore mucho su salud, Chávez no podrá seguir dando subsidios tan generosos.³⁴ Después de haber sufrido a gran escala la pérdida de un patrocinador de energía, los cubanos no quieren pasar un segundo susto. Por lo cual Cuba está intentando reducir su dependencia del petróleo importado explotando sus prometedoras reservas de petróleo marino, y de asegurar su seguridad alimentaria aumentando la producción agrícola local.

Para Cuba, Venezuela es un socio invaluable a corto y mediano plazo. A más largo plazo, Venezuela seguirá teniendo importancia si PDVSA logra perforar en las aguas profundas de Cuba y si PDVSA persiste en sus planes de convertir a Cuba en un punto de refinación y distribución del comercio petrolero venezolano.³⁵ Pero a Venezuela le falta profundidad económica para satisfacer en los próximos años muchas otras necesidades comerciales y de inversión de Cuba. Los cubanos también saben que la marca de populismo con mayor gasto "Socialismo del siglo 21" de Chávez de ninguna manera es aplicable a Cuba. Venezuela puede ser una pieza, sólo una pieza, en la estrategia de mercado emergente de Cuba. La Venezuela de Chávez no puede reemplazar a la Unión Soviética así como así.

³⁴ Hugo Chávez admitió haber sido sometido a una intervención quirúrgica en Cuba para que le extirparan un tumor maligno en junio de 2011. Sin embargo, no da detalles, lo que hace imposible juzgar con certeza la gravedad de su mal. Después de su operación, Chávez regresó a Cuba para recibir quimioterapia.

³⁵ Ver Jonathan Benjamin-Alvarado (ed.), *Cuba's Energy Future: Strategic Approaches to Cooperation* (Washington, DC: Brookings Institution, 2010).

Figura 2.2 – Concesiones para la exploración marítima de petróleo en el Golfo de México

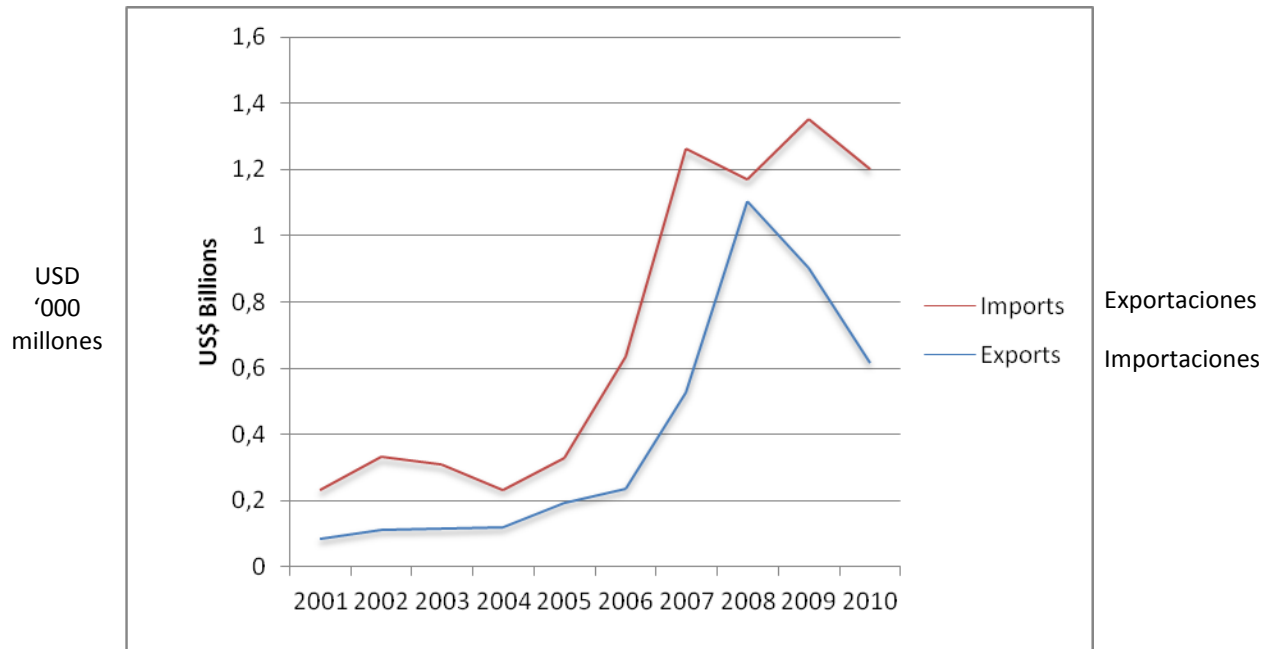


Fuente: Centro para el Estudio de la Democracia en las Américas (2011)

China en el reino de los minerales y el azúcar

Rápidamente China surgió como el segundo socio comercial más importante de Cuba, detrás de Venezuela, y enseguida dejó atrás a Canadá y España, los principales socios comerciales de los inicios de la era pos-soviética. En 2010 China le vendió a Cuba más de mil millones de dólares en una gran variedad de vehículos, maquinaria, bienes de consumo e insumos industriales. En toda la isla se ven los autobuses chinos Yutong con sus vivos colores (a pesar de los problemas de mantenimiento) (Figura 2.3). A cambio, China importó por cerca de \$800 millones, principalmente níquel y azúcar. Según fuentes chinas, estas compras de azúcar no se deben tanto a criterios de eficiencia económica sino al mutuo interés de China y Cuba en reducir el desequilibrio comercial bilateral (Tabla 2.2).

Tabla 2.1 – Comercio de mercancías entre Cuba y China, 2000-2010



Fuente: FMI, Dirección de Estadísticas Comerciales

Las empresas chinas hicieron en Cuba una serie de pequeñas inversiones de acción conjunta. Taiji Farms cultiva arroz para el consumo interno. Otras acciones conjuntas fabrican calzado, bicicletas y artículos para el hogar.³⁶ Las banderas de la China comunista flamean en lo alto de la empresa conjunta Compañía Nacional China de Petróleo (CNCP) situadas en las áreas de perforación de petróleo en tierra de la costa norte central (Figura 2.4). Las inversiones de la CNCP en cinco bloques que pertenecen a las áreas marítimas de gas y petróleo de la ZEE también están en discusión. Si estas inversiones en energía se concretan, al níquel y al azúcar China le agregaría el petróleo como una de sus principales importaciones de productos básicos de Cuba. Las relaciones entre China y Cuba adquieren cierta simetría por las inversiones de las empresas estatales de Cuba en China en hoteles, turismo, producción farmacéutica (de drogas oncológicas e interferón) y centros de oftalmología.

³⁶ Entrevistas del autor con diplomáticos chinos, 2011. Ver también Mao Xianglin et al., "China and Cuba: Past, Present, and Future," en Adrián H. Hearn y José Luis León-Manríquez (ed.), *China Engages Latin America: Tracing the Trajectory* (Boulder: Lynne Rienner, 2011), pp. 187 – 201.

Figura 2.3 – Autobuses Yutong en La Habana



Foto: Richard Feinberg

Figura 2.4 – Plataforma petrolera CNCP-Cupet (Costa norte central de Cuba)



Foto: Richard Feinberg

Con el tiempo, China emprendió en Cuba 70 proyectos de asistencia para el desarrollo (más allá de las empresas conjuntas), una combinación de donaciones y créditos a baja tasa de interés, según la Embajada china en La Habana.³⁷ Los proyectos incluyen dos de tipo hidroeléctrico, sistemas de riego para la agricultura, una granja para la cría de patos, equipamiento para bancos de sangre, construcción de viviendas, y donaciones de medicinas y textos escolares.

En junio del 2011, Xi Jinping, vicepresidente chino (y posible futuro presidente) y el presidente de CNCP Jiang Jiemin visitaron la isla y firmaron acuerdos de entendimiento con el gobierno cubano y Cupet, la petrolera nacional, sobre una serie de temas, entre ellos, posibles grandes inversiones de China (hasta \$5 mil millones según fuentes autorizadas de Cuba) para expandir las refinerías de petróleo y gas de Cienfuegos y Matanzas. Sin embargo, los funcionarios chinos subrayan en privado que estos acuerdos fueron meras declaraciones de intenciones y que resta negociar los detalles más ásperos. Otros acuerdos se refirieron a la reestructuración de la deuda, la protección de la inversión, eventuales créditos sin interés para asistencia, ligados a las exportaciones chinas, y futuras donaciones solidarias. En cuanto a cooperación técnica, se incluyeron laboratorios de investigación en universidades, estándares de televisión digital, supervisión bancaria, y planificación económica ("Cuba necesita asistencia para armar planes a cinco años", afirmó en privado un funcionario chino).

Los funcionarios chinos restaron importancia a los intereses de su país en Cuba: "Es un socio comercial más, no existe una relación especial", haciendo ver que aun dentro de los términos comerciales, los \$2 mil millones anuales de comercio bilateral es sólo una pequeña porción del comercio que China mantiene con Latinoamérica y el Caribe. En realidad, China tiene un interés diplomático en Cuba desde hace tiempo.³⁸ En los albores de la revolución, Cuba reconoció a la República Popular China, y fue el primer país en hacerlo. En noviembre de 1960, el Che Guevara encabezó una delegación económica a China. Pero cuando Fidel Castro se alió con la Unión Soviética, las relaciones con China se deterioraron. Cuando la Unión Soviética cayó la historia giró en otro sentido. El Presidente de China Jiang Zemin visitó Cuba en noviembre de 1993, y Fidel Castro le devolvió la visita en 1995. Raúl Castro fue a China dos veces, y en uno de sus viajes pasó 20 días recorriendo seis provincias. Actualmente Cuba respalda las posiciones de China en Taiwán y el Tibet, y ambas naciones comparten una visión similar del "anti-hegemonismo" y la "no intervención", y la preferencia por un orden mundial más multi-polar.

³⁷ China no suele divulgar cifras precisas sobre la asistencia para el desarrollo. Ver Carol Lancaster, *The Chinese Aid System* (Washington, DC: Centro para el Desarrollo Mundial, 2007). Ver también Centro de Investigación del Congreso (CRS), *China's Foreign Aid Activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia* (Washington, DC, CRS, 25 de febrero de 2009). Disponible en: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R40361.pdf>. También, Ken Miller, "Coping with China's Financial Power," *Foreign Affairs*, Vol. 89, No. 4, julio/agosto de 2010, pp. 96-109.

³⁸ Pin Zuo, "A Survey of the Relationship Between Cuba and China: A Chinese Perspective," *Cuba in Transition*, Vol. 20. Procedimientos de la Asociación para el Estudio de la Economía Cubana (ASCE), Miami, 2010.

Para China, tener cada vez más presencia en Cuba fortalece un régimen amistoso que rige de manera similar un partido comunista, y encaja en una estrategia global de expansión de China en el mundo en desarrollo.³⁹ Los funcionarios chinos aseguran a los diplomáticos estadounidenses no tener intenciones de desafiar los intereses de la seguridad de los EE.UU. en el Hemisferio Occidental, pero el comercio y las inversiones chinas, *de facto*, reblandecen el impacto de las sanciones económicas del país del norte contra Cuba. Desde el punto de vista geopolítico, Beijing preferiría una menor presencia de los Estados Unidos en su propio vecindario asiático, y puede imaginar que la presencia china en el Caribe constituye un factor de compensación que quizás, algún día, sirva como objeto de negociación en caso de que haya una realineación de fuerzas.

Para Cuba, la creciente presencia china tiene obvias ventajas económicas y geopolíticas. Y esto ocurrirá especialmente si las petroleras nacionales chinas (CPN) tienen éxito en sus exploraciones marítimas e invierten a gran escala en la expansión de las refinerías. Sin duda alguna, China encaja a la perfección en la estrategia de mercado emergente de Cuba. De manera más sutil, China puede ayudar a equilibrar la influencia venezolana y ofrecer una sociedad más durable.

Las relaciones entre China y Cuba no están exentas de tensiones. La lentitud con que Cuba está desmantelando su centralización económica de la era soviética provoca la frustración de China: “En un mundo que avanza a pasos agigantados, la Cuba socialista puede alcanzar y superar a otros sólo si se libra rápidamente de su chaleco de fuerza intelectual y si intensifica sus reformas”.⁴⁰ Un ex embajador latinoamericano relató al autor cómo su par chino “se arrancaba los pelos” por la lentitud con que Cuba llevaba a cabo su reforma económica. Los chinos se molestaron cada vez que Cuba suspendió las transferencias de divisas por créditos e inversiones. Según los reportes de la prensa, la deuda externa de Cuba con China asciende a \$4 mil millones.⁴¹ Varios proyectos conjuntos encontraron serios problemas, y otros conceptos de inversión conjunta de los que se hablaba a menudo no lograron concretarse, como la extracción de níquel en Camariocas o un hotel de lujo en la Marina Hemingway de La Habana. Para que la sociedad chino-cubana alcance su plenitud, la reforma económica de Cuba deberá darse rápidamente. La principal traba que demora el intercambio entre ambos países son las políticas económicas locales.

³⁹ Richard L. Bernal, “The Dragon in the Caribbean: China-CARICOM Economic Relations,” *The Round Table*, Vol. 99, Nº 408, 281-302, junio de 2010. Ver también Richard Feinberg, “China, Latin America, and the United States: Congruent Interests or Tectonic Turbulence?” *Latin American Research Review*, Vol. 46, No. 2, pp. 215-224, 2011.

⁴⁰ Mao Xianglin y Mariana Ortega Brena, “Cuban Reform and Economic Opening: Retrospective and Assessment,” *Latin American Perspectives*, Vol. 34, Nº 6, pp. 93-105, 2007.

⁴¹ Marc Frank, “Nota de Prensa,” Reuters, La Habana, 23 de diciembre de 2010.

Brasil, el exterior cercano⁴²

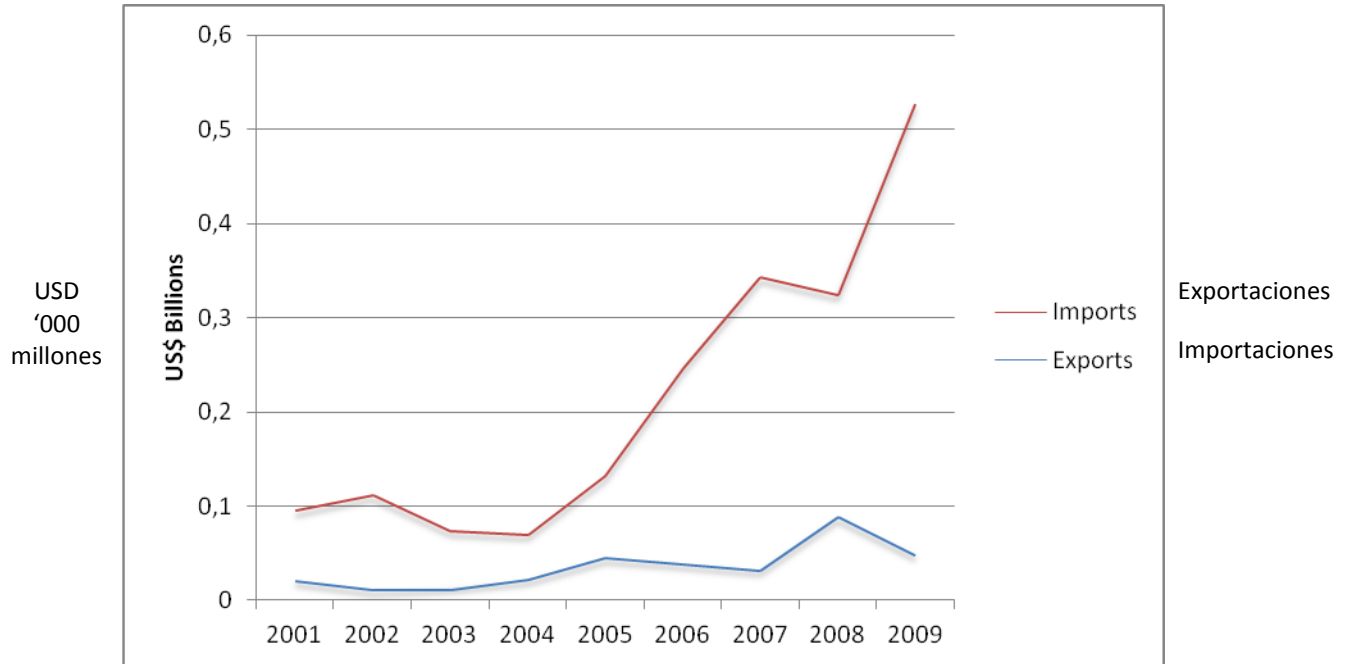
El especial interés que el emergente Brasil tiene en Cuba obedece a varias razones. Las economías brasileña y cubana cuentan con industrias complementarias destacadas (azúcar, petróleo marítimo, productos farmacéuticos y construcción de infraestructura) que atraen a los exportadores e inversionistas de Brasil. En el ámbito de la diplomacia, el impulso acelerado de Brasil hacia la hegemonía de Latinoamérica y la influencia en el mundo en desarrollo lo conducen naturalmente al puerto de La Habana; Cuba es la isla más grande del Caribe y Cuba conserva un considerable prestigio en ciertos círculos alrededor del mundo. Brasil daría un gran valor al apoyo de Cuba en su ambición primordial de ganar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. Si bien los diplomáticos brasileños se apuran a negarlo, existe una feroz competencia entre Brasilia y Caracas por el liderazgo en las Américas, y esta rivalidad cabeza a cabeza no es en ningún lugar más fuerte que en Cuba.

Además, hay cuestiones de ideología y políticas internas que contribuyen al interés especial que tiene Brasil en Cuba. Dentro de las políticas internas brasileñas, la facción que se ubica más a la izquierda del Partido de los Trabajadores en el poder tiene una afinidad histórica con la revolucionaria Cuba y quiere que Brasil se involucre de manera positiva con la isla. En un sentido más general, Brasil pregona su moderno modelo de desarrollo socialdemócrata, en contraste con el “Socialismo del siglo 21” de Chávez, y si Brasil gradualmente pudiera empujar a Cuba en su dirección ideológica, sería un logro diplomático significativo.

La economía brasileña en expansión extiende sus tentáculos por toda la Cuenca Caribeña. Aunque aún sea modesto, el comercio brasileño-cubano creció en los últimos años. El comercio de mercaderías en ambos sentidos rondó los \$600 millones en 2008-2009, y en 2011 se acercará a los \$800 millones proyectados, según fuentes oficiales de Brasil. Brasil disfruta un importante superávit comercial; en 2010 exportó por \$415 millones y, en cambio, importó de Cuba por apenas \$73 millones (Tabla 2.2). Las exportaciones brasileñas abarcaron una variedad de productos agrícolas e industriales, en especial, derivados del petróleo, soja y carnes, mientras las importaciones de Brasil se concentraron en los productos farmacéuticos y los minerales cubanos.

⁴² Esta sección extrae gran parte de un memorando que la Embajada del Brasil en Washington, DC le entregara generosamente al autor, "Relacoes Bilaterais Brasil-Cuba," junio de 2011.

Tabla 2.2 – Comercio de mercancías entre Cuba y Brasil, 2000-2009



Fuente: FMI, Dirección de Estadísticas Comerciales

Las empresas brasileñas han mostrado gran interés en la isla. Durante 15 años, la pequeña pero exitosa empresa conjunta entre Souza Cruz y Tabacuba, “BrasCuba” produjo y comercializó cigarrillos. Petrobras espera firmar una empresa conjunta con Cupet (51% Cupet, 49% Petrobras) para construir una fábrica de lubricantes para consumo interno, lo que demandará que Petrobras invierta \$50 millones.

En el acuerdo comercial más impresionante de Brasil por lejos, la gigantesca constructora brasileña Odebrecht es la principal participante de un proyecto que ya está en curso por \$957 millones para expandir y modernizar el estratégico puerto de Mariel. El banco de desarrollo de Brasil, el BNDES, que promueve las exportaciones brasileñas con créditos preferenciales a plazos relativamente largos, está financiando hasta \$682 millones (85% para productos y servicios brasileños) en respaldo de la participación brasileña. Sin embargo, el puerto de Mariel seguirá siendo de Cuba, y estará en manos del Grupo de Administración Empresarial (GAE) del Ministerio de las Fuerzas Armadas (MINFAR).⁴³ Según se proyecta, en diez años el puerto de Mariel incluirá una terminal para el petróleo proveniente de la exploración marítima así como una zona franca para fabricación liviana.⁴⁴ (Contrariamente, Brasil fue excluido de las tareas de

⁴⁴ Ver el video promocional en You Tube, Proyecto Mariel.avi. Es interesante destacar que, según el video producido por el MINFAR, el puerto expandido podrá recibir la carga de contenedores que pasen por el Canal de Panamá ampliado hacia la costa oriental de los Estados Unidos. Esto asumiría las enmiendas a la ley estadounidense actual que prohíbe que los barcos que se dirigen a puertos estadounidenses atraquen en Cuba.

expansión del complejo de refinerías de Cienfuegos, el inmenso proyecto que el gobierno cubano asignó a China).

Una decepción fue la experiencia de perforación marítima de Petrobras. A Petrobras se le asignó el bloque N-37 (Figura 2.2); sin embargo, la empresa decidió discontinuar las prospecciones afirmando que, según sus estudios geológicos, no se justificaban los costos de perforación. La empresa que cada vez tiene más presencia en el mundo argumentó estar preocupada con muchos otros proyectos. Y según fuentes confiables, Dilma Rousseff le contó al presidente Barack Obama durante la visita que realizó a Brasilia en mayo del 2011 que la decisión de Petrobras se debía en parte a que querían evitar conflictos con los Estados Unidos por inversiones en el negocio del petróleo cubano; y que fue Marco Aurelio García, asesor presidencial de seguridad nacional y nexo político-ideológico clave entre el Partido de los Trabajadores y el Partido Comunista, quien le comunicó directamente a La Habana la decisión de Petrobras. Sin embargo, Petrobras mantiene una oficina en La Habana y podría regresar a las áreas marítimas cubanas si las condiciones económicas y políticas fueran más propicias.

Muchas otras empresas brasileñas están explorando oportunidades de inversión en una variedad de productos: Leche en polvo, bebidas energéticas derivadas de frutas, criaderos de aves, latas de aluminio, cristales planos, y el desarrollo y comercialización de medicinas de alto valor agregado. Las inversiones en azúcar y etanol también están en discusión; los expertos brasileños opinan que el suelo cubano es mejor que las mejores tierras de Brasil, pero hasta ahora los cubanos, sensibles a la posibilidad de que la industria azucarera vuelva a manos extranjeras, no han propuesto una empresa conjunta sino un contrato de administración por parte de Brasil. Los diplomáticos brasileños informan que las negociaciones continúan.

El joven organismo de asistencia extranjera de Brasil, la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), que funciona dentro del poderoso Ministerio de Relaciones Exteriores “Itamaraty”, financió una cantidad de pequeños proyectos de asistencia técnica entre 2006 y 2008 como, por ejemplo, consultoría a corto plazo a cargo de expertos brasileños en análisis de suelo, genética del tomate, técnicas geoestadísticas, suministro y saneamiento del agua, producción de soja, estudios de impacto ambiental en minería, contaminación marina, bancos de leche materna y la transferencia recíproca de tecnologías odontológicas y de los procedimientos para inscribir medicinas en ambos países.⁴⁵ Actualmente, la ABC tiene en ejecución una docena de pequeños proyectos de consultoría sobre agricultura, geología, saneamiento y salud, lo que incluye VIH/SIDA. Adicionalmente, un equipo brasileño en noviembre de 2010 propuso intensificar la asistencia técnica en áreas más controvertidas como microcréditos, formación de capacidades para pequeños emprendedores y administración de instituciones financieras, y aguarda la

⁴⁵ www.aiddata.org

respuesta del gobierno cubano. En agosto de 2011 el prestigioso Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) firmó con la Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) de Cuba un acuerdo de cooperación técnica por dos años para ayudar a Cuba a mejorar sus estadísticas sociales y económicas a nivel nacional.

Los diplomáticos brasileños y empresarios estarían complacidos de hacer más negocios con Cuba pero, según su parecer, los cubanos prefieren el "control" político a la producción económica, y el reparto de proyectos siguiendo criterios políticos en lugar de criterios de precios, actitudes éstas que les causan frustración, al igual que su limitada capacidad exportadora y de pagos. Un escéptico diplomático de Brasil opinó que un cambio de las actitudes cubanas hacia el comercio exterior "requeriría un cambio del discurso según el cual todos los problemas ocurren por causas externas". Pero uno de sus colegas declaró que "la profundidad, el ritmo y los cambios verdaderos que están ocurriendo en Cuba no son totalmente apreciados en Washington. Las empresas brasileñas mantienen una mirada atenta sobre la isla".

El divorcio mexicano

Durante los primeros años de la revolución cubana, México y Cuba se enorgullecían de su relación fraternal, que se basaba en las perspectivas compartidas de relaciones internacionales y acercamientos al poder político. En los años 80 y principios de los 90, aparentemente estos lazos diplomáticos tan fuertes podían complementarse con intercambios económicos. Pero en la última década, México y Cuba atravesaron un "divorcio difícil".⁴⁶ Y los dos "ex" perdieron el interés mutuo y buscaron horizontes distintos.

En la década del 60, México fue la única de todas las repúblicas latinoamericanas que permaneció junto a la joven revolución cubana cuando votó en contra de la resolución de 1962 de suspender la participación de Cuba en la OEA, y se negó a obedecer la resolución de la OEA de 1964 que instaba a sus miembros a romper relaciones diplomáticas con La Habana. En esos años, la diplomacia mexicana se arraigaba en los principios de no intervención y soberanía nacional, y era eternamente recelosa del poder coercitivo de los EE.UU. El gobernante Partido Revolucionario Institucional (PRI) aún recordaba sus orígenes revolucionarios y el estilo político de Castro no ofendió su propio estilo autoritario. De manera pragmática, el PRI y Castro hicieron un trato: México no criticaría a Cuba y Castro no buscaría incitar a la izquierda mexicana contra el PRI que estaba en el poder. Retrospectivamente, este pacto mutuo de no agresión sugería que el matrimonio México-Cuba no era tan romántico por naturaleza, y que alterar las corrientes políticas podría hacer que cada uno de los esposos revisara sus propios intereses. Al menos dos presidentes mexicanos encontraron en Fidel Castro a un amigo útil. En 1975 el

⁴⁶ Estoy en deuda con la profesora Ana Covarrubias, El Colegio de México, por su frase oportuna. Entrevista en la ciudad de México, 29 de julio de 2011.

presidente Luis Echeverría visitó la isla, como parte de sus esfuerzos por proyectarse como un líder de izquierda del Tercer Mundo. Una década después, el presidente Carlos Salinas recibió a Castro a su investidura en 1988, complacido por este respaldo después del clarísimo fraude de los comicios presidenciales. Salinas promovió el comercio y la inversión con Cuba; Castro le había expresado al saliente presidente de México, Miguel de la Madrid, que él era partidario de que su país invirtiera en Cuba, y Salinas convocó a una cena a la que asistirían Castro y los principales empresarios mexicanos.⁴⁷

Las inversiones mexicanas comenzaron a llegar a Cuba, principalmente en los rubros de turismo, textil, telecomunicaciones y fabricación de cemento. Las exportaciones mexicanas de mercancías treparon de \$104 millones en 1990 hasta \$432 millones en 1995. Sin embargo, estos nuevos flujos comerciales, estuvieron lejos de augurar una prometedora sociedad económica que afianzara el matrimonio diplomático, y a mediados de los 90 se alcanzó un pico, después del cual las relaciones se deterioraron rápidamente.

Por su parte, México empezó a cambiar. El mismo Carlos Salinas que había coqueteado con Fidel Castro decidió que el futuro económico de México fuera junto a los Estados Unidos y, en 1990 se acercó al presidente George Bush para negociar la apertura del comercio bilateral que luego se convertiría en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA). Mientras el mismo Salinas adhería a las formas políticas del tradicional PRI, sus reformas económicas abrían el camino del cambio político. Ernesto Zedillo, su sucesor, economista disciplinado que insistió en las normas democráticas, comenzó a distanciar a México de Cuba. Cuando en 1999 Zedillo visitó La Habana, abiertamente se expresó a favor de la democracia, y Rosario Green, su Ministra de Relaciones Exteriores, rompió con todo el protocolo previo y se reunió con destacados disidentes cubanos. Castro tomó estas nuevas conductas como señales de que México estaba abandonando su posición "independiente" por una más pro Estados Unidos y, por tanto, contraria a Cuba.

Si Castro desconfiaba de Zedillo, su relación con el sucesor de Zedillo, el más conservador Vicente Fox, provocó un enojo que se hizo demasiado público. Jorge Castañeda, el combativo Ministro de Relaciones Exteriores de Fox (que había pasado de la izquierda marxista al campo socialdemócrata anti-izquierda), creía que México podía usar sus nuevas credenciales democráticas para fortalecer su diplomacia. Según parece, Castañeda se excedió criticando las políticas de derechos humanos de Cuba. Y como es sabido, en el año 2002, antes de una cumbre de las Naciones Unidas sobre desarrollo internacional que se celebró en la ciudad de Monterrey, Fox, a pedido de la Casa Blanca, le pidió a Castro que “almorzara y se fuera” para que no

⁴⁷ Ana Covarrubias, “Mexico and Cuba: the end of a convenient partnership,” en Marifeli Pérez-Stable, *The United States and Cuba: Intimate Enemies* (Nueva York. Routledge, 2011), p.200, fn. 19.

estuviera presente cuando llegara el presidente George W. Bush, conversación telefónica que un ofendido Castro se encargó de hacer pública. Para el 2004, ambos países habían retirado a sus embajadores, lo que en términos diplomáticos equivale a un desagradable divorcio.

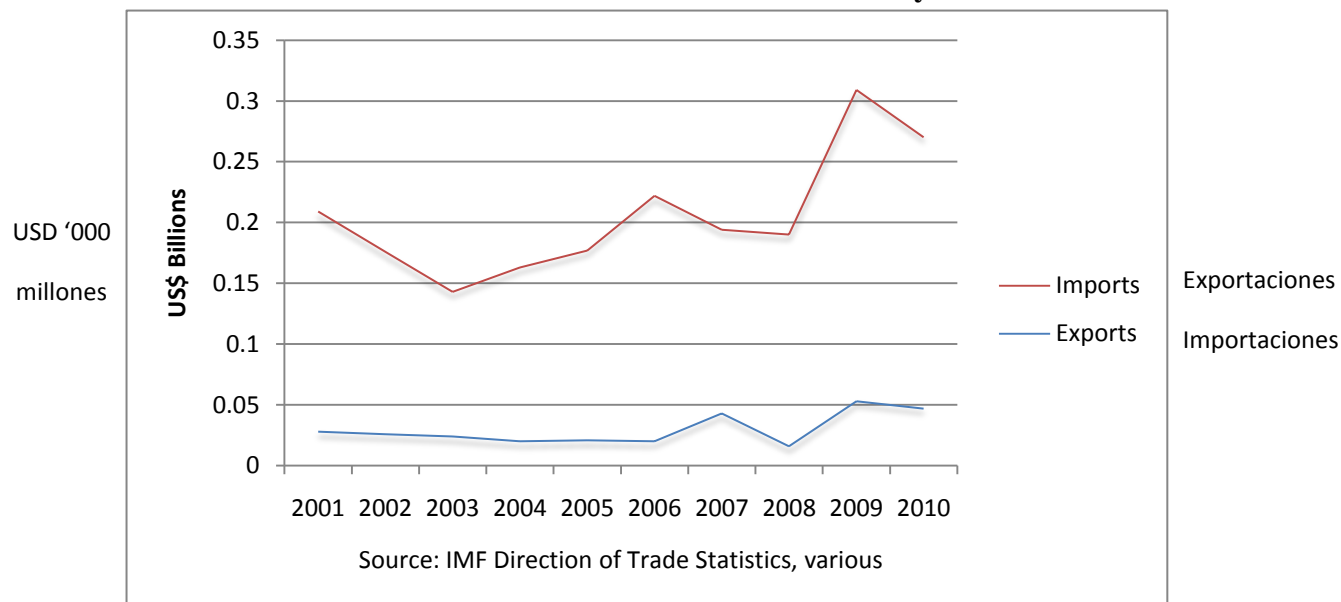
Las empresas mexicanas ya habían sido desafectadas de la gestión económica cubana.⁴⁸ y se quejaban de la falta de leyes o normas que obligaran a los funcionarios cubanos a honrar los acuerdos o hacer pagos en término. Algunas empresas sentían la presión de lo que consideraban una competencia injusta o desleal por parte de las empresas estatales. Otras se quejaban de las inseguridades de tipo legal y administrativo, de las normas del gobierno que arbitrariamente estaban hechas para limitar cualquier ganancia visible, o de las repentinas auditorías oficiales que buscaban intimidar o extorsionar (y de las constantes escuchas telefónicas de las autoridades cubanas). Para algunos, estas restricciones antagónicas tenían una motivación política: vengarse de las críticas a las prácticas políticas de Cuba por parte del gobierno mexicano. Algunos de los mayores inversionistas mexicanos se retiraron; por ejemplo, los intereses de telecomunicaciones de México se vendieron a una empresa italiana.

Los empresarios e inversionistas mexicanos también vieron que los pagos de Cuba en divisas eran irregulares. Los exportadores mexicanos descubrieron que Cuba no honraba sus notas de crédito, y a los inversionistas se les avisó que se habían congelado sus cuentas en divisas; aun cuando los depósitos por repatriación de dividendos se habían hecho en bancos cubanos, las autoridades no autorizaban las operaciones en divisas. Como se acumulaban los pagos atrasados, el Banco Nacional de Comercio Exterior (Bancomext), organismo semiautónomo de crédito para exportaciones, aceptó reestructurar unos \$400 millones de las deudas cubanas. Como parte del acuerdo, Bancomext volvió a abrir una línea de créditos renovables aunque en cantidades pequeñas, como indicio de la confianza perdida en la capacidad y la voluntad de Cuba de cumplir con sus obligaciones externas.

En un punto, cuando Cuba se atrasó en sus pagos a la petrolera mexicana, Pemex, sugirió que Pemex pensara en asumir la administración de las refinerías de petróleo cubanas. Pemex rechazó la oferta porque no confió en que Cuba honraría el acuerdo. (Además, a diferencia de otras petroleras nacionales como Petrobras y PDVSA, Pemex concentró sus actividades en casa. Es probable que Pemex también tuviera algún recelo por las leyes estadounidenses que imponen sanciones en los mercados estadounidenses a las empresas que en cierta manera operan con Cuba).

⁴⁸ Estas observaciones se basan en entrevistas que ocurrieron en Washington, DC y la ciudad de México en 2011, con expertos comerciales, diplomáticos, académicos y periodistas que prefirieron no revelar sus nombres. Ver también Demetria Tsoutouras y Julia Sabebien, "Mexico-Cuba Commercial Relations in the 1990s," en *Cuba in Transition*, Vol. 8. Procedimientos de la reunión anual de la Asociación para el Estudio de la Economía Cubana (ASCE), Miami, 1998.

Tabla 2.3 - Comercio de mercancías entre Cuba y México



En el año 2010, las exportaciones mexicanas de mercancías apenas alcanzaron \$307 millones, menos que el pico de 1995 (Tabla 2.3). Las ventas de productos químicos, plásticos, fertilizantes y metales por parte de México reflejaron la prioridad de Cuba de procurarse los insumos necesarios para la agricultura, el níquel, el turismo y otras industrias. Estas ventas tan modestas reflejan la insolvencia de Cuba y la decisión de las autoridades mexicanas de no otorgar créditos subsidiados. Los funcionarios de México argumentan que hacerlo sería ir en contra de las estrategias de desarrollo orientadas al mercado que México lleva adelante. "Nosotros no seguimos la lógica de regalar el dinero". Además, para los mexicanos, el comercio basado en subsidios económicos no puede sostenerse en el tiempo.

Las importaciones mexicanas desde Cuba son ínfimas, y desde 1990 sólo dos veces superaron los \$50 millones anuales (Tabla 2.3). Expertos en comercio mexicanos explican que lo poco que Cuba tiene para exportar se suele asignar a otros mercados como, por ejemplo, cigarros a España o ron a Europa. "¿Qué más tienen? ¡No van a vender la Plaza de la Revolución!" Los productos farmacéuticos cubanos podrían exportarse pero las empresas cubanas no actuaron con la rapidez suficiente para adquirir las patentes y los permisos del gobierno de México necesarios. México no demostró interés alguno en comprar personal médico cubano ni otros profesionales calificados en gran escala, como lo hizo Venezuela.

El presidente mexicano Calderón ha intentado reducir las tensiones bilaterales e instó a sus ministros a mejorar el intercambio económico entre México y Cuba. Pero el comercio global de México hoy representa \$600 mil millones, y el pequeño mercado de Cuba casi pasa

desapercibido: El momento romántico pasó y hoy Cuba es una prioridad baja desde el punto de vista comercial. Nuevamente se acumulan los pagos atrasados y en el horizonte no asoma ninguna inversión importante de México. México observa los desarrollos de Cuba muy de cerca, pero entre los observadores experimentados hay cierto escepticismo sobre la capacidad de reformarse del régimen actual. Incluso un funcionario mexicano bastante comprensivo preguntó: “¿Cuán lejos y cuán rápido llegarán las reformas? Todo es muy incierto”.

La Ley Helms-Burton de 1996 (ver sección 4) que amenaza con sanciones contra las empresas y sus ejecutivos que operen con Cuba impidió que algunas empresas grandes de México como Cemex y Pemex que tienen mucho en juego en el mercado estadounidense invirtieran en Cuba. (Una ley de México prohíbe a las empresas de ese país cooperar con Helms-Burton pero no alivia el dolor de cabeza corporativo que significa litigar en los tribunales estadounidenses. Muchas compañías internacionales, incluso algunas mexicanas, intentaron burlar las sanciones Helms-Burton estableciendo entidades legalmente independientes inscriptas en paraísos fiscales como, por ejemplo, las islas del Caribe). Muchas compañías mexicanas que operan con Cuba son pequeñas y medianas empresas con poca o ninguna exposición en los mercados estadounidenses. Para los observadores, en casi todos los casos en que las empresas mexicanas decidieron no hacer negocios con Cuba, fueron otros los factores decisivos más allá de Helms-Burton, a saber: el riesgo país, el riesgo crediticio, los mercados pequeños y estancados o las incertidumbres políticas.

Una excepción notable al retiro mexicano de Cuba es el Grupo Altex, cuya empresa conjunta IMSA, dedicada a la molienda de trigo para la producción de harina, satisface gran parte del consumo diario de pan en La Habana. Alguna vez la planta perteneció al Grupo Bimbo de México, pero la multinacional de alimentos temió que su gran exposición en los Estados Unidos la volviera vulnerable a las sanciones Helms-Burton. Aunque está asociado con Bimbo, el Grupo Altex está formado como una entidad legal separada. Como su rentabilidad está asegurada por el sistema del precio de coste incrementado (el gobierno cubano fija los precios de venta sobre los costos de insumos y producción), Altex expandió su actividad. Pero la exitosa experiencia de Altex contrasta mucho con la mayor decepción mexicana.

Los mexicanos interesados en Cuba recuerdan lo afligidos que se sintieron cuando Carlos Lage y Felipe Pérez Roque, funcionarios orientados al campo internacional que representaban la generación de una potencial transición, fueron depurados sin ninguna explicación convincente en marzo del 2009. Quizás estos cubanos tan capaces hicieron que los mexicanos se acordaran de su propia generación de reformistas que habían impulsado a México durante los últimos veinte años. Las encuestas de opinión revelan que a los mexicanos más jóvenes, que apenas saben de la

revolución de 1959, Cuba les interesa menos y además apoyan menos al régimen de La Habana.
⁴⁹ Al igual que Cuba, hoy México tiene otros intereses.

Lecciones y limitaciones

Desde la perspectiva del gobierno cubano, el nuevo enfoque sobre los mercados emergentes constituye una inteligente movida estratégica. Mientras Cuba y sus ME socios difieren en puntos importantes, comparten intereses económicos y geopolíticos fundamentales. Cuba y sus ME socios se sienten cómodos con las operaciones entre estados que incluyen financiación subsidiada y otros elementos no comerciales. En particular, sus grandes empresas estatales están acostumbradas a actuar en el sentido de la política, y a cubrir con subsidios cruzados las pérdidas de las operaciones impulsadas por la política. Además, Cuba y los ME que son sus socios comerciales comparten un interés geopolítico central: La construcción de un mundo más multipolar con un poder de los EE.UU. reducido. La Venezuela de Hugo Chávez hace de ese objetivo el eje central de su diplomacia. Mientras China y Brasil procuran relaciones cordiales con los Estados Unidos, nadie debe ilusionarse con otra cosa, salvo que también procuran un entorno diplomático en el que su poder respectivo gane a expensas de los Estados Unidos. La Rusia de Vladimir Putin, que comenzó a involucrarse nuevamente con Cuba, comparte esa aspiración geopolítica.

La estrategia de ME ya está rindiendo importantes inversiones. Con sus intereses puestos en las refinerías cubanas y en la exploración y perforación en tierra, Venezuela y China están reduciendo su dependencia de la energía cubana. Si sus inversiones (con otras empresas de energía) en exploraciones marítimas y perforación de petróleo rinden sus frutos, Cuba podría llegar a convertirse en exportador neto de energía. También resulta significativa la inversión de Brasil en la modernización y expansión del complejo del puerto de Mariel, que no sólo le devolvería a Cuba su histórico rol de punto de transporte y logística en el Caribe, sino que además haría de la isla un sitio rentable para la industria liviana y las plantas de montaje integradas en los mercados regionales. Además, las inversiones brasileñas y venezolanas podrían revivir la industria azucarera de Cuba para fabricar endulzantes o como insumo para la producción de biomasa para energía alternativa.

Y estas operaciones de ME no se oponen a que Cuba continúe relaciones con Europa (en especial con los operadores hoteleros y turísticos de España) y con el sector minero y de turismo de Canadá. Los nuevos ME socios pueden convivir en paz con los socios occidentales más antiguos.

⁴⁹ Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), "Mexico y el Mundo." Disponible en: <http://mexicoymundo.cide.edu/>

Sin embargo, existe un patrón perturbador en las relaciones económicas de Cuba con el mundo. Con el tiempo, las sociedades con Cuba se deterioran, ya sea por el propio destino fatal del socio (la Unión Soviética y quizás la Venezuela de Hugo Chávez) o por el desencanto, ya que los socios advierten que hacer negocios con el Estado cubano resulta agotador y demasiado costoso. En ciertos casos, el socio comercial evolucionó a un modelo más orientado al mercado y se ha vuelto más impaciente con la ortodoxia cubana; México, y también la India, alguna vez entusiasta de la revolución cubana, descubrieron que cada vez tenían menos en común con la planificación centralizada de Cuba. Ya se percibe que China y Brasil, los socios más recientes, no están conformes con muchas prácticas y actitudes comerciales de Cuba. Una y otra vez, Cuba se retrasa y cae en mora cuando debe realizar pagos por ganancias y cubrir deudas, como si los sentimientos de solidaridad bastaran para sustituir los contratos comerciales.

En principio, la estrategia de mercado emergente podría ser un curso de acción viable para Cuba, ya que le daría una serie variada y complementaria de socios comerciales internacionales y aliados geopolíticos. A juzgar por la geografía y las fortalezas complementarias de la economía estadounidense, el intercambio con el territorio estadounidense sería la mejor opción; sin embargo, la visión sur-sur ofrece una razonable segunda mejor solución. Lo cierto es que ninguna estrategia económica internacional funcionará a menos que Cuba logre transformarse en un socio comercial más eficiente y confiable. Ningún conjunto de alianzas geopolíticas le dará a Cuba el capital y la tecnología que necesita a menos que cree un ambiente más propicio para la inversión. Tampoco ninguna alianza internacional bastará por sí sola para brindar a los cubanos tan sufridos por tanto tiempo la productividad laboral y los puestos de trabajo decentes que merecen. El balón está del lado de los responsables políticos de Cuba.

Implicancias para las reformas económicas en Cuba

¿Qué implica la estrategia de mercado emergente para la reforma económica de Cuba? Si se compara con las democracias liberales orientadas al mercado de Europa y Canadá, los países que están cómodos con los Estados intervencionistas fuertes deberían inclinarse menos por presionar a Cuba para su descentralización económica y política. Sin duda, ese sería el caso con la Venezuela de Hugo Chávez. Pero analizar las actitudes de China y Brasil tiene sus matices. Cuba irritó a China al suspender los pagos en divisas durante la crisis financiera de 2008 y 2009. En la actualidad, los chinos con mentalidad comercial presionan a los cubanos para cerrar acuerdos de inversión que pasen las pruebas comerciales básicas que garanticen su eficiencia financiera y el cumplimiento de sus deudas. Según un diplomático chino en La Habana: "Los bancos chinos quieren condiciones comerciales, quieren ver la rentabilidad de los prestatarios y formas de

reembolso, y exigen garantías del gobierno de China”.⁵⁰ Algunos observadores opinan, aunque exagerando un poco, que China ¡se convirtió en el FMI de Cuba!

La postura brasileña resulta ambivalente. Los inversionistas brasileños buscan acuerdos viables desde el punto de vista comercial. El gobierno de Brasil le ofreció a Cuba la asistencia técnica que reflejaría las propias experiencias de Brasil con una economía mixta. Pero los acuerdos brasileños más significativos, que involucran al BNDES o a Petrobras están impulsados, al menos en parte, por objetivos geopolíticos y consideraciones no comerciales. Brasil no condicionó su sociedad económica con Cuba a la conducta política de la isla; por lo general, los diplomáticos brasileños se abstienen de criticar en público las políticas de derechos humanos de la isla. Pero podría alegarse que, por ejemplo, la vibrante democracia de Brasil representa un modelo político alternativo al estilo más autoritario de Chávez.

En general, es menos probable que los socios de mercados emergentes presionen demasiado para que haya reformas de mercado, y son menos propensos a adoptar posturas políticas invasivas. Sin embargo, las presiones de ME para mejorar la eficiencia económica van en aumento, presiones que las facciones reformistas dentro de Cuba pueden recibir con beneplácito. Ante la falta de reformas económicas significativas en Cuba, es probable que los ME se cuiden más de exponerse a riesgos.

En el ámbito de la diplomacia mundial, los ME ganan participación en el mercado, no sólo del comercio internacional sino también dentro de las instituciones internacionales. La redistribución de derechos de voto que se hizo recientemente en el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial benefició a China y Brasil. Estos gigantes emergentes tienen interés en las IFI, incluso aunque quizás deseen alterar sus estructuras de gobierno y parte de sus políticas. En la historia reciente, China y Brasil pidieron importantes sumas a las IFI y aprecian su valor agregado al brindar asistencia financiera y técnica, especialmente en épocas de tensión. No es correcto asumir que estos ME le aconsejarían a Cuba que se mantuviera fuera de las IFI. Por el contrario, quizás prefieran ver que las IFI influyen sobre Cuba en cuanto a adoptar políticas económicas más racionales que mejoren el clima de inversión, y que resulten más eficientes y predecibles, y menos propensas a suspender sus compromisos contractuales. Como una cuestión de principio, en reiteradas ocasiones Brasil instó a las IFI a aceptar a Cuba como miembro.

De esta forma, el impacto de las relaciones económicas de Cuba con China y Brasil es un arma de doble filo y resulta ambiguo: Por un lado, alienta las relaciones económicas entre Estados y un sector estatal fuerte; por el otro, presiona para que haya políticas económicas más racionales y, por ejemplo, sugiere el valor de trabajar con las IFI.

⁵⁰ Entrevista con el autor, junio de 2011, La Habana.

Sección 3 – Cooperación internacional para el desarrollo: Cuba como beneficiario

Cuba ha sido un *donante* de asistencia para el desarrollo internacional bien publicitado, por enviar a sus profesionales de la medicina, del deporte y la cultura a todo el mundo en desarrollo. Mucho menos se conoce de Cuba como *receptor* de la asistencia extranjera. Para empezar a llenar este vacío, el presente capítulo examina los programas cubanos de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y de Oxfam, una organización líder no gubernamental. El análisis se inspira en las entrevistas con representantes de donantes residentes en Cuba.

Son muchas las razones por las que la investigación sobre la ayuda extranjera en Cuba es tan pobre. Los programas son relativamente modestos y el gobierno cubano elige no publicarlos. Los especialistas deben recibir una visa “académica” especial para realizar entrevistas y visitas de campo, y hasta los funcionarios de gobiernos extranjeros y de agencias de asistencia deben pedir permiso formalmente y por adelantado para visitar los sitios de proyectos.

En los Estados Unidos, el debate sobre la asistencia extranjera a Cuba está muy politizado. Los oponentes al gobierno de Castro que tienen voz alegan que todo flujo de recursos puede servir para sostener el régimen y por tanto, resulta vil y contraproducente, a menos que directamente otorgue poder a los oponentes políticos al régimen.⁵¹ Sin embargo, el dilema de brindar o no asistencia en el contexto de un Estado autoritario no se limita a Cuba. La respuesta convencional, integrada en la legislación de asistencia extranjera de los Estados Unidos, es mantener los flujos que beneficien de manera directa a la mayoría pobre. Negar ayuda a los pobres sólo serviría para agravar su pobreza, aunque una porción de la asistencia se escurra inevitablemente en beneficio del régimen que está en el poder. Además, incluso en un contexto autoritario, quizás sea posible fortalecer las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo a algunas que no se oponen de frente al gobierno, que en el futuro podrían ser las semillas de un sistema político más democrático.

Esta revisión de los programas de donación existentes, aunque preliminar, sugiere algunos escollos, y también algunas posibilidades, que se les presentan a las agencias multilaterales en Cuba. Además, las conclusiones a las que llegamos nos ofrecen información útil sobre la tarea de las organizaciones no gubernamentales en el futuro, ya que analizan a Cuba con más atención y a la luz de su proceso de reforma económica. Si se cambia el marco del programa de la USAID para Cuba para concentrarlo más en la asistencia convencional para el desarrollo, sin duda

⁵¹ Para el programa para Cuba de la USAID, visite su sitio Web:

http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/country/cuba/. Para una revisión crítica, ver Oficina de Contraloría General de los EE. UU. (GAO), "U.S. Democracy Assistance for Cuba Needs Better Management and Oversight," GAO-07-147, noviembre de 2006.

buscará beneficiarse de la experiencia de otros donantes. Varias agencias de las Naciones Unidas ya están trabajando en Cuba. En caso de que las instituciones financieras internacionales, en especial el FMI y el Banco Mundial, empiecen a trabajar en Cuba, idea que defiende el presente documento, querrán consultar a otros donantes bilaterales y multilaterales que hayan reunido experiencia práctica en el terreno.

Los países de la OCDE (excepto los Estados Unidos) comprometieron \$144 millones para brindar asistencia oficial para el desarrollo a Cuba durante el 2008 y 2009 (Tabla 3.1). Entre los donantes bilaterales, España, regida por la socialdemocracia, se destaca ampliamente como el mayor actor bilateral aportando en esos dos años \$87 millones. Canadá, Suiza, Bélgica y Japón también tuvieron una participación activa. Además, las instituciones de la Comisión Europea observaron la decisión de volver a involucrarse con Cuba en 2008, y el siguiente año destinaron \$49 millones. Comparadas con el volumen de la economía cubana con su PIB calculado en \$45 mil millones, estamos hablando de autorizaciones modestas. No se espera que causen un gran impacto directo en el desarrollo económico general de Cuba. Pero estos proyectos pueden afectar a sus instituciones sociales locales y hacer una diferencia en la vida de los beneficiarios, y los proyectos piloto exitosos pueden replicarse en impactos más fuertes, como ya veremos.

Tabla 3.1: Compromisos de donantes con Cuba, 2008-2009 (millones de USD)

	2008	2009
CAD bilateral¹	74.60	69.7
España	45.8	41.3
Canadá	3.7	6.0
Instituciones EE. UU.	0	48.9
CAD total	74.6	118.6
1. Excepto los EE.UU.		

Fuente: Estadísticas de la OCDE- Sistema de información por parte de los países acreedores

Esta sección analizará el contexto cubano dentro del cual deben trabajar las agencias internacionales de cooperación; no hay que hacerse ilusiones: La Habana no es un destino fácil. Más adelante se tratarán las motivaciones de los principales donantes de la OCDE, Canadá, España y la Comisión Europea, a lo que le seguirá una encuesta con las prioridades de cada uno de sus programas para el desarrollo. También se hará referencia a las iniciativas de Oxfam, que tiene presencia en Cuba desde hace más de 15 años. Para terminar, la sección se refiere a las “lecciones aprendidas” para aplicar en Cuba los futuros proyectos de cooperación internacional.

Limitaciones para la cooperación

Los expertos en cooperación de la OCDE coinciden en que Cuba es un entorno inusualmente exigente para trabajar. Las limitaciones son políticas, de procedimiento, culturales y prácticas.

Lejos de recibir con instintivo beneplácito la asistencia extranjera, muchos funcionarios cubanos miran con sospecha las ofertas de cooperación de los donantes occidentales. ¿Existe una “agenda oculta”? ¿Para desenmascarar al socialismo cubano e implantar el capitalismo de mercado libre occidental? ¿Para reunir información que comprometa la inteligencia cubana? ¿Para reforzar la intención de disidentes individuales, organizaciones no gubernamentales y otros actores no estatales de subvertir la autoridad del Estado cubano y del Partido Comunista cubano?⁵² Durante décadas, el Estado cubano vivió bajo un estado de “alerta permanente,” y algunos funcionarios oficiales temen que los ofrecimientos de ayuda extranjera resulten ser un caballo de Troya cuya intención verdadera sea violar la seguridad nacional. “Muchos funcionarios cubanos ven a los donantes como instrumentos del enemigo”, destacó un alto representante de donantes.

Desde su origen, la revolución cubana elevó a la política muy por encima de la economía. ¿Qué otro gobierno colocaría a un médico argentino como Ernesto "Che" Guevara, a la cabeza de su banco central y como zar de su economía?⁵³ Fidel Castro (más que su hermano menor Raúl) era reconocido por tomar decisiones basándose en requisitos del poder político y la ideología más que en la productividad económica; fue Fidel quien revirtió las reformas económicas de la década del 90, a pesar de sus beneficios económicos tangibles para la población cuando temió que amenazaran su proyecto político. La arquitectura de la icónica Plaza de la Revolución en La Habana central es una visualización poderosa de las prioridades del régimen. Como protagonista de la plaza inmensa hay una columna imponente que honra al héroe de la independencia y mártir, José Martí. Rodeando la plaza hay edificios de gobierno rectangulares que albergan los ministerios de defensa, seguridad y comunicaciones. Los rostros delineados de los comandantes guerrilleros "Che" Guevara y Camilo Cienfuegos, iluminados dramáticamente por la noche,

⁵² En la Cuba actual, surgió una sociedad protocivil con diversos grados de independencia, que ocupa “las zonas grises de la autonomía del Estado”. Ver Damian J. Fernández, “The Good, the Bad, and the Ugly: The Normalization of Cuba’s Civil Society in Post-Transition,” en Marifeli Perez-Stable, *Looking Forward: Comparative Perspectives on Cuba’s Transition* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2007), pp. 96-118.

⁵³ A Guevara le gustaba contar una broma sobre él mismo que, más o menos, era así: Fidel llama a una reunión a los líderes de sus movimientos y les pregunta: “¿Alguno de ustedes es economista?” Alguien alza la mano. Es el Che. De inmediato lo pone a la cabeza de la economía cubana. Ya en su cargo, alguien le pregunta detalles de sus conocimientos como economista. “¿Economista?” El Che responde: ¡Pensé que Fidel había dicho ‘comunista’!” Así lo cuenta Enrique Krauze, *Redeemers: Ideas and Powers in Latin America* (New York: Harper Collins, 2011), p.308.

adornan dos de los edificios estatales que se verían muy grises sin ellos (Figura 1.2). El poderoso politburó del Partido Comunista cubano se encuentra saliendo de la plaza. Oculto a un costado está el Ministerio de Economía y Planificación.

Figura 1.2 – Plaza de la Revolución, La Habana



Foto: Richard Feinberg

Un régimen que ha privilegiado tanto la política por encima de la economía, su propia seguridad de estado sobre la productividad de las compañías o el bienestar de los consumidores, suele ser un socio complicado para los donantes internacionales. Como dijera un veterano funcionario de asistencia: “Cuba prefiere perder dinero antes que perder estatus o control”.

Los donantes apostados en Cuba hablan de la necesidad de trabajar mucho para forjar relaciones constructivas con los funcionarios de la isla. Esto excede crear la confianza que se necesita para la asistencia para el desarrollo, donde los donantes y los receptores luchan por generar un grado de mutuo respeto y armar una agenda de trabajo con objetivos compartidos. En Cuba los donantes deben establecer primero que su verdadero propósito no es atentar contra el Estado receptor ¡y terminar destruyéndolo! Como naturalmente cuesta refutar motivos ulteriores, este

proceso de superar la desconfianza lleva tiempo, y es vulnerable a cualquier inconveniente repentino que pudiera surgir ante una adversidad que confirmara las sospechas iniciales, o que pareciera que las confirma. Los representantes residentes informan que tuvieron que ganarse credibilidad tanto para sus instituciones como para ellos mismos, y que las contrapartes cubanas pusieron a prueba su buena fe en reiteradas ocasiones.

Para ganar la confianza de los funcionarios cubanos, los donantes deben estar dispuestos a trabajar dentro de las prioridades que defina el Estado cubano, y en las áreas que los funcionarios de la isla consideren "no sensibles". Bajo el mandato del presidente Raúl Castro, una prioridad fundamental es disminuir la dependencia de las importaciones agrícolas; en consecuencia, muchos proyectos de donantes se agrupan en torno a la producción de alimentos para consumo local (Tabla 3.2). La eficiencia de la energía, el medioambiente y el cambio climático, la mitigación y la adaptación (anticipándose a la crecida de mares y a huracanes más peligrosos) también se abrieron a la colaboración internacional, como también la restauración de La Habana Vieja y la contaminada Bahía de La Habana para promover su transformación en un atractivo destino del turismo internacional. Los donantes occidentales están menos presentes o completamente ausentes en áreas más sensibles como las políticas de tipo de cambio y monetarias, políticas impositivas (impuestos y gasto), planificación industrial y energética, o los sectores de telecomunicaciones y transporte, sin mencionar cuestiones de gobierno como las relaciones entre Estado y partido que se cruzan con la creación e implementación de políticas. Los sectores sociales como salud, educación y cultura, en los que Cuba se ha destacado y en los que los donantes suelen concentrarse, pueden estar abiertos a la cooperación internacional pero con un criterio selectivo según cada caso, es decir, el gobierno cubano examina cuidadosamente las propuestas de los donantes para ver si se ajustan a las pautas de su política nacional y a las necesidades financieras. En general y, al menos hasta hoy, el gobierno de Cuba se sintió más cómodo con la asistencia a nivel de proyecto que con la ayuda programática más abarcativa.

Además, los donantes se sienten frustrados por la onerosa burocracia que insume tanto tiempo y por los mecanismos de aprobación e implementación de cada proyecto. Para comenzar, los proyectos exigen la identificación de un socio local interesado, que puede ser una agencia oficial o una organización no gubernamental. Luego se puede requerir la aprobación de una serie de ministerios centrales, como el Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX), la contraparte nacional central para la cooperación internacional; el Ministerio de Economía y Planificación (MEP), que garantice consistencia con los recursos que asigne a sus planes de un año y cinco años; los Ministerios de Fuerzas Armadas (FAR) y del Interior (MININT) para detectar fallas en la seguridad; el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX); la primera línea de ministerios como de agricultura o medioambiente; y nuevamente funcionarios a niveles provincial y municipal. Además se puede pedir aprobación por parte de instituciones políticas relevantes (que suelen estar relacionadas con las agencias de gobierno) y entidades no estatales como asociaciones de agricultores y mujeres. Con tantos puntos en contra, garantizar la aprobación de los proyectos es más que difícil. A medida que los proyectos entran

en la etapa de implementación, los donantes aconsejan tomar la iniciativa para implementar la colaboración entre las entidades cubanas de supervisión, las mismas que a menudo sufren la fragmentación burocrática.

No sin cierta decepción, los donantes comentan que, con demasiada frecuencia, los cubanos parecen más interesados en la transferencia de recursos que en los componentes de conocimiento y capacitación de los proyectos. En una sociedad que sufre de una aguda escasez de recursos, no es de sorprender que las comunidades se concentren intensamente en adquirir equipos y suministros para sus empresas productivas y servicios sociales vitales. Mitad en broma, mitad en serio, un funcionario cubano expresó las prioridades de su nación: "Sería muy útil contar con más capital... y también con experiencia". Para contener esta preferencia de la isla, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) debió definir un porcentaje límite para los recursos que se invierten en equipos (a diferencia de la asistencia técnica) sin autorización especial.

Al evaluar las relaciones donante-receptor en el contexto cubano, es acertado recordar que en el ámbito internacional los cubanos se han considerado *donantes* de países menos desarrollados ("donantes" no en la acepción formal de "asistencia oficial para el desarrollo" a precios inferiores a los de mercado, como los cubanos llaman a sus servicios, sino más bien en el sentido de "benefactores" en la transacción).⁵⁴ Los profesionales cubanos de la medicina, la cultura y el deporte tienen un activo rol en el mundo ya que ofrecen servicios directos a consumidores, así como asisten a gobiernos en el diseño estratégico de sus programas nacionales (por ejemplo, de los sistemas de salud de Haití y Timor-Leste). Los programas de respuesta ante desastres naturales de Cuba, sofisticados y varias veces probados, se consideran de vanguardia y son el motivo de visita de las autoridades de defensa de otros países.⁵⁵ En respuesta al terremoto de Haití, Venezuela y Brasil financiaron la asistencia cubana ante el desastre.

La asistencia y los programas de intercambio de Cuba sirven a varios objetivos diplomáticos: Fortalecer las relaciones bilaterales, ganar divisas y como mecanismos de "diplomacia blanda",

⁵⁴ Para compilaciones de la asistencia internacional a Cuba país por país, ver Cristina Xalma, *Report on South-South Cooperation in Ibero-America* (Madrid: Secretaría General Iberoamericana, SEGIB), informes anuales.

⁵⁵ Oxfam, *The climate changes, threatens and demands adaptation: A look at the Cuban experience of protection against climate change* (Oxfam International, octubre de 2010).

demostrar la proeza tecnológica y la solidaridad de Cuba con el mundo.⁵⁶ Por otra parte, muchos cubanos recuerdan muy bien su participación en las fuerzas expedicionarias cubanas cuando dieron su exitosa colaboración a las fuerzas aliadas durante las guerras africanas de los años 70 y 80. A la luz de estas experiencias tan cargadas de emoción, la reclasificación, pérdida de categoría, de "donante" a "receptor" obliga a los cubanos a hacer un reajuste psicológico tremendo, lo que contribuye a crear un entorno emocional complicado incluso para las instituciones internacionales para el desarrollo acostumbradas a las tensiones de rutina entre donante y receptor.

Por lo general, los donantes pintan a los cubanos como sumamente “orgullosos”, orgullosos de los logros de su país (esto incluye su extraordinaria resistencia al castigo de las presiones externas), orgullosos de su etnia multicolor tan diversificada con sus vibrantes culturas, y orgullosos de su igualitarismo socialista, aunque corrompido en los últimos años. Algo de este “orgullo” puede ser una máscara útil para rechazar el asesoramiento o la intrusión no deseada. Así lo refleja en cierta medida la terquedad de una elite envejecida y una burocracia agobiante que se resisten al cambio y no quieren admitir los errores de políticas pasadas. Los donantes que no toman en cuenta el orgullo cubano, a nivel nacional y personal, actúan por su cuenta y riesgo.

Finalmente, los donantes relatan los numerosos problemas que tienen para reunir los materiales básicos para ejecutar sus proyectos, ya sea por que escasean en el país, por demoras aduaneras o por barreras relacionadas con la divisa. Cuando los ministerios centrales retienen divisas, los tiempos de un proyecto se perjudican. Por otra parte, las dependencias de gobierno de la isla aportan la mayoría del personal local para el proyecto y, en general, tienen una buena preparación y compromiso con el desarrollo. El personal nacional tiene la ventaja de estar familiarizado con el terreno local, lo que facilita la interacción con la burocracia cubana y con los beneficiarios. Además, cuestan muchísimo menos que el personal de expatriados o los consultores de otros países.

Programas de donantes bilaterales y multilaterales

La siguiente encuesta sobre los programas de desarrollo de Canadá, España, la Comisión Europea, las agencias de las Naciones Unidas, Oxfam y Brasil (al que ya hicimos referencia) ilustra los principales avances que se lograron gracias a los esfuerzos de los donantes en Cuba. Esta breve reseña nos permitirá sacar algunas conclusiones preliminares sobre los escollos y las ventajas potenciales que el contexto de la isla presenta para los proyectos de asistencia internacional para el desarrollo (los propósitos del proyecto se resumen en la Tabla 3.2).

⁵⁶Ver Jorge Domínguez, “Cuba and the Pax Americana,” en Philip Brenner et al. (ed.), *A Contemporary Cuba Reader: Reinventing the Revolution* (Rowman and Littlefield Publishers, 2008), pp. 203-211.

Tabla 3.2- Proyectos de donación en Cuba, por propósito

	Agricultura	Desarrollo local	Medio ambiente	Ayuda humanitaria	Educación, cultura	Política macroeconómica	Otra asistencia técnica
España	✓	✓	✓	✓	✓		
Canadá	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Comisión Europea	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Brasil	✓		✓		✓		✓
Oxfam	✓	✓	✓	✓			

Canadá

A través de los años, Canadá progresó muchísimo en sus relaciones de trabajo con el Estado cubano. Si bien, a lo largo de las décadas, las relaciones bilaterales tuvieron sus altibajos, Canadá y México fueron los únicos dos países del hemisferio occidental que no rompieron relaciones con Cuba después de la revolución de 1959. Para los diplomáticos canadienses, las relaciones con Cuba representan una oportunidad inigualable de diferenciar su política exterior de la de Estados Unidos en un tema que no altera las relaciones bilaterales centrales ni las relaciones con la OTAN; diferencia ésta que muchos profesionales de asuntos exteriores y ciudadanos de la izquierda canadienses ven con buenos ojos. Durante el gobierno del partido liberal de centroizquierda, Canadá prestó atención especial a Cuba; si bien durante la gestión del partido conservador Canadá siguió involucrada, fue al Primer Ministro Tory John Diefenbaker a quien le tocó reconocer al gobierno posrevolucionario de La Habana.⁵⁷

La política canadiense también responde a motivos comerciales: Ganar enseguida una cabeza de playa que rinda sus frutos mientras la economía de la isla va creciendo y se abre al comercio y la inversión internacional. (Con un dejo de sarcasmo, los canadienses suelen elogiar las sanciones económicas de los EE.UU. por darle sin querer a Canadá la ventaja de ser pionero en la isla). Sheritt International, la compañía canadiense de energía y minería, ha ganado acceso a los ricos depósitos cubanos de níquel (confiscados de la compañía Freeport Sulphor con sede en Louisiana en 1960) para posibilitar sus operaciones de fundición en Alberta, y ha reunido más concesiones para la producción de petróleo y gas y la generación de electricidad.⁵⁸ Varias compañías canadienses exportan la modesta cifra de \$500 millones anuales en mercancías, por productos que abarcan desde sulfuro, potasa, y trigo hasta maquinaria para minería, autopartes y ropa usada. Más impactante resulta que muchos trabajadores canadienses disfrutaban de

⁵⁷ John Kirk y Peter McKenna, *Canada-Cuba Relations: The Other Good Neighbor Policy* (Gainesville: University Press of Florida, 1997).

⁵⁸ Archibald R.M. Ritter, "Canada's Economic Relations with Cuba, 1990 to 2010 and Beyond," *Canadian Foreign Policy*, Vol. 16, Nº 1, primavera del 2010, 124-126.

escapadas de invierno a muy bajo precio a todos los resorts *all inclusive* en las legendarias playas de Varadero; en el 2010, 945,000 canadienses visitaron Cuba, lo que los transformó en el contingente de turistas más grande de un solo país. Canadá hace de sus relaciones con Cuba una prioridad, tal como lo demuestra designando embajador a Matthew Levin, un diplomático experimentado. Levin es una presencia visible que se involucra activamente en una variedad de espacios cubanos, haciendo que Canadá avance en sus intereses comerciales sin temor a comprometer a su gobierno en cuestiones de derechos humanos y reforma económica.

De manera similar, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA) va más allá en Cuba buscando comprometerse en temas de gobierno y hasta en el diálogo político, aunque en cuestiones “de segunda” que sean menos sensibles. En años anteriores, la Universidad Carlton de Ottawa se asoció con la Universidad de La Habana para ofrecer maestrías en economía (sin embargo, cerca de la mitad de los graduados de Carlton emigraron de Cuba, muchos de los que se quedaron son maestros de economía pero unos pocos pasaron a formar parte del gobierno; Jorge Mario Sánchez Egozcue, graduado, es un notable economista del influyente y pro reforma Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC) de la Universidad de La Habana). Un experimentado diplomático canadiense asegura que los programas educativos que la CIDA apoya han armado “redes de participación e intercambio con canales para ejercer una influencia positiva sobre la creación de políticas y el diseño de programas”.

Actualmente, la CIDA financia la capacitación vocacional en sectores de interés para los inversores canadienses, lo que incluye minería y energía, y le brindó al MINCEX una modesta capacitación sobre facilitación del comercio e inversión extranjera. En particular la CIDA comprometió a la oficina del interventor cubano en un programa de capacitación sobre métodos modernos de auditoría y, para esto, recurrió a consultores expertos de Canadá y Latinoamérica; el programa promueve la transparencia y responsabilidad de los sistemas de gobierno y espera capacitar hasta 6000 auditores.⁵⁹ Capacitar en estándares de certificación internacional para productos, entre ellos los productos orgánicos certificados, ayudará a las empresas cubanas, agricultores privados y cooperativas incluidos, acceder a los mercados internacionales. Además, la CIDA respalda la modernización agrícola y el acceso al agua y el saneamiento en las provincias más pobres del este.

En una extensa revisión de \$85 millones que Canadá puso en juego entre 1994 y 2008 en asistencia para el desarrollo de Cuba, Archibald Ritter, el experto académico más destacado de Canadá, concluyó: “Si bien es difícil de cuantificar, el pueblo cubano se benefició ampliamente de los programas de asistencia de la CIDA”. Sin embargo, advirtió que los “proyectos que respaldan a la administración pública, la calidad de la capacitación en economía, y la creación de

⁵⁹ Información de entrevistas con funcionarios canadienses, economistas de universidades y el sitio Web de la CIDA: www.acdi-cida.gc.ca.

políticas económicas darán grandes frutos a largo plazo, aunque no resulte fácil detectar los beneficios a corto plazo".⁶⁰

España

Por historia y cultura, España goza de una especial relación con Cuba. España devastó la isla después del "encuentro" inicial cuando la primera generación de Conquistadores liquidó a la población nativa, y una vez más cuando las tropas españolas reaccionaron con brutalidad feroz durante las guerras por la independencia del siglo 19. Sin embargo, los cubanos guardan un profundo respeto por su herencia étnica, lingüística y espiritual, y muchísimos españoles siguieron llegando a costas cubanas hasta la revolución de 1959.⁶¹ El padre de Fidel Castro partió de Galicia, España, como conscripto militar en la década de 1890. Al igual que con Canadá, la relación de España con Cuba fue especialmente intensa cuando el Partido de los Trabajadores Socialistas de la centroizquierda estaba en el poder en Madrid y por razones bastante similares: Las buenas relaciones con Cuba son una forma de diferenciar su política exterior de la de los Estados Unidos y complacer a la izquierda dentro del partido gobernante sin irritar a Washington en lo que se refiere a temas centrales. La comunidad comercial de España se benefició directamente, ya que Cuba dio a las empresas españolas acceso preferencial a su creciente industria del turismo, y concedió a la compañía de energía española Repsol los derechos de perforación marítima. En 2009, 130,000 turistas españoles disfrutaron del sol y mar de Cuba, lo que convirtió a España en la tercera fuente de ingresos por turismo de la isla.

Entre 2007 y 2009, España comprometió €57 millones para fines bastante variados: €24,5 millones para ayuda de emergencia, €9,8 millones para agricultura, €4 millones para medio ambiente, €3,5 millones para cultura, €2 millones para educación e investigación universitaria, y €1,1 millón para salud.⁶² Es interesante el hecho de que la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) involucra en los programas destinados a Cuba a muchas de sus ONG nacionales y a sus gobiernos provinciales.

Como muchos donantes, España concentra sus programas para desarrollo rural en las provincias orientales más pobres y, específicamente, en las cooperativas cuya producción se destina al consumo local. La AECID busca la participación de una amplia gama de interesados, como municipalidades, la Federación de Mujeres Cubanas, y la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP). Entre los esfuerzos ambientales de la AECID está la promoción de energía renovable en el sudeste de la isla, en colaboración con CUBASOLAR, organización nacional que

⁶⁰ Ritter (2010), op.cit., 132.

⁶¹ Para un tratamiento académico reciente, ver Margarita Cervantes-Rodríguez, *International Migration in Cuba: Accumulation, Imperial Designs, and Transnational Social Fields* (University Park: The Pennsylvania State University Press, 2010).

⁶² Unión Europea (2010), op.cit. Anexo IV, p. 64-65.

promueve el uso de recursos renovables. A nivel de la educación primaria, la AECID lleva adelante programas de construcción y renovación de escuelas y la formación de maestros. En lo que concierne al sistema de salud, la agencia española de asistencia otorga computadoras y equipos varios al Sistema Nacional de Salud, y apoya programas educativos sobre nutrición y educación sexual. Coordinados por la Universidad de Cádiz (la histórica ciudad del colonialismo español en América), varios institutos educativos de España mantienen intensas relaciones con las universidades de Cuba. El programa de Cooperación Interuniversitaria (PCI) de la AECID aprobó 175 proyectos con un presupuesto de €6,6 millones desde 2007.⁶³ Para construir relaciones interuniversitarias duraderas, España financia los proyectos de investigación conjunta y talleres cortos en los que trabajan las facultades de España y Cuba. Además, España lleva cubanos a los cuatro centros de capacitación que tiene en Latinoamérica (en Cartagena, Colombia, Antigua, Guatemala, Montevideo, Uruguay y Santa Cruz, Bolivia) en los que dicta cursos de administración pública para los funcionarios cubanos que trabajan en sectores a los que están dirigidos los programas de la AECID. Entre el 2007 y el 2009, 355 cubanos recibieron esta capacitación técnica.

Mientras España tiene un profundo interés en su ex colonia, su propia economía padece actualmente una grave caída y la austeridad de presupuesto. Si tras los próximos comicios generales, asumiera el poder un gobierno más conservador, tal como lo sugieren las encuestas, se puede esperar que los esfuerzos de asistencia en Cuba sean revisados minuciosamente.

La Comisión Europea

La de la Comisión Europea (CE) con Cuba ha sido una relación con altibajos. Entre 1993 y 2003, la Comisión financió unos €145 millones de asistencia, principalmente para ayuda humanitaria por los daños causados por el huracán.⁶⁴ En respuesta a las enérgicas medidas del gobierno cubano y el encarcelamiento de disidentes políticos en el 2003, Europa adoptó una "posición habitual" crítica de la supresión de los derechos humanos por parte de Cuba, y suspendió la ayuda. Sin embargo, en octubre del 2008, se firmó una declaración conjunta sobre la reanudación de la cooperación entre la CE y Cuba. En Europa las opiniones sobre Cuba son muy variadas: algunos Estados, principalmente los países del otrora bloque soviético en Europa Oriental, critican duramente el régimen y no están tan a favor de la colaboración, mientras otros abogan por el compromiso positivo. Ciertos europeos perciben prometedoras a las pautas para la reforma económica del 2011; otros las descartan por ser "muy pocas, muy tarde". El gobierno de la isla, absolutamente consciente de estas divisiones, responde de manera recíproca, con más o menos

⁶³AECID, "Boletín Trimestral de la Cooperación Española en Cuba," abril de 2011, p.11.

⁶⁴Unión Europea, Cuba: Documento sobre la estrategia nacional de Cuba y Programa Nacional Indicativo para el período 2011-2013, marzo de 2010, pp. 26-31.

interés y, según se dice, hasta busca agrandar la división entre donantes para disminuir su colaboración e influencia. Países como Francia, Bélgica y España en particular mantienen programas bilaterales, mientras otros Estados de Europa llevan adelante programas de asistencia nominales o directamente no tienen ningún programa.

El programa de cooperación continua que la CE y Cuba llevaron adelante en el período 2008-2010 se sostuvo sobre cuatro pilares: Agricultura y seguridad alimentaria (€28,2 millones), medio ambiente incluyendo cambio climático y energía (€6 millones más algunos fondos regionales), cultura, educación e iniciativas de ONG (€9,4 millones), y respuesta a la ayuda ante los desastres causados por huracanes (€12 millones).⁶⁵ Los fondos suelen canalizarse a través de ONG europeas y agencias de la ONU (particularmente, el PNUD).⁶⁶ Estas prioridades continuarán sustancialmente durante el programa proyectado para el período 2011-2013: Seguridad alimentaria (€10 millones), medio ambiente y adaptación al cambio climático (€7 millones), e intercambio de experiencias, capacitación y estudios (€3 millones).

Lo más atractivo de los programas de cooperación de la Comisión Europea en Cuba que se implementaron a través del PNUD, es la sinergia de dos proyectos: El Programa de Apoyo Local a la Modernización del Sector Agropecuario (PALMA) y el Programa de Desarrollo Humano Local, PDHL). El PALMA busca aumentar la producción de alimentos local por parte de agricultores privados, lo que incluye tierras urbanas y suburbanas, y cooperativas agrícolas, y para esto financia la maquinaria agrícola y otros insumos de producción, y presta asistencia técnica. El PDHL se inició en 1998 y sirve como paraguas para una vasta gama de proyectos pequeños; como el PALMA, apunta especialmente a las provincias orientales menos desarrolladas para fortalecer la capacidad de municipalidades, organizaciones no gubernamentales, "organizaciones populares" (en especial, la Federación de Mujeres Cubanas) y productores locales. Para la CE y el PNUD, el proceso cualitativo de la toma de decisiones participativas y de base de desarrollo local es tan importante como los resultados cuantitativos más tangibles. Los proyectos específicos van desde reciclado de residuos y sistemas de riego de bajo consumo de energía hasta medicina homeopática, remodelación de escuelas primarias y reforestación para pequeños agricultores. La formación de artesanos para restaurar La Habana Vieja de la era colonial es otro objetivo.⁶⁷

⁶⁵ Unión Europea, *Country Strategy Paper and National Indicative Programme 2011-2013 (Documento sobre estrategia del país y Programa Nacional Indicativo 2011-2013)*. En especial, Anexo III, p. 60-63; y correo electrónico de Predrag Avramovic, director del sector de cooperación, Delegación de la Unión Europea en Cuba, 27 Oct. 2011.

⁶⁶ Ibid. P.27

⁶⁷ Emanuele Giodana, *Cooperación e Innovación: El Programa de Desarrollo Humano Local* (La Habana: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2008).

Estos dos programas de colaboración de donantes están alineados con la Iniciativa Municipal para el Desarrollo Local (IMDL) del gobierno cubano que, en realidad, es en sí mismo una amalgama de reformas continuas que puján por la descentralización económica y administrativa y la producción agrícola mejorada. El Ministerio de Economía y Planificación (MEP) creó un fondo para el desarrollo que transfiere capital a instituciones financieras a nivel municipal para otorgar sub-préstamos a proyectos de diseño local. Las municipalidades son las encargadas de aprobar los proyectos que se debaten en asambleas municipales bimestrales. Sin embargo, los proyectos todavía deben contar con la aprobación a niveles provincial y nacional, y deben adecuarse a las pautas del plan nacional más abarcativo, entre las que se cuentan la sustitución de importaciones, promoción de las exportaciones o necesidades sociales. Tanto los proyectos como las municipalidades retienen parte de las ganancias que generan los proyectos, lo que incentiva la gestión segura de proyectos y la reinversión. Estos procedimientos ascendentes constituyen un cambio potencialmente importante desde la jerarquía tradicional, en virtud de la cual las municipalidades y productores locales están acostumbrados a recibir directivas de las autoridades nacionales y provinciales. Según se sabe, el desembolso de fondos ha sido lento, en parte por la falta de capacidad local para diseñar propuestas comerciales. La descentralización efectiva demanda cambios culturales y de capacidad; de ahí, el papel de respaldo potencialmente importante de los donantes internacionales para que progresen las reformas.

Para el PNUD, sus proyectos piloto aumentaron la eficacia de la toma de decisiones más descentralizada y, lo más importante, y tal como se expresa en las pautas para la reforma del 2011 (ver la Sección 1), contribuyeron a tomar la decisión nacional de que la autoridad baje a los niveles de municipalidades y productores no estatales (establecimientos agrícolas privados y cooperativas). Una ventaja de integrar a los ministerios centrales, incluyendo al MEP y al MINCEX para que colaboren con los proyectos es que se enteran de los éxitos locales y tienen el poder y los recursos de escalarlos a nivel nacional en forma contundente. ¡El sueño de todo profesional!

Entre las iniciativas de la Comisión Europea sobre cultura, educación y ONG, se destinaron €2,2 millones a reanimar e intensificar un programa sustancial de educación sobre administración de empresas, trabajando en colaboración con la principal escuela de negocios de España, la ESADE. El proyecto de tres años de duración busca continuar capacitando a cerca de 450 directores y profesores de administración cubanos que participaron de programas de formación anteriores, así como a 150 directores ejecutivos cubanos de empresas nacionales o conjuntas y 30 profesores de administración.

Al tratar el contenido de su programa 2011-2013, la Comisión lista numerosas hipótesis sobre la ruta de las reformas de gobierno en el sector agrícola, en línea con las pautas para el 2011 (ver la Sección 1): Las autoridades flexibilizarán el abastecimiento de insumos y materiales, y permitirán que agricultores y cooperativas tengan acceso al crédito; y aumentará el número de

solicitudes de pequeños titulares para obtener tierras arables, lo que implica que el gobierno permitirá mecanismos de fijación de precios de insumos y productos que generen rentabilidad.

Al momento de preparar este documento, las autoridades cubanas no habían aprobado el programa de intercambio de experiencia propuesto por la CE para 2011-2013 (de manera similar, Brasil espera que se apruebe su ofrecimiento de asistencia técnica en áreas como administración financiera y microcréditos). Las áreas de asistencia técnica a considerar consisten básicamente en programas de formación de corta duración e incluyen facilitación del comercio y promoción de las exportaciones, crédito para el sector agrícola y mercados, descentralización y roles de las autoridades locales en el desarrollo, así como también sistemas bancarios y mercados bursátiles, política industrial y diversos aspectos sobre la protección del medio ambiente mediante recursos renovables de energía.⁶⁸

Agencias de las Naciones Unidas

Los diplomáticos cubanos asumieron una actitud sumamente activa dentro del sistema de las Naciones Unidas, ya que vieron en la ONU un lugar para avanzar en su agenda internacional y defender su seguridad nacional. Durante muchos años, la Asamblea General de la ONU aprobó una resolución casi unánime por la que se instaba a los Estados Unidos a terminar con sus sanciones económicas contra Cuba (lo que sólo fue rechazado por los EE. UU. y unos cuantos otros). Por esto, Cuba recibió con agrado a la familia de las agencias de la ONU y las agencias residentes en Cuba incluyen al PNUD, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa Mundial de Alimentos (WFP), la Organización Educativa, Científica y Cultural (UNESCO), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), y ONU-Hábitat. El PNUD fue especialmente activo como administrador y coordinador de muchos otros donantes bilaterales y multilaterales que trabajan en Cuba.

Organizaciones no gubernamentales: Oxfam

Finalmente, vale la pena mencionar que una serie de organizaciones no gubernamentales, en su mayoría de Europa y Canadá, llevan adelante en la isla una variedad de pequeños programas. Estas ONG internacionales suelen dedicarse a la ayuda humanitaria y al alivio de la pobreza y, a menudo, defienden los paradigmas del desarrollo ascendente participativo. Por lo general, buscan trabajar de cerca con sus contrapartes locales y fortalecerlas. Oxfam, la organización de ayuda internacional y para el desarrollo es especialmente activa en Cuba. Con presencia en Cuba desde hace más de 15 años, Oxfam destina su presupuesto anual de \$1-2 millones al desarrollo y a la participación ciudadana, la seguridad alimentaria, la reducción del riesgo de desastres y los derechos de la mujer. Oxfam aprovecha sus modestos recursos involucrándose activamente en

⁶⁸ Unión Europea, op.cit., p.50.

todos sus programas con una serie de partes interesadas locales, entidades estatales y centros de investigación, departamentos universitarios, "organizaciones populares" como la Federación de Mujeres Cubanas y la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños, entre otras ONG nacionales. Oxfam también suele asociarse con otros donantes. Si bien insume tiempo, el hecho de que las agencias de gobierno y otras poderosas partes interesadas se involucren con un sentido, asegura cierto grado de sostenibilidad a los proyectos exitosos.

Beat Schmid, Director de Oxfam en Cuba, cree que los programas de Oxfam hicieron una diferencia en las vidas de los depositarios directos y, en sentido más amplio, mediante la replicación y escalamiento por parte de las organizaciones que tienen alcance nacional:

- El apoyo a las productoras de leche privadas y cooperativas de la provincia de Las Tunas hizo que la producción de leche por vaca aumentara considerablemente y, junto con los aumentos de precios para la leche y la carne que ordenó el gobierno, se registró un aumento significativo en los ingresos de los agricultores. Además de la asistencia técnica, los proyectos ayudaron en la construcción de tambos lecheros y la compra de paneles solares y molinos de viento, así como en la reparación de tractores.⁶⁹

- Dichas entidades instaladas en todo el país adoptaron un registro de los incidentes de violencia contra la mujer lo que originalmente fue un programa piloto en Casas de la Mujer y la Familia designadas. Las estadísticas de mujeres golpeadas y otras conclusiones se tomaron en cuenta a nivel nacional y se usaron en la creación de políticas relacionadas con el tema.

- Junto a la ANAP y otras partes interesadas locales, se diseminaron las técnicas de agricultura orgánica en pequeña escala, lo que incluye la horticultura urbana y suburbana de frutas y vegetales.⁷⁰

Oxfam no ignora los numerosos problemas que los donantes enfrentan en Cuba. El análisis de su impacto señala la escasez crónica de maquinaria e insumos, la necesidad de crear capacidades de administración financiera, administración y comercialización de firmas no estatales y la batalla constante por la toma de decisiones más efectiva y coordinada a nivel local.

Lecciones de la cooperación de los donantes existentes

En ausencia de evaluaciones rigurosas de terceros, debemos juzgar con cautela los esfuerzos de cooperación para el desarrollo. Sin embargo, basándonos en las entrevistas *in situ* con donantes experimentados, y revisando los aportes hechos y publicados en línea, y las evaluaciones internas

⁷⁰ Braulio Machin Sosa et al., *Revolución Agroecológica: El Movimiento de Campesino a Campesino de la ANAP en Cuba* (La Habana: Oxfam 2010).

de impacto sobre los programas de cooperación de los donantes existentes en Cuba, podemos hacer las siguientes observaciones:

- El total de asistencia económica es demasiado escaso para causar un macroimpacto en el crecimiento económico, pero a nivel micro, existen pruebas de que la asistencia extranjera puede hacer una diferencia positiva. Dentro del contexto cubano, y a pesar de la escasez de materiales y la complejidad de las políticas, los donantes externos pueden mejorar la vida de los destinatarios de su acción, ya sea elevando la calidad de los servicios sociales y aumentando la productividad e ingresos de las compañías.
- Los programas de asistencia extranjera tendieron a agrupar en agricultura cooperativa y privada y en gobierno municipal, dos áreas prioritarias para el gobierno cubano tal como se propone en las pautas para la reforma del 2011, pero también temas de interés para los donantes porque involucran a los cubanos más pobres y promueven la toma de decisiones más descentralizada y el compromiso de los accionistas. Además, los donantes se interesan en el medio ambiente y la ayuda ante desastres naturales, la educación universitaria y la restauración de La Habana Vieja (de interés para el gobierno cubano por razones de conservación histórica y de turismo en el futuro).
- Los cubanos pudieron participar en una serie de programas de capacitación, incluso de programas que asocian a expertos cubanos y extranjeros, y aprovechan becas para su educación en el exterior (por ejemplo, en Canadá y España) y viajan a centros de formación en otros países.
- Más allá de sus inconvenientes, la centralización cubana facilita la replicación rápida de los proyectos piloto exitosos. Los ministerios de gobierno y las organizaciones populares nacionales que participan en proyectos en pequeña escala tienen la autoridad y trasladan las "lecciones aprendidas" a las provincias y a toda la nación.
- Si bien puede ser poco práctico, el proceso de aprobación de los proyectos múltiples tiene la ventaja de asegurar la alineación con el plan nacional y la identificación local, objetivos clave de *Declaración de París para la Eficacia de la Ayuda* que pone énfasis en la alineación con las prioridades del país.⁷¹

⁷¹ Ver también Banco Mundial, *Toward Country-led Development* (Washington, DC: Banco Mundial 2003).

- Cuba no necesita que la presionen para atender cuestiones de distribución de la riqueza e ingresos, ni del valor del capital humano y la prestación inclusiva de los servicios de educación y salud. Cuba ya había cumplido muchos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) antes de que la comunidad internacional para el desarrollo la codificara formalmente.
- Las “organizaciones populares” cubanas y otras organizaciones de la sociedad protocivil, si bien suelen estar sujetas a la dirección vertical del Partido Comunista, pueden ofrecer canales para la participación popular. Por ejemplo, los aportes de ciudadanos modificaron el borrador ampliamente difundido de las pautas para la reforma del 2011. A diferencia de muchos países donde la desarticulación social impide la implementación y sostenibilidad de proyectos, el capital social acumulado de Cuba puede promover el desarrollo económico.
- Cuba cuenta con instituciones y experiencia relativamente sólidas, que suelen ir más allá de la norma de un país en desarrollo de ingresos medios. Una vez que se manifiesta la voluntad política, puede haber capacidad para implementar proyectos.
- Las ganancias por la formación de capital humano también facilitan la implementación de proyectos. Por ejemplo, los altos niveles de alfabetización y el entusiasmo por aprender aceleraron la capacitación de mujeres de zonas rurales sobre tecnologías para la fabricación de alimentos.
- Sin embargo, la capacidad suele escasear en campos relevantes para el éxito de los proyectos, como el diseño y análisis de proyectos, el presupuesto y la contabilidad financieros, la fijación de precios de insumos y productos, y la comercialización y ventas. Estas necesidades sugieren instrucciones futuras para la cooperación internacional.
- Una limitación importante para implementar proyectos es la escasez de capital financiero, maquinaria, materias primas y otros insumos de producción fundamentales.
- El contexto mas amplio de las políticas, puede obstaculizar la viabilidad del proyecto. Por ejemplo, fijar precios demasiado bajos para los productos agrícolas para permitir una tasa de retorno razonable para los productores debilita el incentivo para seguir invirtiendo. Las demasiadas distorsiones que irritan a la economía cubana rápidamente pueden empantanar el valor agregado de las novedades que se presenten a nivel proyecto.

- Como en muchos escenarios, la coordinación entre donantes es todo un desafío, y puede serlo aún más si se asume que las reformas económicas continúen y que sigan llegando donantes a Cuba. A pesar de su gobierno tan centralizado, el desafío de coordinación entre las numerosas entidades públicas influyentes pero encerradas en sí mismas, es particularmente intenso.
- Hasta ahora, el gobierno cubano ha evitado en gran medida la cooperación internacional en cuestiones “sensibles” como la elección de las muchas políticas macro y microeconómicas que, finalmente, determinan los resultados del desarrollo nacional.

Si miramos al futuro, las pautas para la reforma del 2011 les servirán a los donantes al diseñar los programas que se ajusten a las prioridades de la isla. En muchos casos, las pautas brindan legitimidad adicional a los proyectos que ya están en marcha, en especial a aquellos que fortalecen a los gobiernos locales, cooperativas y productores privados, y que generan capacidades en individuos e instituciones esenciales para elevar la eficiencia y la productividad. Para ser efectivas, las agencias internacionales deben demostrar paciencia y persistencia, ser conscientes de la sensibilidad cubana y la preferencia del gobierno por la labor gradual, sin dejar de estar atentas a las nuevas posibilidades para asistir en las reformas progresivas. Además, es el momento justo para una nueva etapa de cooperación internacional, mientras dirigimos nuestra atención en la siguiente sección hacia las principales instituciones financieras multilaterales del mundo.

Sección 4 - *Las instituciones financieras internacionales: Relaciones con países no miembros*

Los debates públicos sobre las relaciones entre Cuba y las instituciones financieras internacionales (IFI) han estado teñidas de conceptos muy equivocados. Al contrario de lo que se cree comúnmente, los Estados Unidos no tienen poder de veto sobre las votaciones de las IFI sobre miembros nuevos. Y si bien puede ser cierto que antes Cuba no estaba interesada, el presente capítulo presenta pruebas recientes de que hoy en día, Cuba puede estar preparada para volver a integrar las IFI (la Cuba prerrevolucionaria fue miembro del FMI y del Banco Mundial).

A menudo, se asume que las IFI no pueden relacionarse con no miembros. En realidad, existen muchos precedentes para extender la asistencia técnica e incluso los recursos financieros a Estados y entidades no miembros, por ejemplo, a través de fondos fiduciarios administrados y financiados por terceros. En el caso de Cuba, tal como se demostrará en esta sección, es viable un proceso de generación de confianza paso a paso y gradual a través de varios canales de asistencia técnica, que respondería mejor a distintas sensibilidades políticas.

También contradiciendo la sabiduría convencional, la no participación de Cuba en la Organización de Estados Americanos (OEA) no representa un obstáculo legal para ser miembro del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ni el poder del voto de los EE.UU. en el BID basta para anular un voto sobre miembros nuevos. Además, esta sección explorará otra opción potencial de asistencia multilateral a Cuba que, generalmente se pasa por alto: La Corporación Andina de Fomento (CAF) de la que los EE.UU. no es miembro.

Entonces, ¿a qué se debe la anomalía de que el lugar de Cuba esté vacío en estas organizaciones internacionales? La respuesta principal es tan simple como inquietante: Una comunidad relativamente pequeña pero bien establecida y sólida de exiliados cubano-americanos. Como explicaremos hacia el final de esta sección, la legislación estadounidense ordena al director ejecutivo de las IFI que se oponga al ingreso de Cuba, y que retenga los pagos de los EE.UU. a las IFI si aprueban la asistencia a Cuba por sobre la oposición de los EE.UU. Además, en lo que se refiere a cuestiones sobre Cuba, los representantes más influyentes del Congreso están preparados para mantener a la legislación o la confirmación de personal relevante para el poder ejecutivo como rehenes. A un nivel destacable, el inflexible lobby cubano-americano mantuvo en sumisión al poder ejecutivo estadounidense y a los líderes de las IFI, incluso cuando muchos de sus economistas y funcionarios entienden que excluir a Cuba, o a cualquier otro país por ese motivo, y basándose en razones políticas, va contra los intereses estratégicos de los EE.UU. y las normas fundamentales de las IFI. En debates estadounidenses sobre políticas cubanas no hay un contra-lobby igualmente insistente para equilibrar la línea dura de la facción pro sanciones.

Dentro de estas realidades políticas, la presente sección alega que aún quedan mecanismos viables, con precedentes sólidos, para el reacercamiento gradual entre las IFI y Cuba. Pero Cuba no debe esperar una ráfaga repentina de capital oficial; más bien, las IFI querrán comenzar con la asistencia técnica (diálogo y capacitación sobre políticas) para generar confianza mutua y para

ganar un mejor entendimiento de la economía cubana y de los intereses e intenciones de los responsables de crear las políticas de Cuba. Después de años de aislamiento y sospechas ideológicas, es probable que también Cuba prefiera una relación paso a paso.

Las IFI: Hacia la membresía universal

Las instituciones financieras clave, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, son instituciones universales. Cuenta con 187 países miembros, que encierran toda la diversidad de los sistemas políticos y económicos del planeta y que, virtualmente, equivalen a la membresía de las Naciones Unidas: Aparte de unos cuantos miniestados (Andorra, Mónaco, Liechtenstein, Nauru), los únicos miembros de la ONU que no son miembros del FMI ni del Banco Mundial son la República Popular Democrática de Corea del Norte y Cuba. Lo más probable es que Corea del Norte algún día se reunifique con Corea del Sur; de ahí que será absorbida en un Estado que ya es miembro del FMI y del Banco Mundial. Así, el hecho de que Cuba no sea miembro de las IFI sobresale como un caso absolutamente único.

Los Artículos de Acuerdo del FMI (la Carta o Constitución del Fondo) están redactados para facilitar la membresía. Ser miembro del FMI es un prerequisite para ser miembro del Banco Mundial; por tanto, es el obstáculo decisivo para integrar ambas instituciones. En la conferencia de 1944 en Bretton Woods, New Hampshire (de ahí la denominación "Bretton Woods", los padres fundadores contemplaron la membresía de la Unión Soviética y los Artículos de Acuerdo se redactaron para permitir esa eventualidad.⁷² Por lo tanto, los Artículos no restringen la membresía a los países que responden a un paradigma específico ni a un conjunto de políticas económicas. Tal como aseguró Joseph Gold, ex Consejero General del FMI, al advertir la disposición a la membresía de la Unión Soviética: "El Fondo no consideró a un postulante no elegible como miembro por desviarse de la norma que contemplan las disposiciones de los Artículos".⁷³

En cuanto a la admisión de miembros nuevos, los Artículos del Fondo son muy breves: "La membresía quedará abierta a otros países en los momentos que determine la Junta de Gobernadores y según los términos que ésta prescriba. Dichos términos, incluso los términos de las suscripciones, se basarán en principios que sean consistentes con los aplicados para otros países ya miembros". (Artículo II, Sección 2)

⁷² Para el proceso clásico de membresía del FMI, ver Joseph Gold, *Membership and Nonmembership in the International Monetary Fund* (Washington, DC: FMI, 1974).

⁷³ *Ibid.* P.157

Gold, voz autorizada sobre membresía del FMI, llegó a esta conclusión contundente: “La experiencia del Fondo se puede resumir diciendo que ha demostrado gran disposición para aceptar la mayor diversidad de miembros posible”.⁷⁴ Además, “la simplicidad y flexibilidad de los criterios del Fondo hacia sus miembros ha sido compatible con una política de universalidad, aun cuando la práctica del Fondo no se apoya en ninguna política anunciada de este tipo”.⁷⁵

Con el correr de los años, el FMI admitió a muchos miembros nuevos cuyas políticas económicas estatistas eran muy distintas de las normas de libre mercado. Por ejemplo, en la década del 90, el FMI admitió a naciones de Asia Central, ex miembros de la Unión Soviética, que habían conservado muchas características del antiguo sistema soviético de planificación centralizada. Como institución, el FMI tiene sus opiniones sobre cómo están constituidas las políticas económicas seguras (aun considerando que estas opiniones evolucionaron considerablemente con el tiempo), pero no condiciona el ingreso a que los postulantes nuevos se ajusten a estas opiniones. Más bien, el FMI puede asemejarse a un padre paciente, que está feliz de aceptar a nuevos miembros en la casa y es tolerante ante la conducta errante, mientras espera persuadir de manera gradual a los nuevos de adoptar una conducta más sensata, conducta que se juzga en beneficio de sus propios intereses a largo plazo.

Tal como Gold advirtiera con respecto a la manera en que el FMI trata a los miembros de economías no liberales:

“La admisión de países con economías controladas por el Estado no implica que en consultas con ellos el Fondo no los instará a beneficiarse con la reducción y eventual eliminación de la discriminación, el bilateralismo, los tipos de cambio múltiples y otras prácticas que son incompatibles con los objetivos del Fondo. Este consejo está atenuado con paciencia, y por largos períodos, es posible que el Fondo siga aprobando prácticas que sean inconsistentes con los Artículos a menos que se aprueben”.⁷⁶

En 1978, como enmienda a los Artículos se agregó a la segunda oración del Artículo II:⁷⁷ “los principios aplicados a otros países” que lograron la membresía con los años, y que apuntaba a la admisión anterior de países con una gama muy amplia de regímenes económicos y políticos. Por tanto, hoy los Artículos son más explícitos al inclinarse a actuar en favor de las solicitudes

⁷⁴ Ibid. P.160

⁷⁵ Ibid. P.163 ⁷⁶ Ibid., p.143

⁷⁷ Margaret Garritsen De Vries, *The International Monetary Fund, 1972-78: Cooperation on Trial* (Washington, DC: FMI, 1985), Vol. 3, p.323.

nuevas de los Estados interesados. Ahora más que nunca, los “principios aplicados a países que ya son miembros” conducen al Fondo a mostrar gran disposición para decidir sobre las nuevas solicitudes de membresía.

Como indicio de la disposición del FMI hacia la membresía universal, aceptó en 2010 la solicitud de Tuvalu, la isla-Estado del Pacífico Sur. Con una población que no alcanza los 11,000 habitantes, sobre una base per capita, y administrativamente hablando, Tuvalu resultará costosa para el FMI.⁷⁸ Sin embargo, prevaleció la disposición para responder a las solicitudes de membresía.

Con respecto a los procedimientos para gestionar las solicitudes de membresía, los estatutos y normas y regulaciones del Fondo son igualmente escuetos:

(a) Cualquier país puede postularse como miembro del Fondo presentando su solicitud ante el Fondo, que establecerá todos los puntos relevantes.

(b) La Junta Ejecutiva informará a la Junta de Gobernadores sobre todas las solicitudes. Cuando se presenta una solicitud ante la Junta de Gobernadores con la recomendación de que el país postulante sea admitido como miembro, la Junta Ejecutiva después de consultar al país postulante recomendará a la Junta de Gobernadores el monto de la cuota, la forma de pago de la suscripción y toda otra condición que la Junta de Gobernadores pueda querer determinar, según la opinión de la Junta Ejecutiva.

Según conversaciones del autor con funcionarios del FMI familiarizados con el proceso de membresía, el FMI conserva un gran interés en la exhortación hecha en los Artículos bajo el título "Obligaciones generales de los miembros" (Artículo IV, Sección 1), que convoca a cada miembro a "emprender la tarea de colaboración con el Fondo". El lenguaje original se refiere a la colaboración "para garantizar tipos de cambio ordenados", lo cual, en un mundo que abandonó el anterior sistema Bretton Woods de tipos de cambio fijos, perdió su sentido original, y hoy, en parte, se interpreta como compartir con funcionarios del FMI información y datos sobre la economía nacional de un miembro. Pues sin información básica, ¿cómo puede el personal del FMI siquiera empezar a cumplir con su tarea de analizar la economía de un miembro y asesorarlo como corresponde? Incluso aquí, algunos gobiernos responden mejor que otros a estas "obligaciones". Algunos miembros del Fondo no son tan comunicativos y muchos otros simplemente carecen de la capacidad administrativa para reunir y dar formato a las estadísticas básicas sobre economía. Una vez más, el FMI puede ser tolerante, y sólo pedir a los miembros que muestren su buena fe y disposición a la consulta, albergando la esperanza de que, con la

⁷⁸ Entrevista del autor con un funcionario de FMI involucrado en el proceso de membresía de Tuvalu. Washington, DC, 2011.

asistencia del FMI, las cuentas internas de un miembro mejoren con el tiempo. Por supuesto, si un miembro busca pedir prestados recursos al FMI y, por tanto, poner en riesgo los recursos de la institución, los pedidos de información son más estrictos.

Votación de las solicitudes de membresía

Contrario a la opinión general, ni los Artículos ni los estatutos del FMI exigen el consenso o los votos de la supermayoría para decidir sobre las solicitudes de membresía. Por el contrario, basta la simple mayoría de votos (ponderados). En cuanto a los procedimientos de votación en general, los estatutos del FMI especifican: “Excepto que los Artículos de Acuerdo establezcan algo distinto expresamente, todas las decisiones de la Junta de Gobernadores se tomarán por mayoría de votos. En cualquier reunión, el Presidente puede confirmar el sentido de la reunión en lugar de la votación formal pero requerirá una votación formal a pedido de cualquiera de los Gobernadores” (sección 11). Y en ninguna parte de su contenido, los Artículos ni los estatutos exigen la supermayoría para votar membresías.

James M. Boughton, historiador oficial del FMI, le comunicó al autor: “La aprobación de una solicitud de membresía sólo requiere la simple mayoría de los votos de la Junta de Directores. El artículo II de los Artículos (nota del autor: se cita más abajo) establece la regla general, que no especifica una mayoría calificada. La sección 21 de los estatutos (nota del autor: Se cita más abajo) brinda pautas más específicas, y la Norma D de las Normas y Regulaciones explica los procedimientos en detalle”.⁷⁹

Es de destacar que la ONU establece algunas trabas más para el proceso de membresía. En primer lugar, y como lo indica expresamente la Carta de la ONU, una solicitud de membresía debe recibir los votos del 60 por ciento, por lo menos, del Consejo de Seguridad que consta de 15 miembros, y no tener ningún voto negativo de los cinco miembros permanentes. Luego, en la Asamblea General, la solicitud debe recibir los votos de dos tercios de la mayoría. (Cuba fue miembro fundador de la ONU y Corea del Norte fue aceptada en 1991.) Así, las Naciones Unidas, que en sí buscan la membresía universal, fijaron procedimientos de votación más exigentes que el fondo monetario central del mundo.

Desde la fundación del FMI en 1944, sus miembros emprendieron el avance como señal del interés en una membresía más abarcativa. Con las enmiendas a los Artículos de Acuerdo, la suspensión y expulsión de miembros se hizo más difícil. Cuando Cuba enfrentó su posible expulsión del FMI en 1964, habría bastado una simple mayoría de los votos. Hoy, según los

⁷⁹ Boughton al autor, correspondencia por correo electrónico, 15 de mayo de 2011. Ver su *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989* (Washington, DC: FMI, 2001). Artículos y estatutos y normas y regulaciones del FMI disponibles en el sitio Web del FMI en www.imf.org.

Artículos (artículo XXIV), enmendados en 1978, suspender el derecho a voto de un miembro requiere el setenta por ciento de la mayoría de los votos. Si un miembro suspendido sigue sin cumplir con sus obligaciones, la decisión posterior de expulsarlo enfrenta el obstáculo de una doble votación: El voto de la mayoría de los Gobernadores que tengan el 85 por ciento del total de los votos. Además, los Artículos se aglutinan para garantizar un debido proceso: “se adoptarán las normas que garanticen que antes de tomar cualquier medida contra un miembro... con tiempo razonable se le informará la queja al miembro, y se le dará la oportunidad de exponer su caso, por escrito y oralmente”.

La intención de los Artículos reformados es clara: Los integrantes del FMI prefieren que un Estado miembro permanezca en su seno donde es más probable que, con el tiempo, su conducta vaya respondiendo a sus "obligaciones". Sin embargo, en las últimas décadas no se expulsó a ningún miembro, a pesar de las conductas atroces de varios Estados miembros, como no devolver créditos, no brindar información veraz ni en tiempo, o no cooperar ni comunicar en los tiempos previstos. Si bien las hipótesis históricas resultan inevitablemente peligrosas, y si las normas y costumbres funcionaban en 1964, parece poco probable que Cuba hubiera sido presionada para retirarse.

Cuba y ser miembro del FMI

Cuba fue un miembro original del FMI. Sin embargo, en 1964 se retiró, y fue uno de los poquísimos miembros que tomaron una decisión tan drástica en los tres cuartos de siglo de vida de la institución.⁸⁰

Un informe del FMI sobre el retiro de Cuba cita estas “fallas de Cuba para cumplir sus obligaciones según los Artículos”: 1) En virtud de un préstamo del 12 de septiembre de 1958, Cuba le debía al FMI \$25 millones (esto fue unos pocos meses antes de que el régimen que estaba en el poder colapsara cuando el ejército rebelde entró a La Habana); 2) Cuba había aceptado un aumento de su cuota de \$50 a \$100 millones pero no había pagado la suscripción equivalente; 3) Cuba no le entregó al FMI la información monetaria, bancaria, y de su balanza de pagos que le fue requerida conforme al Artículo VIII, como información mínima necesaria para que el Fondo pudiera cumplir efectivamente con sus funciones; 4) Cuba había estado aplicando prácticas de tasa de cambio para las cuales era necesaria la aprobación del Fondo conforme al Artículo VIII, pero Cuba no le había brindado al Fondo la información que le permitiría descubrir tales prácticas.⁸¹

⁸⁰ Los otros miembros que se retiraron fueron Polonia (1950), Checoslovaquia (1954) e Indonesia (1965).

⁸¹ Gold, *op.cit.*, pp.342-344.

Los Directores Ejecutivos del FMI habían aprobado el texto de una carta que el Director Gerente le envió a Cuba preguntando sus intenciones, pero esta carta no obtuvo respuesta ni cartas posteriores. El 15 de abril de 1964 los Directores Ejecutivos iban a reunirse para considerar si Cuba debía declararse no elegible (para acceder a recursos del Fondo) conforme al Artículo XV, Sección 2. El 3 de abril de 1964, Cuba se adelantó a la reunión y notificó al FMI su retiro como miembro, lo que se concretó de inmediato.

Este adelantamiento de Cuba eximió al FMI de toda acción posterior. Sin embargo, si Cuba hubiera sido declarada no elegible para acceder a recursos del FMI, y hubiera seguido sin cumplir sus obligaciones, la Junta de Gobernadores de esa era seguramente habría expulsado a Cuba, pero nunca se llegó a eso.

De inmediato, Cuba y el FMI acordaron una liquidación de cuentas. Cuba reintegró su crédito pendiente y el FMI le devolvió su cuota. De esta forma, no quedan reclamos ni contrarreclamos legales pendientes entre el FMI y Cuba. El contador vuelve a cero y las disputas de 1964 no deberían ser obstáculo si Cuba pretendiera que la admitieran nuevamente como miembro.⁸²

Al cierre de las reuniones anuales de primavera de 2009 de las agencias de Bretton Woods, se le preguntó a David Hawley, vocero del FMI, su reacción ante la sugerencia del ministro de finanzas brasileño de que se admitiera a Cuba en el FMI. Hawley respondió: “No tengo noticias de que Cuba haya solicitado ser miembro del FMI. Cualquier país puede postularse”. Hawley tenía razón en que, para iniciar el proceso de membresía, el solicitante es quien debe dar el primer paso. Y Cuba no lo había hecho.

Cuando el autor le preguntó sobre la posición cubana con respecto a ser miembro del FMI, Carlos Fernández de Cossio, subdirector de asuntos multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, respondió: “*Cuba no adopta ninguna posición como principio en contra de su relación con el FMI o el Banco Mundial*”.⁸³ Hasta donde sabe el autor, esta es la primera

⁸² De manera similar, Cuba había sido miembro original del Banco Mundial pero jamás le pidió préstamo alguno. La decisión de la revolucionaria Cuba de retirarse del Banco Mundial se recibió el 14 de noviembre de 1960, y se hizo efectiva de inmediato. El Banco le devolvió a Cuba la suscripción de capital, y se saldaron todas las cuentas. “Cuba Withdraws from Membership,” comunicado de prensa conjunto de la Corporación Internacional de Finanzas y el Banco Mundial, 15 de noviembre de 1960. Cita de Daniel P. Erikson, “Can Cuba Bridge the Gap?: IMF and World Bank Membership for Socialist Countries,” en Shahid Javed Burki y Daniel P. Erikson (ed.), *Transforming Socialist Economies: Lessons for Cuba and Beyond* (Nueva York: Palgrave Macmillan, 2005).

⁸³ Entrevista con el autor, 27 de junio de 2011, La Habana, Cuba.

declaración oficial de la isla que sugiere la apertura hacia la relación con las agencias de Bretton Woods. En el contexto cubano, el término “posición como principio” tiene mucho significado, ya que los funcionarios de la isla suelen mencionar la importancia de actuar de manera consistente con "los principios revolucionarios". A diferencia del lenguaje que usa Estados Unidos, donde "en principio" puede significar éticamente seguro pero no práctico, en el idioma oficial de Cuba, afirmar que una declaración es una "posición como principio" es un decidido respaldo.

Fernández de Cossio avanzó un poco más y afirmó que Cuba puede ser miembro de una organización internacional sin que eso implique estar de acuerdo con todas sus actividades, como el caso de Cuba como miembro de las Naciones Unidas. (Como miembro fundador en 1948 del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio con sede en Ginebra, Cuba también es miembro de la sucesora Organización Mundial del Comercio, en la que se cuestiona si las sanciones comerciales de los EEUU. contra Cuba violan o no las normas de la OMC.) El experimentado diplomático cubano continuó subrayando que el Banco Mundial, con su amplia experiencia internacional, podría analizar mejor la experiencia cubana que los gobiernos individuales que inevitablemente ven todo según sus propias experiencias. Fernández de Cossio quedó impresionado por un funcionario del Banco Mundial que conoció y que tenía amplia experiencia en Siria, Túnez e Irán, así como en todo el Caribe.

El autor encontró una disposición general, y hasta entusiasmo, entre los funcionarios del Fondo, especialmente entre los economistas de Latinoamérica, por demostrar una expresión de interés por parte de Cuba en la asistencia técnica y, eventualmente, en la membresía. Sin embargo, se advierte en general que el hecho de que Cuba no sea miembro es una excepción manifiesta de la universalidad de membresía predominante. Excepto, claro, entre los funcionarios que trabajan en el FMI, que son especialmente sensibles a la política interna de los EE.UU., y entre quienes la sola mención de "Cuba" en un escenario oficial, le inyecta un escalofrío instantáneo a la conversación. (En privado, algunos de estos mismos funcionarios expresan su pesar por la exclusión extraordinariamente prolongada de Cuba de las IFI.) Las actitudes de los EE.UU. pesan y mucho, ya que si bien para ser miembro del FMI legalmente sólo se requiere una mayoría de los votos (ponderados), en la práctica la junta ejecutiva del Fondo duda si actuar en contra de las fuertes objeciones de su principal accionista (desarrollaremos este tema más adelante).

Pragmáticamente, unos cuantos economistas del FMI y el Banco Mundial siguen desde sus despachos la evolución de la economía de la isla. De vez en cuando hacen alguna visita informal a Cuba, no en misiones oficiales sino para asistir a conferencias sobre economía, y sólo por unos pocos días. Estos economistas tienen otras responsabilidades de tiempo completo, así que no se puede culpar a sus instituciones de gastar recursos humanos en Cuba. A través de los años, unos cuantos economistas de las IFI publicaron un artículo informal sobre aspectos de la economía de la isla, que firmaron y al que le incluyeron las exenciones de responsabilidad pertinentes de que sus opiniones no necesariamente son las de sus instituciones.⁸⁴

Por muchas razones, las IFI pecarían de negligencia si no estuvieran al tanto de la economía cubana:

- La actividad económica de la isla tiene efectos en otras economías de la región del Caribe que son miembros; un ejemplo obvio es el turismo cubano, en realidad el tema de un artículo que publicó personal del FMI en el 2010.⁸⁵ Como parte de las responsabilidades del FMI para las actividades regionales de vigilancia, conocer bien la economía cubana es parte de una ecuación mayor.
- El comercio, la inversión, el tipo de cambio y las políticas de deuda externa de Cuba, temas cotidianos del FMI, resultan de gran interés para otros Estados miembros y sus empresas comerciales relacionadas con la economía de la isla, incluyendo a los poderes europeos tradicionales y las economías de mercado emergentes.
- Las políticas económicas y sociales de la isla son temas de cierto interés para los sociólogos y responsables de crear políticas en los Estados miembros, y las instituciones de Bretton Woods deben estar lo suficientemente informadas para opinar y asesorar a los miembros.⁸⁶
- En cierto punto, Cuba dejará de ser el raro solitario y regresará a las agencias de Bretton Woods, y los funcionarios deben estar bien preparados, listos para describir la economía tal como es, y para dar alternativas de políticas para que las autoridades de Cuba, los directores de las IFI y las juntas ejecutivas las consideren. Los análisis internos

⁸⁴ Por ejemplo, Rafael Romeu y Andrew M. Wolfe, *Recession and Policy Transmission to International Tourism: Does Expanded Travel to Cuba Offset Crisis Spillovers?* Documento de trabajo del FMI, diciembre de 2010; Gabriel Di Bella y Andy Wolfe, "Cuba: Economic Growth and International Linkages – Challenges for Measurement and Vulnerabilities in a Bimonetary Economy," en *Cuba in Transition*, Vol. 19, Procedimientos de la Asociación para el Estudio de la Economía Cubana, ASCE, Miami, 2009); y Rafael Romeu, "Inferring Quarterly Real Gross Domestic Product Growth in Cuba During the Global Financial Crisis," en Rafael Romeu et al., *The Cuban Economy: Recent Trends* (Washington, DC: Centro Internacional para Académicos Woodrow Wilson, 2011), pp. 7-29; Ernesto Hernández-Cata, *The Fall and Recovery of the Cuban Economy in the 1990s: Mirage or Reality?* Documento de trabajo del FMI, Fondo Monetario Internacional, diciembre de 2000.

⁸⁵ Rafael Romeu y Andrew M. Wolfe, op.cit.

⁸⁶ Ejemplo publicado de un estudio realizado por el Banco Mundial es *The Cuban Educational System* de Lavinia Hasperini: *Lessons and Dilemmas* (Washington, DC: Banco Mundial, Estudios del país: Education Reform and Management Publication Series, Vol. 1, Nº 5, julio de 2000). El prefacio del estudio dice: "Este documento está inspirado en un viaje de estudio sobre Cuba que realizaron representantes del gobierno de Colombia, el Ministerio de Educación de Cuba y funcionarios del Banco Mundial." El seminario se llamó "Intercambio de experiencias sobre los sistemas educativos de Colombia y Cuba". La intención fue brindar una base comparativa para entender los problemas y cuestiones relacionados con la educación en los dos sistemas. El seminario representa el diálogo creciente entre Cuba y sus vecinos latinoamericanos sobre temas de educación. La información que aquí se presenta se recabó durante el viaje de estudio y se complementó con otros documentos. No es necesario mencionar que las opiniones corresponden al autor y no necesariamente representan las del Banco Mundial ni las de ninguna de sus filiales".

tal como es, y para dar alternativas de políticas para que las autoridades de Cuba, los directores de las IFI y las juntas ejecutivas las consideren. Los análisis internos detectaron que un punto en que las IFI no tuvieron un óptimo desempeño en Rusia a principios de los 90 fue no haber tenido personal listo a tiempo, según ellos mismos admitieron. El Fondo y el Banco no deben cometer el mismo grave error con Cuba. Al seguimiento informal actual le falta mucho del conocimiento profesional y profundo que las instituciones necesitarán cuando llegue el día.

Puede ser prematuro hablar de membresía total de Cuba en las IFI. Sin embargo, ya es hora de discutir otras formas de participación. La historia sugiere que antes de llegar a la membresía, el FMI puede brindar asistencia técnica a los no miembros interesados. En algunos casos, el Banco Mundial también pudo ofrecer no sólo su asistencia técnica sino también su colaboración financiera.

Tabla 4.1 – Admisión en las IFI: El caso Cuba

	Requisito de admisión: Votación	Requisito de admisión: Otros	Condición de Cuba	Actividad actual
FMI	Voto de mayoría	-	Retirado (1964)	Seguimiento informal
Banco Mundial	Voto de mayoría	Miembro del FMI	Retirado (1960)	Seguimiento informal
BID	Voto de mayoría	Miembro de la OEA	-	Inactivo
Fuente: Artículos de acuerdo de las respectivas instituciones; entrevistas del autor.				

Relación de las IFI con Estados no miembro

Mientras Cuba entra en su arduo proceso de reforma económica, podría aprovechar inmensamente la experiencia acumulada por las instituciones financieras internacionales. Sobre una amplia gama de temas complicados que enfrentan los responsables de diseñar las políticas en Cuba, el FMI y el Banco Mundial pueden aportar conocimiento de experiencias pasadas en todo el mundo, así como su capacidad de analizar circunstancias específicas de cada país en el contexto de la economía global actual. Es cierto: Cuba puede recurrir a gobiernos individuales, consultoras privadas, y economistas académicos para que la asesoren, y sus voces pueden ser valiosos aportes que enriquezcan los debates políticos, pero ninguno puede igualar el alcance y la

profundidad de la experiencia de las IFI.⁸⁷ Además, las IFI tienen las herramientas para ofrecer la capacitación en gran escala y crear las capacidades que Cuba necesita tanto.

No se trata de aplicar mecánicamente a Cuba el “modelo” chino, vietnamita, singapurense, surcoreano, brasileño, chileno u otro. En la profesión de la economía y las IFI se sabe bien que toda “lección” que se pueda obtener de la historia debe ajustarse con cuidado a las condiciones particulares de cada país. Cada nación tiene su historia, cultura, ubicación, ventajas comparativas y estructuras de gobierno propios. Por ejemplo, Cuba desarrolló su capital humano mediante educación superior y programas de salud, lo que le valió sus propias ventajas comparativas dinámicas como exportar los servicios de gran cantidad de profesionales calificados.

Simultáneamente, los debates sobre la isla exageran a veces el “carácter excepcional de Cuba” como si no aplicaran ciertas normas y relaciones económicas que se observan a nivel general, y como si Cuba no tuviera nada que aprender del resto del mundo.⁸⁸ No tiene sentido imponer un modelo extranjero estandarizado que aplique a todos por igual, ni tampoco negarse ciegamente a aprender de los éxitos y fracasos de otros países.

Muchísimos son los precedentes de la ayuda que presta el FMI a Estados y territorios no miembros. Algunos casos recientes son Sudán del Sur, Kosovo y la Franja de Gaza, y en décadas pasadas, la ex Unión Soviética y sus aliados de Europa Oriental.⁸⁹ Con frecuencia aunque no siempre la asistencia estuvo ligada a las expectativas de ser futuro miembro. Como la política del FMI es dar asistencia técnica pero no recursos financieros a los no miembros, y para solventar los costos de personal y administrativos, a veces el Fondo fija fondos fiduciarios que financian terceros y que, a veces, administra otra entidad internacional.

⁸⁷ En los días de la revolución, el gobierno cubano recurrió a los economistas reconocidos, solidarios de la época en busca de asesoramiento, pero finalmente la Unión Soviética y sus aliados de la Europa Oriental asumieron el rol de asistentes técnicos externos. Ver José Luis Rodríguez, op. cit.

⁸⁸ Reflexionando sobre sus propias experiencias en la creación de políticas a principios de la revolución, el Che Guevara criticó su tendencia nacionalista: “No consideramos las estadísticas ni otras experiencias históricas, actuamos subjetivamente... y despreciamos las experiencias de otros países”. En “Contra el burocratismo,” *Economía y Desarrollo*, Nº 7, La Habana, 1971, según cita de José Luis Rodríguez, op.cit., p. 76.

⁸⁹ Ver James M. Boughton, *Tearing Down Walls: The International Monetary Fund 1990-1999*, esp. Cap. 2, próximamente. También, según Boughton, en 1998, la junta ejecutiva del FMI acordó formalmente iniciar la asistencia técnica a Corea del Norte y el personal del Fondo había hecho arreglos para dirigir un taller de una semana en Beijing destinado a explicarles mejor sobre el FMI a funcionarios norcoreanos. En principio, al taller le seguiría luego un curso de entrenamiento sobre economía más extenso. Pero cuando el FMI estaba terminando de organizar el taller, las autoridades norcoreanas pidieron que se pospusiera. La decisión del FMI de continuar se tomó a pesar de la abstención del director ejecutivo de los EE. UU.

Por ejemplo, así explicó el FMI su política con Sudán del Sur, que aún no es miembro:

“En vista de la solicitud de Sudán del Sur para ser miembro del FMI, el organismo piensa conseguir aportes de donantes para un Fondo Fiduciario especial destinado a la creación de capacidades por parte del FMI para Sudán del Sur. Este fondo fiduciario brindará una enorme [asistencia técnica del FMI](#) a las autoridades en áreas críticas relevantes a la creación de las nuevas instituciones macroeconómicas del país. Valiéndose de su experiencia e infraestructura, el FMI daría asistencia técnica en [las áreas en que tiene más experiencia](#) para permitir el diseño, implementación y control de políticas macroeconómicas seguras, lo que implica desarrollar un marco fiscal, establecer el banco central y sus actividades centrales, generar la capacidad de producir estadísticas y definir el marco legislativo necesario para una gestión económica y financiera efectiva. El fondo fiduciario sería de USD10, 6 millones por menos de cuatro años y la idea es que se movilice con rapidez, dadas las necesidades urgentes de Sudán del Sur”.⁹⁰

Incluso el FMI halló mecanismos para brindar amplia asistencia a la Franja de Gaza, que no es miembro y ni siquiera Estado, tal como lo describe el FMI en este comunicado de prensa:

“En julio de 1995 se abrió la oficina del Representante Residente del FMI para la Franja Occidental y Gaza con el fin de cumplir con la instrucción del FMI de asistir a la Autoridad Palestina (AP) según especifican los Acuerdos de Oslo. Mientras el FMI no puede brindar respaldo financiero a la Franja (por no ser miembro), ha dado asesoramiento sobre políticas macroeconómicas, fiscales y financieras desde 1994. Además, el FMI asistió técnicamente en la creación de capacidades en las áreas de administración fiscal, administración del gasto público, supervisión y regulación de bancos y estadísticas macroeconómicas. Más recientemente, el FMI trabajó junto a la AP en el desarrollo del Plan de Reforma y Desarrollo de Palestina que se presentó en la Conferencia de los Donantes de París en el 2007. Desde entonces, los informes de funcionarios del FMI han seguido el progreso de la implementación del plan, principalmente en sus aspectos macroeconómicos y fiscales. A la hora de decidir un desembolso, los donantes consideraron estos informes”.⁹¹

Las IFI idearon mecanismos de colaboración para Kosovo muchos años antes de que se hiciera miembro en el 2009. Por ejemplo, en el 2003, una misión del FMI emitió un informe muy completo con conclusiones sobre la economía de Kosovo y exhaustivas recomendaciones sobre políticas. El informe del FMI describía en detalle la división de tareas entre los donantes e incluía al FMI y al Banco Mundial.⁹² Por su parte, el Banco Mundial introdujo una serie

⁹⁰ Comunicado de prensa del FMI 11/145, 20 de abril de 2011.

⁹¹ www.imf.org/wbg.

⁹² Visita de funcionarios del FMI a Kosovo. 5-13 de noviembre de 2003.

de "Estrategias para el Apoyo Transicional" y "Notas sobre Estrategias Provisorias" referentes a la reconstrucción posconflicto y luego al desarrollo económico a largo plazo de Kosovo.⁹³ En los diez años anteriores a que Kosovo se hiciera miembro, el Banco ideó mecanismos financieros muy creativos por los cuales el Banco le entregó \$170 millones a través de 28 donaciones en una vasta gama de sectores y \$70 millones adicionales de otros socios externos. Estas donaciones se financiaron a través de varias fuentes, principalmente los ingresos netos del Banco, el Fondo Fiduciario para Kosovo, el Fondo Posconflicto y la Agencia Internacional para el Desarrollo del Banco (AID).⁹⁴

Es interesante el hecho de que los Artículos de Acuerdo de la AID (Artículo V, Sección iic) autorizan la provisión de recursos de la AID no sólo a sus miembros sino también a "una organización pública internacional o regional". Con esta autoridad, la AID brindó recursos financieros a la Misión de la ONU en Kosovo (UNMIK), que es en sí misma parte del sistema de la ONU y, por tanto, una organización pública internacional.⁹⁵ Sin embargo, eventualmente, el Banco Mundial puede determinar que el ingreso per capita de Cuba es muy alto para acceder a los recursos tan reducidos de la AID.

Antes de que Angola se incorporara a las IFI en 1989, recibió algo de asistencia técnica del FMI, y el Banco Mundial preparó un informe económico del país con financiación a través del Programa de la ONU para el Desarrollo (PNUD). En ese momento, los Estados Unidos se oponían a que Angola ingresara a las IFI, así es que el Banco fue cauteloso cuando recurrió a consultores externos para que realizaran sus tareas en el país.

En relación con el Artículo III, sección 1 (a) de los Artículos de Acuerdo del Banco, los abogados de la institución bancaria justifican que se gasten recursos en países no miembros: "Los recursos y facilidades del Banco deben usarse exclusivamente en beneficio de los miembros..." Según argumentó el Consejo General del Banco, el Banco puede decidir que una actividad sea no sólo en beneficio del país o territorio en cuestión, sino también "en beneficio" del Banco y los miembros en general.⁹⁶ Esta interpretación legal da un amplio margen de acción en el tratamiento de los no miembros.

El FMI está más limitado. El Artículo V, Sección 2(a) de los Artículos del Fondo limita las transacciones por cuenta del Fondo a aquellas que consisten en proveer a un miembro de los recursos generales del Fondo. La sección (b) del mismo artículo autoriza al Fondo a brindar servicios de tipo técnico consistentes con los fines del Fondo. Pero las operaciones

⁹³ Ver Banco Mundial "Interim Strategy Note for the Republic of Kosovo for the Period FY10-FY11." Informe Nº 49872-XK. ⁹⁴ Sociedad Kosovo-Banco Mundial, 1999-2009.

⁹⁵ Los Artículos de Acuerdo del Banco Interamericano de Desarrollo contienen lenguaje idéntico.

⁹⁶ "Assistance to Non-Members." Memorando del Consejo General al Presidente del Banco, 5 de febrero de 1990.

relacionadas con brindar dichos servicios financieros no serán por cuenta del Fondo. De esta forma, los abogados del Banco sostienen que, si bien el FMI puede dar asistencia técnica, no puede dar créditos a no miembros.⁹⁷

La asistencia técnica de las IFI a Cuba: Opciones

Después de años de imaginar que las IFI eran instrumentos del “enemigo histórico” (los Estados Unidos), y el baluarte de las ideologías imperialistas perniciosas, Cuba, gobierno y pueblo, no está preparada para la incorporación repentina. Más bien, necesitará un proceso para generar confianza en forma gradual.

Aunque sea anterior a la membresía, la asistencia técnica puede adoptar una variedad de formas:

- Visitas breves de funcionarios de las IFI por consultas y para reunir información
- Estudios de las IFI sobre temas menos controvertidos como turismo, azúcar, níquel y biotecnología, presentados en base al conocimiento de los mercados globales y las cadenas de suministro
- Estudios de las IFI basados en las experiencias de reformas económicas en el mundo, sobre temas como la reforma de empresas públicas, el crecimiento de las empresas pequeñas y medianas, y los sistemas de transporte de bajo consumo
- Estudios conjuntos de una agenda de investigación acordada entre funcionarios de las IFI y economistas cubanos
- Participación del equipo de las IFI en seminarios académicos cubanos, que pueden complementarse con aportes de expertos de otros países.
- La participación de funcionarios de las IFI y economistas cubanos en seminarios organizados por centros académicos o grupos de reflexión en otros países (como España, Brasil, Canadá o los Estados Unidos)

Una vez que se haya generado la confianza mutua necesaria, el personal de las IFI podría emprender estudios en sus áreas principales de experiencia, como las áreas estratégicas más controvertidas de políticas macroeconómicas y monetarias, integrando nuevamente a la tarea a expertos cubanos. Sería apropiado un posterior documento conjunto del FMI y el Banco Mundial sobre la estrategia del país, con las propuestas y opciones para secuenciar las reformas. El documento con la estrategia puede basarse en un proceso abarcativo de consultas con partes interesadas cubanas; se puede asignar un papel prominente en este proceso de participación y

⁹⁷ Ibid.

designar a funcionarios y economistas cubanos para la elaboración del informe. Un plan elaborado conjuntamente para financiar las reformas, que incluya la división de tareas entre los donantes internacionales, sería otro paso fundamental para impulsar la reforma. En cuanto a las fuentes externas de fondos y experiencia, la ayuda de la diáspora cubana en los Estados Unidos y en Canadá, Europa y Latinoamérica debe adquirir total relevancia.

Para cubrir los costos de asistencia técnica de las IFI a un no miembro, se puede establecer un fondo fiduciario con la financiación de terceros. El PNUD, ya establecido en Cuba (ver Sección 1), podría tener un papel central como lo tiene en todas partes.

En una charla informal con el autor que tuvo lugar en La Habana en junio de 2011, un importante economista cubano sugirió diez temas que, entre otros, aportarían interés a los estudios de las IFI (no necesariamente en orden de importancia):

- Estrategias comparativas para el desarrollo incluyendo el análisis de las experiencias de Vietnam y Europa Oriental
- Soluciones monetarias y financieras
- Salarios e incentivos
- Productividad
- Comercio internacional, exportaciones y cadenas de suministro
- La transformación de empresas públicas en cooperativas no agrícolas
- Microempresas
- Financiación del bienestar social
- Diásporas y desarrollo
- Instituciones, leyes y regulaciones.

Si respondían a una lista así, las IFI podrían iniciar el diálogo constructivo y gradual con los economistas y responsables de crear las políticas de Cuba. En una primera reacción, los economistas del Banco Mundial familiarizados con la economía cubana aceptaron que todos estos eran temas importantes.

Además, resultará vital capacitar a personal técnico de nivel medio para energizar a las instituciones de gobierno de la isla a nivel nacional, provincial y municipal. Los centros de asistencia técnica regionales del FMI del Caribe (en Barbados) y de América Central y República Dominicana (en Guatemala) podían ser lugares establecidos y bien equipados. Estos centros tienen expertos residentes y además recurren a la experiencia de la sede central del FMI y del Instituto del FMI. El Centro de Asistencia Técnica Regional del Caribe (CARTAC) concentra su asistencia técnica para crear capacidades y su asesoramiento sobre políticas en temas que serán de urgente interés para una Cuba con mentalidad reformista: análisis macroeconómico, administración de impuestos y aduanas, administración financiera, estadísticas económicas y regulación y supervisión del sector financiero y mercados de capital. Es especialmente relevante

que el CARTAC promueve el uso de conceptos y metodologías estadísticas aceptados a nivel internacional, lo que ayuda a los países a desarrollar procedimientos de compilación y distribución que se adapten a los estándares y los códigos de buenas prácticas.⁹⁸

Estos centros de asistencia técnica con base en Barbados y Guatemala serían puntos ideales desde el punto de vista económico y neutrales desde el aspecto político para ofrecer seminarios y talleres a los cubanos, a la vez que se evitaría la presencia del FMI en La Habana o una presencia polémica de Cuba en Washington, DC. Tales eventos podrían ser exclusivos para cubanos o, en menor grado, podrían programarse para miembros regionales con la participación de Cuba. En el caso de Cuba, se podría fijar un fondo fiduciario aparte para formar a su gente.

También sería un punto principal de toda agenda, la formación de emprendedores del sector privado fortalecidos por las reformas económicas de Cuba, pero esto pertenece más a la experiencia de donantes bilaterales, ONG y escuelas de comercio internacional que al FMI o al BIRF. Avanzando aún más, Cuba podría convocar a la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Banco Mundial y a las ramas del sector privado del BID donde está la experiencia más relevante.

Admisión en el Banco Interamericano de Desarrollo

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es el mayor y más antiguo de los bancos regionales de desarrollo. Se fundó en 1959, justo después de la revolución cubana. Cuba nunca fue miembro del BID, incluso aunque todos los demás países de Latinoamérica lo son (salvo algunos miniestados del Caribe que eligen no pagar los costos de capital). Históricamente, Cuba tuvo un rol indirecto en la creación del BID: Los Estados Unidos aceptaron apoyar un banco regional de desarrollo en respuesta al malestar político generalizado de América Latina en esos años, para evitar una “segunda Cuba”.

En muchos sentidos, el BID se diseñó según sus hermanas de Bretton Woods. Los Artículos de Acuerdo del BID establecen que las decisiones sobre la términos”.

⁹⁸ El presupuesto estimado del CARTAC para 2011-2015 asciende a \$62,2 millones y se financia con aportes externos. Canadá ha sido el principal aportante. Otros contribuyentes internacionales han sido la Comisión Europea, el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), el Banco de Desarrollo del Caribe, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Fuente: FMI, *Centro de Asistencia Técnica Regional del Caribe (CARTAC), Documento sobre el Programa, Anexo VII: “Expanded Budget by Section,”* diciembre de 2010, p.113. La CARTAC-DR en Guatemala cuenta con el apoyo de la Comisión Europea, España, Canadá, México, Alemania, el Banco Centroamericano de Integración Económica, y el Banco Interamericano de Desarrollo. Fuente: FMI, *Informe anual 2010*, p.36.

Nuevamente, si bien se suele creer que las membresías de países regionales se "en los tiempos que determine el Banco y conforme a sus decisiones formales sobre membresía tomarán requieren una supermayoría o incluso el consenso, lo cierto es que sólo basta con la mayoría del total de los votos de los países miembros."⁹⁹

La carta del BID contiene otra condición para ser miembro que provocó cierta confusión en el caso de Cuba. "Podrán ser miembros otros miembros de la Organización de Estados Americanos..." (Artículo II, Sección 1(b)). En 1962 la OEA votó por "excluir al gobierno de Cuba de su participación en el sistema interamericano".¹⁰⁰ La palabra operativa aquí es *participación*. El gobierno de Cuba nunca fue *expulsado* de la OEA. En el ámbito de las organizaciones internacionales, existe una secuencia definida para tratar con los Estados errantes: 1) inelegibilidad para algunos programas o fondos; 2) exclusión de la participación y las votaciones; 3) como recurso último y final, la expulsión. En 1962, la OEA recurrió al paso dos pero no al tres. Vale la pena señalar que algunos de los países principales de Latinoamérica objetaron la resolución de 1962, sugerida por los Estados Unidos, y se presume que se habrían opuesto con más vehemencia a una resolución que pidiera la sanción final de expulsión.

El BID adhirió a lo que dispusiera la OEA sobre si un Estado es miembro de la OEA. En el caso de Cuba, la OEA reconoce que no hay discusión, sino que Cuba nunca dejó de ser miembro. La redacción de la resolución de 1962 es clara y simple: El gobierno de Cuba fue excluido de la participación; Cuba no fue expulsada de la institución. De ahí que Cuba permanezca en el membrete oficial de la OEA. Como una imagen de rutina la bandera cubana se despliega junto a las banderas de otros miembros en las reuniones oficiales de la OEA. La OEA siguió empleando cubanos en la década del 80, y la OEA sólo puede emplear a ciudadanos de los Estados miembros.

En la Asamblea General de la OEA de 2009 que tuvo lugar en San Pedro Sula, Honduras, los ministros de asuntos exteriores declararon que la resolución de 1962 "deje de tener efecto".¹⁰¹ En el preámbulo de esta acción correctiva, los ministros comenzaron así: "Reconociendo el interés compartido en la activa participación de todos los Estados miembros," una vez más dando a entender de forma contundente que Cuba es un estado miembro que no tiene "participación activa".

⁹⁹ Funcionario experimentado del BID, comunicación por correo electrónico con el autor, 20 de mayo de 2011.

¹⁰⁰ Resol. VI, adoptada el 31/01/1962 en la 8va. Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores.

¹⁰¹ Asamblea General de la OEA "Resolution on Cuba", 39ª sesión ordinaria, Resolución 2438, San Pedro Sula, Honduras. 3 de junio de 2009.

Los interrogantes sobre cuáles serán las condiciones para que se dé la "participación activa" de Cuba en la OEA aún permanecen sin respuesta. La resolución del 2009 estableció: "La participación de la República de Cuba en la OEA será resultado de un proceso de diálogo iniciado a pedido del Gobierno de Cuba, y de acuerdo con las prácticas, propósitos y principios de la OEA". Las implicancias en cuanto a la adhesión de Cuba a los principios de la Carta Democrática Interamericana del 2001 y a otras disposiciones de decisiones de la OEA sobre democracia constituyen un tema para la diplomacia futura. A la fecha, Cuba no mostró interés alguno en iniciar el diálogo. Pero esta contienda no le atañe a la potencial membresía de Cuba en el Banco Interamericano de Desarrollo. La Carta del BID no contiene ningún calificativo como "participante" o "democrático" entre sus condiciones para ser miembro. Sólo requiere ser miembro de la OEA, estado del que Cuba ya goza.

Otra opción: La Corporación Andina de Fomento

Establecida en 1970 por cinco naciones andinas, la Corporación Andina de Fomento, conocida como CAF por su acrónimo en español se expandió hasta contar con 18 países miembros, incluyendo a dos del Caribe (Jamaica y República Dominicana) y España y Portugal. Entre sus miembros, la CAF no cuenta a los Estados Unidos. Su sede central está en Caracas, Venezuela. Desde 1991, la CAF es presidida por Enrique García, ciudadano boliviano y hombre de Estado sumamente respetado por su capacidad diplomática e independencia política.

La CAF se convirtió en una institución financiera multilateral respetada y de creciente actividad. En 2010, la CAF aprobó créditos e inversiones por la cifra récord de \$10.6 mil millones, y desembolsó \$7.6 mil millones.¹⁰² La cartera activa había alcanzado los \$13.8 mil millones. En el año 2009, sus miembros aprobaron que se duplicara el desembolso de capital, lo que permitía a la CAF contribuir de manera significativa al desarrollo de la región en los próximos años.

A diferencia del Banco Mundial, la CAF no se divide en donantes y receptores. Más bien, todos los miembros contribuyen como accionistas y todos son elegibles para aprovechar las actividades de la CAF. En lenguaje corriente, la CAF es el mejor ejemplo de cooperación sur-sur, una expresión institucionalizada de manera inusual con un modelo comercial que ha demostrado ser sostenible política y financieramente.

La CAF se enfoca en prestar a las entidades soberanas pero también otorga créditos e invierte en sociedades con componentes público y privado, e instituciones financieras y empresas privadas.

¹⁰² Corporación Andina de Fomento, *Informe anual 2010*.

Las actividades de la CAF abarcan una gran variedad de sectores relacionados con el desarrollo, y la entidad se especializa en proyectos de infraestructura (transporte, energía, comunicaciones) que promueven la integración regional, pero también apoya el desarrollo y la inclusión social, la promoción de las exportaciones y la competitividad nacional, los mercados de capital, las empresas pequeñas y medianas y las microfinanzas. En el ámbito de gobierno, la CAF respalda la descentralización política a través de la creación de capacidades a nivel municipal. La CAF, agencia multilateral relativamente cuidadosa y con un excelente historial de reembolsos, accede a los mercados de capital internacionales con la calificación "A".

Además, la CAF establece fondos de cooperación especializada que, por lo general, incluyen donaciones. Los recursos financieros pueden provenir de la misma CAF o de otros países y entidades, y se destinan a financiar para los donantes programas de interés que se ajustan a las políticas de la CAF. De acuerdo con el informe anual de la CAF del 2010, los fondos de cooperación pueden servir a una amplia variedad de propósitos:

“Los fondos de cooperación tienen como fin primario sustentar las reformas relacionadas con procesos de modernización del Estado, como privatización, descentralización administrativa y fortalecimiento institucional. Además, contribuyen a los planes de exportaciones e inversión, al desarrollo e integración de los mercados de capital y financieros de la región, la transferencia de tecnología y adaptación, protección ambiental, desarrollo social y promoción de valores culturales”.

¿Podría la CAF dar un fondo de cooperación especializada así, ya sea con recursos propios, de otros países o entidades o combinando ambos, para integrar a Cuba, comenzando con asistencia técnica y capacitación y, si se vieran progresos, expandiéndose a proyectar créditos e inversiones? Actividades como estas podrían definirse como una ayuda en la preparación de Cuba para su eventual membresía. Se podría imaginar que los accionistas de la CAF influyentes (incluyendo a Venezuela, Brasil y la Argentina) asumirían una posición de respaldo y estarían de acuerdo con que los objetivos de un fondo de ese tipo para Cuba podrían ser consistentes con las políticas generales de la CAF. Venezuela, como anfitrión, seguramente estaría más que dispuesto. Una conversación informal que sostuvo el autor con un funcionario experimentado de la CAF reveló un interés en abordar la idea con el gobierno cubano. En la asistencia que la CAF prestó a Haití, existe un precedente para entregar recursos a una nación no miembro.

El excepcionalismo estadounidense: Políticas hacia la admisión cubana en las IFI

Ningún país que haya buscado ser miembro de las IFI fue excluido de manera permanente, y tal como ya lo señalamos, los Artículos del Fondo, ratificados por los EE.UU, requieren que los términos que se apliquen a las solicitudes de membresía "se basen en principios consistentes con los aplicados a países que ya son miembros".

Sin embargo, el Congreso de los EE.UU. aprobó la legislación que condiciona las políticas estadounidenses sobre la admisión de Cuba a las IFI y al recibo de recursos de las mismas. La legislación incluye la Ley para la Libertad y Solidaridad Democrática Cubanas de 1996 (“Helms-Burton”), y leyes sobre terrorismo internacional, expropiación y tráfico de personas.

El más prominente de estos mandatos legislativos, Helms-Burton, da instrucciones a los directores ejecutivos estadounidenses de las IFI de “oponerse a la admisión de Cuba como miembro de dicha institución hasta que el Presidente anuncie que en Cuba asumió el poder un gobierno elegido democráticamente” (Ley 104-114 (1996), Sección 104). La ley continúa: “Si una institución financiera internacional aprueba un crédito u otro tipo de asistencia para el gobierno cubano pasando por y sobre la oposición de los Estados Unidos, el Secretario del Tesoro retendrá del pago a dicha institución una suma igual al monto del crédito o de la asistencia" con respecto a la porción desembolsada o amortizable del aumento en el capital de la institución.

Históricamente, el Tesoro de los EE.UU. se opuso firmemente a estas restricciones específicas para un país sobre los aportes de los EE.UU. a las IFI, porque limitan la flexibilidad estadounidense y contradicen las obligaciones de los Estados Unidos conforme a las cartas de las IFI. En los años 70 cuando, de manera similar, algunos miembros del Congreso habían querido condicionar los pagos estadounidenses a las IFI, el Tesoro logró persuadir a la legislatura de que descartara la iniciativa. Además de ir en contra de las obligaciones de los EE.UU. según los Artículos, en la práctica habría sido difícil implementar esas disposiciones, y bien podrían haber sido rechazadas por las mismas IFI. Si las sanciones se interpretaron para aplicarlas a aportes previos de los EE.UU., no queda claro cómo los EE.UU. podría volver a tomar los recursos. Si se aplicara la legislación a los nuevos aportes estadounidenses, después de que los Estados Unidos llevaran a cabo las sanciones, se atrasaría en sus obligaciones, lo que enseguida representaría un problema para la posición estadounidense dentro de las IFI y, como los EE. UU. es el principal accionista, para las mismas IFI.

Una vez más, entre 1995 y 1996, cuando se discutía una versión preliminar de Helms-Burton en el Congreso, el ejecutivo expresó su oposición a muchas de sus cláusulas, incluso algunas concernientes a las IFI (en ese momento, el autor trabajaba en el Consejo de Seguridad Nacional). Pero cuando la Fuerza Aérea cubana derribó a dos aeronaves civiles piloteadas por cubano-americanos, basándose (algo que se disputan los Estados Unidos y otros) en que los aviones estaban violando el espacio aéreo cubano, la opinión del Congreso se alzó abrumadoramente en favor de la legislación anticubana, y el Presidente Bill Clinton, anticipándose a una anulación del Congreso, firmó la ley.

En respuesta a una acumulación de mandatos del Congreso, el Tesoro siente la obligación de ordenar a sus directores ejecutivos que usen su "voz y voto" para promover una amplia gama de objetivos, sobre temas que van desde el comercio del aceite de palma y cítricos, el medio

ambiente y los derechos de los trabajadores, hasta anticorrupción y las necesidades de los pobres, hasta proliferación de armas nucleares y antiterrorismo. El Tesoro considera que el apoyo continuo del Congreso para la participación de los EE.UU. en las IFI y para sus reposiciones financieras periódicas depende de cuán bien implemente estos mandatos el Tesoro.

Resulta interesante que Helms-Burton requiere que los Estados Unidos se oponga a la admisión de Cuba y que castigue a las IFI si aprueban créditos para Cuba, pero no requiere en forma expresa que EE.UU. vote contra créditos u otra asistencia para Cuba. Podríamos suponer que esta fue la intención de quienes redactaron la ley pero se trata de una omisión extraña a juzgar por los requisitos de votación para créditos que son tan claros en otras normas relacionadas con las IFI.

Además, Helms-Burton habla de “asistencia al gobierno cubano”. No habla directamente de asistencia de las IFI a entidades no gubernamentales ni a empresas privadas en Cuba, ni a instituciones regionales e internacionales ni a fondos fiduciarios.

Como ya hemos visto, las IFI desarrollaron mecanismos para involucrarse con no miembros, y algunos de estos, como los fondos fiduciarios administrados por terceros como el PNUD, no deberían provocar sanciones según Helms-Burton ni ninguna otra ley restrictiva de los Estados Unidos ya discutida.

Si de repente hoy Cuba solicitara su reingreso al FMI, Helms-Burton le ordenaría al director ejecutivo de los Estados Unidos que votara en contra. Sin embargo, el 17 por ciento de votos que tiene EE.UU. no bastaría para hacer fracasar una resolución que sólo exige el voto mayoritario. La membresía de Cuba en sí misma no provocaría las sanciones Helms-Burton que no sólo castigan la membresía sino también la asistencia al gobierno de la isla. Pero frente a la fuerte oposición estadounidense, y temiendo que el Congreso de los EE.UU. les niegue a las IFI reposiciones de capital en el futuro, a otros Estados miembros y altas autoridades bien podría asustarles llevar a votación el caso de Cuba.

Por lo tanto, y siendo realistas, la relación de Cuba con las IFI debe ser un proceso de tres etapas: 1) asistencia técnica, quizás por un largo período; son muchos los precedentes de asistencia técnica a no miembros, por ejemplo, mediante fondos fiduciarios de terceros; 2) luego, la membresía plena; 3) por último, asistencia financiera importante.

Para que las condiciones políticas en los Estados Unidos sean más favorables, la solicitud de membresía de Cuba asume un avance con la implementación de las iniciativas propuestas en las pautas para la reforma de mayo del 2011 que promueven más oportunidades para el sector privado y más orientación al mercado. La solicitud formal de membresía también asume un período satisfactorio en que se haya generado confianza mutua entre las IFI y Cuba. En tales circunstancias, la Casa Blanca podría sugerir al Congreso que asistir y promover estas reformas, como las IFI lo hicieran en tantos otros países, sería absolutamente en pos de los intereses de los

Estados Unidos y de otros miembros de las IFI, basándose en los acuerdos entre las IFI y las autoridades cubanas. Además, en circunstancias tan favorables, se podría argüir que sería una locura que los Estados Unidos retuviera las obligaciones financieras estadounidenses a las IFI y atentara contra la estructura de gobierno de las instituciones. En especial en un momento en que las IFI fuertes necesitan con urgencia prestar su ayuda para estabilizar una economía global peligrosamente frágil, el Tesoro podría declarar, con los Estados Unidos reforzando, no subvirtiendo, las organizaciones económicas multilaterales más exitosas de la historia mundial.

Como bromeara alguien con mucha experiencia en el Congreso, ¿cómo el Congreso podría oponerse a “Pedir a los cubanos que ingresen a los Templos de la Fatalidad del Comunismo?” Los argumentos tan sólidos del Tesoro serían “intocables” entre casi todos los miembros del Congreso, opina.

Otros mandatos del Congreso estadounidense

En muchos otros tramos de la ley estadounidense hay mandatos sobre las IFI y Cuba, lo que incluye leyes sobre los patrocinadores estatales del terrorismo, la expropiación de propiedades y el tráfico de personas. La ley de los EE.UU. sobre terrorismo internacional (22 U.S.C. 8 262p-4q) requiere que los Estados Unidos use su “voz y voto” para oponerse a dar asistencia a países sobre los que se haya pronunciado la Secretaría de Estado conforme a la Ley de Administración de Exportaciones o la Ley de Asistencia Extranjera, por ejemplo, que se oponga a asistir a un país que figure en la lista de “patrocinadores estatales del terrorismo” que lleva el Departamento de Estado. En el “Informe por países sobre terrorismo 2010”, que prepara el Departamento de Estado sólo cuatro países, Irán, Siria, Sudán y Cuba, se aseguraron esa denominación negativa.¹⁰³ Si las comparamos con Irán y Siria, acusadas de actos múltiples de respaldo al terrorismo en Medio Oriente, las acusaciones del informe contra Cuba son notablemente leves y limitadas. La breve sección sobre Cuba dice:

“Designado como un Estado patrocinador del terrorismo en 1982, el gobierno cubano mantuvo una posición pública contra el terrorismo y la financiación del terrorismo en 2010, pero no existen pruebas de que haya roto los lazos con los elementos de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), y recientes informes de prensa indican que algunos miembros actuales de Patria Vasca y Libertad (ETA) siguen viviendo en Cuba. La información disponible sugiere que el gobierno cubano mantuvo un contacto limitado con los miembros de las FARC, pero no hubo evidencia de apoyo financiero o material directo o en curso. En marzo el gobierno cubano permitió que la Policía

¹⁰³ <http://www.state.gov/s/ct/rls/crt/2010/170260.htm>.

Española viajara a Cuba para confirmar la presencia de presuntos miembros de la ETA".¹⁰⁴

Según el informe, Cuba sigue brindando refugio seguro a miembros de grupos designados organizaciones terroristas. Es interesante destacar que el informe del Departamento de Estado presenta un cargo similar contra Nicaragua: "No se conoce ningún grupo terrorista que opere abiertamente en Nicaragua; sin embargo, las FARC y la ETA (Patria Vasca y Libertad) tienen a miembros retirados o inactivos residiendo en Nicaragua". No obstante, Nicaragua no fue designado patrocinador del terrorismo de Estado. Además, los gobiernos de Colombia y España han señalado que la presencia en Cuba de los ciudadanos en cuestión no les preocupa.¹⁰⁵

Con la voluntad política del caso, al Departamento de Estado no debería costarle encontrar razones válidas, quizás en coordinación con el gobierno cubano (como su expulsión o la extradición de uno o más de los supuestos terroristas) para borrar a Cuba de la lista de terrorismo.

Los otros dos mandatos potencialmente aplicables a Cuba permiten dispensas presidenciales u otras exenciones. La legislación sobre expropiación (Enmienda Helms, 22 U.S.C. ∞ 2370a), que aún no se aplica a Cuba, requiere que los EE.UU. vote en contra de que las IFI otorguen créditos a países que le hayan expropiado la propiedad a un ciudadano estadounidense sin la debida y efectiva compensación, sin haberle ofrecido un procedimiento interno para compensarlo, ni haber sometido la divergencia al arbitraje internacional. Sin embargo, la legislación permite una dispensa "si el Presidente determina que hacerlo beneficia los intereses nacionales, y así lo notifica al Congreso. Tampoco se requiere el voto negativo si "dicha asistencia se destina específicamente a programas que atenderán las necesidades básicas de los ciudadanos de ese país".

De manera similar, la legislación sobre el tráfico de personas (22 U.S.C. ∞ 7107), por la cual el Presidente Obama designó recientemente a Cuba violador a pesar de lo mucho que el gobierno cubano hizo por combatir la prostitución, contempla una dispensa presidencial de interés nacional.

Estos tres mandatos (sobre terrorismo, expropiación y tráfico de personas) no afectan de manera directa la votación de EE.UU. sobre una solicitud de membresía. Cuando la ley ordena a los EE.UU. que se oponga a los créditos de las IFI, como ocurre con otros países, como China y Venezuela, sobre quienes se declara que no cumplen con uno o más de estos mandatos, Estados

¹⁰⁴ Departamento de Estado de los EE. UU., Oficina del Coordinador para Contraterrorismo, Informes por países sobre terrorismo 2010, agosto de 2011.

¹⁰⁵ Sus respectivos embajadores en Cuba, en conversaciones con el presidente Jimmy Carter, marzo de 2011, La Habana. Estoy en deuda con Robert Pastor que acompañó a Carter, por esta información.

Unidos puede votar "no" o abstenerse, pero esto no causará un efecto tangible ya que, por lo general, los créditos suman el apoyo necesario de la mayoría dentro de las juntas ejecutivas de las IFI. Estos tres mandatos, interpretados con más objetividad (en los casos de terrorismo y tráfico) y el hecho de valerse de las dispensas presidenciales no entorpecen la acción de un Ejecutivo que busca destrabar las relaciones entre las IFI y Cuba.

Para los Estados Unidos, los distintos mandatos restrictivos del Congreso le permiten al Poder Ejecutivo más flexibilidad de la que se entiende en general. Y es muy probable que las posturas negativas de los directores ejecutivos de los EE.UU. en las juntas respectivas de las IFI, tal como lo exige hoy la ley bajo ciertas circunstancias, no prevalezcan en caso de someter a votación temas sobre Cuba. Para evitar estos conflictos potenciales, la Casa Blanca debe iniciar la revisión de los mandatos del Congreso que condicionan las políticas de los EE.UU. con respecto a la relación de Cuba con las IFI, para permitir una respuesta más flexible de los EE.UU. a las reformas económicas de la isla y a cualquier expresión de interés de Cuba en trabajar con las instituciones financieras internacionales.

Sección 5 - Actualizando las percepciones cubanas: Vietnam y Nicaragua en la economía global

Como ya hemos visto, en el gobierno cubano y en círculos académicos hay cierto interés en participar de las instituciones financieras multilaterales. Sin embargo, también hay mucha sospecha hacia las instituciones que el gobierno de Cuba vilipendió por tanto tiempo. Esta desconfianza puede superarse si prospera el diálogo entre la IFI y Cuba.

Muchos cubanos llevan el fuerte estigma asociado con las IFI. Muchos creen que las IFI privan a las naciones de su soberanía de forma que ningún gobierno con amor propio podría tener una buena gestión sin ellos; que las IFI exigen de manera inflexible el desmantelamiento del Estado en favor de la empresa privada y otras reformas "neoliberales"; y que las IFI insisten en que estas reformas se instituyan de inmediato en un "big bang" repentino. Además está el miedo de que a pesar de su maquillaje multilateral, el FMI es sólo la máscara del poder estadounidense. En realidad, hoy ninguno de estos miedos es fundado.

Las nuevas pautas para la reforma del 2011 de las IFI y Cuba

El FMI y el Banco Mundial evolucionaron radicalmente desde el auge del fundamentalismo de mercado de los años 80. Hoy en día, las hermanas de Bretton Woods reconocen humildemente en sus sitios Web y en declaraciones y publicaciones oficiales los errores pasados no sólo de juicio sino de dogma. Con franqueza el FMI declara que quiere superar "el estigma que se percibe" ligado a recurrir a sus recursos.¹⁰⁶ Para mejorar su responsabilidad y resultados, el Banco Mundial fortaleció sus procedimientos de revisión internos y externos. Para borrar la imagen de ser clubes privados de elite, ambas instituciones expandieron sus sitios Web y hoy no tardan en publicar documentos detallados sobre créditos que hasta hace poco se guardaban celosamente bajo el rótulo "clasificado". Las consultas con organizaciones de la sociedad civil, en sus sedes centrales y en el país, hoy son prácticas de rutina.

¿Por qué esta humildad y apertura? Los evidentes errores cometidos en respuesta a la crisis financiera asiática de fines de los 90 abrieron una grieta en el blindaje del FMI. Más grave aún, no anticiparse a las crisis financieras globales de 2008 y 2009, y la aparente tendencia de los mercados financieros globales apenas regulados a suscitar crisis tras crisis, desplazan las verdades oficiales de las IFI cada vez más. Igualmente importante, a mediados del 2000, las IFI perdían negocios, atestados de mercados de capital privados florecientes y con reservas internacionales acumuladas de muchos Estados ex clientes; sin clientes, el FMI redujo su personal. Ante la demanda de sus recursos en baja, las IFI debieron revisar sus propios modelos

¹⁰⁶ Camilla Andersen, "New Rules for Engagement for IMF Loans," *Encuesta en línea del FMI*.

Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/POL041309A.htm>

comerciales y darle más importancia a los potenciales clientes. A nivel estructural, las IFI respondieron a los cambios de poder global escuchando más las opiniones de las economías de mercado emergentes; con una actitud reflexiva ante este nuevo mundo multipolar, los funcionarios del FMI y el Banco Mundial, en todos los niveles, provienen de una variedad cada vez mayor de naciones. El liderazgo también tuvo su papel, ya que algunos directivos calificados quisieron que sus instituciones fueran más sensibles al paisaje internacional modificado.¹⁰⁷

En una revisión exhaustiva de condiciones, el Banco Mundial llegó a una serie de conclusiones importantes y recomendaciones políticas, muchas de las cuales coincidieron con las viejas opiniones de los críticos del mundo académico y los países en desarrollo:¹⁰⁸

- No existe un solo modelo de desarrollo”. (p.10) “Las lecciones de los 90 demuestran que las recetas de políticas generalizadas suelen fallar”. Los programas deben adaptarse a las condiciones de cada país y ajustarse a un tiempo determinado.¹⁰⁹
- Es fundamental que el país se identifique con sus programas. “Para garantizar que el país se identifica con los programas que el Banco respalda, el Banco alinea sistemáticamente sus Estrategias de Asistencia por País con "las estrategias nacionales de desarrollo". (p.23- Ver Tabla 5.1).
- Se deben evitar las condiciones de políticas demasiado complejas e intrusivas. Según la revisión del 2005, en realidad, el número promedio de condiciones por operación había caído de 35 a fines de los 80 a 12 aproximadamente en el año fiscal 2005 (v.r) “Las condiciones deben limitarse a aquellas acciones que son vitales para implementar el programa del país para alcanzar los resultados esperados”. (p.7)

¹⁰⁷ Para un informe de la administración de James Wolfensohn, Presidente del Banco Mundial desde 1995 hasta 2005, ver Sebastian Mallaby, *The World's Banker* (New Haven: Yale University Press, 2004).

¹⁰⁸ Banco Mundial, *Review of World Bank Conditionality* (Washington, DC: Banco Mundial, Servicios Nacionales y de Políticas Operativas, 2005).

¹⁰⁹ Sobre la adaptación de estrategias a las condiciones de cada país, ver Comisión para el Crecimiento y Desarrollo apoyada por el Banco Mundial, *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development* (Washington, DC: Banco Mundial, 2008)

- El énfasis anterior sobre la privatización ya había caído notablemente desde los años 90. En cambio, el Banco debería enfocarse en mejorar los entornos comerciales. “En sectores no competitivos, independientes de la estructura de identificación, el marco institucional resultó fundamental para el diseño de reformas”. (p.12)¹¹⁰
- En una marcha atrás en sus prácticas pasadas en las que insistía con que hasta los más pobres debían pagar los servicios sociales, el Banco argumentó que en muchas circunstancias está garantizada la provisión de la educación y los servicios básicos de salud gratuitos. Cuando las restricciones fiscales hacen que esto no sea posible, los sectores más vulnerables de la población pueden quedar protegidos por subsidios específicos. Cuando es necesario aumentar las tarifas de electricidad y agua, los ajustes de precio deben implementarse gradualmente y se debe tender una red de seguridad social para los usuarios de bajos ingresos.

¹¹⁰ Con respecto a la privatización, un estudio del Banco preparado para la revisión más profunda de las condiciones del 2005 comentó lo siguiente: “Hoy en día, se hace cada vez más evidente que la privatización no es un mero ejercicio técnico sino que encierra cuestiones de economía política complejas. En especial en las industrias no competitivas, la privatización no es sólo una cuestión de diseño sino un tema de poder, ya que uno de sus puntos clave es la distribución de las rentas del monopolio”. *Content of Conditionality in World Bank Policy-Based Operations: Public Sector Governance, Privatization, User Fees, and Trade*, Background Documento 4, Poverty Reduction and Economic Management (PREM) Group, World Bank, en World Bank (2005).

Tabla 5.1
Banco Mundial: Principios de buenas prácticas para condiciones

Identificación: Reforzar la identificación del país.

Armonización: Acordar desde el inicio con el gobierno y otros socios comerciales un marco de responsabilidad coordinada.

Adaptación: Adaptar el marco de responsabilidad y las modalidades del apoyo del Banco a las circunstancias del país.

Criticidad: Elegir sólo las acciones críticas para obtener los resultados relevantes para las condiciones para el desembolso.

Transparencia y predecibilidad: Llevar a cabo seguimientos transparentes para que el apoyo financiero sea predecible y basado en el desempeño

Fuente: Banco Mundial (2005)

Siguiendo el ejemplo, en el 2009 el FMI anunció una reforma abarcativa de sus prácticas crediticias.¹¹¹

Según un estudio anterior de la oficina de evaluación interna del Fondo, “hay un número considerable de condiciones estructurales demasiado detalladas que, con frecuencia, resultan intrusivas y que parecen atentar contra la identificación nacional con los programas”. Para alentar a los países a pedir prestados recursos del Fondo, “temas estructurales” como la reforma del sistema impositivo, mejorar la transparencia fiscal y fortalecer la supervisión de los bancos, ya no serían condiciones para hacer los desembolsos. Los rígidos criterios de desempeño se suavizarían y enfocarían a las condiciones macroeconómicas como los déficits de presupuesto, la deuda pública y las reservas del banco central.

Estos ajustes de políticas hacen que las IFI echen una mirada algo más favorable sobre el espíritu de las pautas para la reforma que aprobara el Partido Comunista Cubano en abril del 2011:

- Las IFI hoy están más dispuestas a escuchar la preferencia del gobierno cubano por la

¹¹¹ Camilla Andersen, “New Rules for Engagement for IMF Loans,” *Encuesta en línea del FMI*. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/POL041309A.htm>.

labor gradual, por las reformas diseñadas con atención y paso a paso, pensadas en parte para minimizar los costos de la transición y sus efectos sobre los sectores más vulnerables de la población.

- El gobierno cubano no planea privatizaciones en gran escala de sus empresas estatales; más bien permitirá que el sector privado se expanda más allá del plan centralizado, pero las pautas aceptan la necesidad de construir un entorno político propicio para mejorar la eficiencia y productividad de las empresas.
- Las pautas buscan proteger los frutos de la revolución en los servicios sociales, aceptando que las restricciones fiscales obligarán a practicar recortes y exigirán que se elija con más cuidado el destino de los subsidios.
- Además, el gobierno cubano se mostrará más receptivo frente a las instituciones externas que se esfuerzan por entender la unicidad de las circunstancias de cada país y que son respetuosos de las prioridades de cada país.

Para estar seguras, las IFI implementan sus nuevas pautas en forma combinada, según las inclinaciones y talentos de los funcionarios asignados, la receptividad de los gobiernos que solicitan los recursos, y el equilibrio entre objetivos en entornos con severas limitaciones de recursos.¹¹² Sin embargo, en dos países especialmente pertinentes a Cuba como son Nicaragua y Vietnam, el FMI y el Banco Mundial implementaron perfectamente sus nuevos métodos de crédito para el desarrollo.

Soberanía nacional y poder de negociación del prestatario: Nicaragua y Vietnam

El caso de Nicaragua es pertinente a Cuba porque Daniel Ortega, Presidente de Nicaragua, ha sido por mucho tiempo un estrecho aliado del gobierno cubano, y las sustanciales relaciones económicas que mantiene con Venezuela reflejan bien las conexiones entre Cuba y Venezuela, lo que genera algunas preguntas difíciles para las IFI. Vietnam es pertinente porque desde el ventajoso punto de Cuba, a pesar de las diferencias obvias entre ambas economías, se considera un precedente interesante para la reforma económica gradual dentro del contexto de un sistema político estable de un partido.

Nicaragua: Estandarte del pluralismo político del FMI

Daniel Ortega recuperó la presidencia de Nicaragua en las elecciones del 2006 supervisadas a nivel internacional. Como líder del Frente Sandinista de Liberación Nacional,

¹¹² Para una revisión crítica, ver Jubilee USA Network, "Unmasking the IMF: The Post-Financial Crisis Imperative for Reform," octubre de 2010.

(FSLN) y presidente de Nicaragua durante los 80, después de que el FSLN destruyera la dinastía de Somoza, Ortega mantiene lazos sólidos y duraderos con los líderes cubanos, y continuó visitando La Habana regularmente (algunos rumores dicen que incluso viaja para recibir tratamiento médico). Además, Ortega estableció cálidas relaciones con el presidente de Venezuela Hugo Chávez. Durante su asunción, Ortega demoró dos horas la ceremonia, y obligó a los dignatarios reunidos a esperar bajo el cálido sol tropical a Chávez que estaba retrasado. Al día siguiente, Ortega anunció el ingreso de Nicaragua en el ALBA que preside Venezuela (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América). Durante la presidencia de Ortega florecieron las relaciones comerciales con Venezuela. Además, Ortega no ocultó nunca sus sentimientos adversos hacia la política exterior estadounidense; en la Cumbre de las Américas que tuvo lugar en el 2009 en Trinidad y Tobago, ampliamente violó los diez minutos que le habían asignado para dar una extensa diatriba contra las acciones pasadas de los Estados Unidos en Latinoamérica.

Sin embargo, las tres principales instituciones financieras multilaterales activas de la región, el FMI, el Banco Mundial y el BID, mantuvieron sus prolongadas relaciones de trabajo con Nicaragua, y siguieron desembolsando créditos y donaciones preexistentes, firmando nuevos acuerdos y brindando asistencia técnica. Como para que no queden dudas de su compromiso con Nicaragua a largo plazo e, independientemente de las vicisitudes de la política local, en el 2011 el BID abrió una importante oficina central en Managua.

La continuidad de las IFI en Nicaragua tiene varias explicaciones: El lugar común de inercia de las grandes burocracias, la solidaridad política por el FLSN y sus objetivos sociales entre algunos países miembros y funcionarios de las IFI; la búsqueda del FSLN de programas consistentes con las políticas centrales de las IFI; la mayor flexibilidad, la nueva mirada, de los programas de las IFI; y el deseo (en especial dentro del FMI) de demostrar que se puede hacer negocios con gobiernos de franjas políticas muy variadas, lo que convirtió a Nicaragua en un estandarte del pluralismo político del FMI.¹¹³

Más allá de su retórica antiimperialista, Ortega no tardó en demostrar que había aprendido de los graves errores de la gestión económica que había contribuido a su derrota electoral de 1990: Déficits fiscales insostenibles, políticas monetarias laxas e hiperinflación, y las masivas expropiaciones de la propiedad privada habían causado la contracción económica y la violenta reacción política. Esta vez, Ortega eligió a un equipo económico moderado, que adhiriera a las políticas fiscales y monetarias, y después de un comienzo inestable desarrolló relaciones de

¹¹³ Entrevistas del autor con funcionarios del FMI, 2011.

trabajo con los sectores privados internacionales y nicaragüenses. Finalmente, muchos líderes de negocios de Nicaragua apoyarían su reelección en noviembre de 2011.¹¹⁴ Además, a pesar de sus arrebatos de retórica antiestadounidense, Ortega mantuvo a Nicaragua firme dentro del Acuerdo de Libre Comercio entre América Central y República Dominicana y Estados Unidos (DR-CAFTA) y siguió recibiendo con agrado la inversión extranjera en el montaje de las maquilas que proveen a los mercados de indumentaria estadounidenses.

El gobierno “neoliberal” que precedió a Ortega había trabajado estrechamente con el FMI. Poco después de asumir, el gobierno de Ortega negoció con el FMI una Facilidad de Crédito Extendido a varios años (ECF, antes conocido como Facilidad de Crédito y Reducción de la Pobreza (PRGF), por DEG71.5 millones. A lo largo de la presidencia de Ortega, el FMI siguió con sus consultas, revisiones y desembolsos de rutina. Para garantizar la continuidad durante el ciclo electoral del 2011, el FMI extendió la ECF hasta el 4 de diciembre del 2011.

Consistente con sus nuevas reglas para la participación, el FMI limitó sus duras exigencias, los criterios cuantitativos de desempeño, a sólo seis variables (equilibrio fiscal, equilibrio del presupuesto para seguridad social, expansión monetaria, reservas internacionales netas, deuda externa y atrasos de deudas externas).¹¹⁵ Si bien constituyen resultados e instrumentos de política importantes, el FMI le dio a Nicaragua un margen de acción considerable para elegir cómo alcanzar estos objetivos, por ejemplo, elevando los ingresos o recortando gastos. En este respecto, es interesante destacar que durante este período, los gastos del gobierno como porcentaje del PIB se mantuvieron en el 24 por ciento. Lejos de querer achicar al gobierno o ser cómplice de los intereses corporativos, el FMI apoyó "que se siguieran eliminando las exenciones impositivas que aún eran demasiadas, por ejemplo a los ingresos de empresas y al IVA".¹¹⁶

En mayo del 2011, el FMI informó: “Todos los criterios cuantitativos de desempeño hasta fines de diciembre del 2010 se cumplieron con holgura”.¹¹⁷ Una vez más, el 13 de septiembre, menos de dos meses antes de la elección presidencial, una misión del FMI dio su aprobación a Nicaragua.¹¹⁸ Esta valoración positiva se convirtió en un fuerte respaldo público a la gestión

¹¹⁴ Richard Feinberg, “Nicaraguan Elections,” *ForeignAffairs.com*, noviembre de 2011.

¹¹⁵ FMI, “Nicaragua: Sixth Review Under the Extended Credit Facility,” mayo de 2011. Disponible en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11118.pdf>.

¹¹⁶ *Ibid.*, pp.12, 28.

¹¹⁷ *Ibid.*, p.1.

¹¹⁸ FMI, “IMF Mission Visits Nicaragua to Conduct Seventh and Last Review of the Extended Credit Facility,” comunicado de prensa N° 11/331, 13 de septiembre de 2011.

económica del gobierno nicaragüense. La aprobación pública del FMI debe haber sido una muy buena noticia para el equipo de Ortega para su reelección.

Conforme a las nuevas prácticas del FMI, el programa del FMI incluyó "medidas estructurales" sin que su cumplimiento fuera requisito para los desembolsos. De los cuatro estándares estructurales del programa 2010-2011 de Nicaragua, uno era simplemente completar un estudio (para evaluar el alcance del aumento de la productividad y de la racionalización de las prácticas de empleo del gobierno), y otro era presentar ante la legislatura nacional un presupuesto complementario, con lo que el gobierno cumplió. Un tercer elemento instaba a la aprobación por parte de la legislatura de un marco regulatorio para las instituciones microfinancieras. Sin embargo, el más controvertido fue el estándar que pedía la publicación de un informe en el que se "revelaran plenamente los usos de flujos de asistencia", en alusión a la sociedad económica entre Nicaragua y Venezuela.

Para el FMI, todo se trata de números: Sin datos confiables ni oportunos, los economistas del fondo no pueden evaluar de manera creíble el desempeño de la economía ni su adhesión a los objetivos del programa. Los ingresos masivos de recursos financieros no transparentes y fuera de presupuesto de Venezuela hicieron imposible que el FMI tuviera un panorama completo de las políticas monetarias fiscales de Nicaragua. Así es que los funcionarios del FMI comenzaron a presionar para obtener más información, sin perder la paciencia. Mientras las negociaciones entre personal y gobiernos se extienden por años, Nicaragua fue compartiendo más datos de a poco, y el FMI siguió desembolsando contra el excelente desempeño según los principales criterios macroeconómicos de desempeño.

Actualmente, Nicaragua entrega datos considerables aunque incompletos sobre su conexión comercial con Venezuela.¹¹⁹ En el 2010, la cooperación venezolana totalizó \$511 millones (un sorprendente 7.6 por ciento del PIB), de los cuales \$337 millones se destinaron a las ventas de petróleo subsidiadas y \$163 millones, a donaciones bilaterales. La información publicada seguía desglosando estos totales en una serie de programas de gobierno, incluyendo proyectos políticos sandinistas clave (subsidios al transporte público y al consumo de energía, un bono salarial a trabajadores del sector público, y programas sociales para reducir la malnutrición y construir caminos). Sin embargo, aún quedan sin respuesta muchas preguntas sobre los programas financiados por Venezuela: Por ejemplo, ¿cómo se contratan, cómo se definen sus destinos,

¹¹⁹ Banco Central de Nicaragua, *Informe de Cooperación Externa 2010*, esp. pp. 14-16. Disponible en: http://www.bcn.gob.ni/publicaciones/eventuales/informes_especiales/ICOE_2010.pdf. El diálogo constructivo entre el FMI y Nicaragua contrasta con la ruptura de la comunicación del FMI con Venezuela, cuyas últimas consultas del Artículo IV fueron en 2004. Sin embargo, el FMI no ha sancionado a Venezuela.

cómo se distribuyen, monitorean y evalúan todos estos programas? Las observaciones hechas a la ligera sugieren que el FSLN usa muchos de los fondos para sus fines políticos partidistas.

Además, hay alegatos de que algunos fondos que faltan se están usando para comprar bienes para entidades o personas relacionadas con el FSLN. Si bien está complacido con el progreso hasta la fecha, el FMI hoy busca que se difundan los estados financieros sometidos a auditoría externa de las entidades relacionadas con el ALBA.

Las revisiones del FMI sobre la economía nicaragüense están repletas de exhortos que sugieren una gran variedad de reformas adicionales que, de manera gradual, alinearían las prácticas nicaragüenses con los estándares internacionales y del FMI. Sin embargo, estas notaciones no son requisitos rígidos, sino que se las considera sugerencias. Las autoridades nicaragüenses pueden escuchar y aprender, o pueden escuchar e ignorar, según las opiniones que tengan de su propio interés nacional. Mientras tanto, el FMI siguió desembolsando y, lo más importante, siguió dándole a Nicaragua la aprobación del Fondo que eleva la reputación del gobierno del FSLN en el sector privado local y facilita considerablemente el acceso a otras fuentes de capital internacionales.

Esta experiencia nicaragüense con el FMI y, en sentido más amplio, con las IFI sugiere muchas lecciones relevantes al caso de Cuba:

- 1) Es viable mantener simultáneamente las buenas relaciones con las IFI y con la Venezuela de Hugo Chávez. Nicaragua logró mantener el equilibrio de una política consistente en entretejer la cooperación sur-sur con la integración en los mercados estadounidenses y globales.
- 2) Por naturaleza, el FMI no es un sector antipúblico. Por perseguir su interés principal en el equilibrio fiscal y la gestión de la deuda, el Fondo suele favorecer las medidas impositivas para aumentar los ingresos. Hoy en día, el FMI, en estrecha coordinación con el Banco Mundial, también se mantiene al tanto y busca proteger los gastos sociales destinados a las poblaciones más vulnerables.
- 3) El FMI presionará para lograr la transparencia estadística y brindará asistencia técnica apuntando a ella, pero no exige ni espera la perfección de la noche a la mañana. Como una burocracia permanente, el FMI juega a largo plazo.
- 4) Las políticas seguras respaldadas por las IFI pueden tener sus recompensas políticas, por ejemplo mejorando las relaciones con el sector privado.
- 5) Si bien tiene influencia, el gobierno estadounidense no necesariamente domina. Después del fraude electoral manipulado por el gobierno en los comicios municipales del 2008, Estados Unidos sólo recortó su asistencia bilateral a Nicaragua, pero los programas de las IFI siguieron adelante.

La República Socialista de Vietnam: Una historia exitosa del Banco Mundial

Con el siguiente conjuro un economista vietnamita comenzó su presentación sobre las reformas económicas de su país durante una conferencia de economistas cubanos celebrada en La Habana en el 2011: "Primero, derrotamos a los militares de los EE.UU.". Con esa simple declaración, le recordó a la concurrencia los lazos duraderos que había entre Vietnam y Cuba en sus luchas compartidas contra el imperialismo. No había duda sobre su buena fe: definió el escenario para describir el giro que dio Vietnam hacia un socialismo de mercado, la normalización de las relaciones con los Estados Unidos, y la relación intensa con las instituciones financieras internacionales.

La reforma económica de Vietnam fue un éxito rotundo, con el ingreso per capita duplicado una y otra vez desde 1985 hasta 2010, y los índices sociales que mejoraban notablemente.¹²⁰ En el 2007 Vietnam se unió a la Organización Mundial del Comercio, diversificó sus sociedades comerciales y se convirtió en un imán para las inversiones extranjeras. Desde la perspectiva del Partido Comunista Vietnamita gobernante, el *Doi Moi* (renovación) que se inició en 1986 sirvió a los fines pensados de preservar el gobierno de un partido y un sector estatal fuerte aunque reducido (las empresas estatales siguen siendo política y económicamente poderosas) mientras mejora el nivel de vida del pueblo. Por su parte, el Banco Mundial ve a Vietnam como una de sus mejores historias con final exitoso, ya que Vietnam adquiere el estatus de ingreso medio y empieza a salir del crédito sumamente preferencial para acceder a más recursos a tasa de mercado.

En el caso de Vietnam, no hubo ningún problema con las IFI para ser miembro. Simplemente, la República Socialista de Vietnam asumió el lugar de la República de Vietnam, que se había incorporado a las IFI en 1956. Sin embargo, las relaciones con las IFI se interrumpieron por más de una década debido a las objeciones del lado Occidental a la invasión de Vietnam a Cambodia en 1978. El retiro vietnamita de Cambodia que ocurrió en 1989 y el ajuste de los pagos demorados de Vietnam por \$221 millones con el FMI le reabrieron las puertas hacia una relación

¹²⁰ Esta sección se basa fundamentalmente en el Banco Mundial, *Country Partnership Strategy Progress Report with the Socialist Republic of Vietnam for the Period FY07-FY11* (Washington, DC Banco Mundial, 24 de noviembre de 2009); Mark Baird, "Vietnam and the World Bank: A Strong and Enduring Partnership," 11 de marzo de 2011 (borrador revisado); y las impresiones de Homi Kharas, académico experimentado de Brookings, entre cuyas responsabilidades en el Banco Mundial estaba Vietnam. Ver también Edmund Malesky, Regina Abrami y Yu Zheng, "Institutions and Inequality in Single-Party Regimes: A Comparative Analysis of Vietnam and China," *Comparative Politics*, Julio de 2011, pp.401-419.

mejorada con las IFI. Entretanto, las IFI habían estado preparando estudios de la economía vietnamita, incluyendo un informe completo del Banco Mundial, *Vietnam: Stabilization and Structural Reforms* (Vietnam: Estabilización y reformas estructurales) (abril de 1990) y una serie de informes de sector sobre energía, transporte, salud y finanzas. Según se informa, los estudios fueron bien recibidos por los vietnamitas y causaron cierto impacto en la siguiente ronda de reformas.¹²¹ Además, la investigación ayudó a preparar a los funcionarios del Banco Mundial para cuando diseñaran los proyectos y programas crediticios.

Las relaciones de Vietnam con las IFI no siempre fueron tranquilas. Hubo épocas en que los vietnamitas no aprovecharon lo que consideraban la excesiva intrusión y las condiciones arrogantes, a medida que se multiplicaba la cantidad de criterios de desempeño. En el año 2004, los vietnamitas dejaron de pedir créditos al FMI por transparencia y otras cuestiones (aunque el FMI conserva una representación y Vietnam sigue haciendo sus consultas anuales del Artículo IV y recibe asistencia técnica del FMI). A pesar de la riña con el FMI, después de intensos debates internos y a pesar de las abstenciones del director ejecutivo de los Estados Unidos en las votaciones, el Banco Mundial mantuvo e incluso aumentó su exposición en Vietnam. Los compromisos del Banco Mundial con Vietnam ascendieron de \$325 millones en el AF1994 a \$706 millones en el AF2004 a un promedio de \$1,5 mil millones anuales entre los AF2008 y 2010. Para el AF2010, el Banco llevaba una cartera de 46 proyectos con compromisos netos ¡de \$6,3 mil millones! Vietnam se transformó en el segundo mayor receptor, después de India, de la Agencia Internacional para el Desarrollo (IDA, la ventanilla de crédito blando del Banco Mundial). Actualmente, la sucursal del Banco en Hanoi tiene 130 empleados, incluyendo a los 28 funcionarios internacionales. Además, la Corporación Internacional de Finanzas (IFC), el brazo del sector privado del Banco, ha tenido un papel sumamente activo en Vietnam, donde emplea a unas 60 personas que trabajan en servicios de inversión y asesoramiento.¹²²

La Tabla 5.2: “Compromisos del Banco Mundial con Vietnam, años fiscales 2007-2009” da una idea del tamaño y la diversidad del apoyo del Banco Mundial a la economía vietnamita. Se ha hecho hasta lo imposible. Las grandes Operaciones de Política para el Desarrollo (DPO) buscan facilitar la eliminación de los cuellos de botella formados en áreas como educación, generación de poder e inversión pública. Se programaron créditos extra para protección social y mitigación de desastres pero durante este período no se han concretado.

¹²¹ Mark Baird, op.cit., p. 11.

¹²² Baird (2011), pp. 12, 14.

Tabla 5.2				
Compromisos del Banco Mundial con Vietnam, Año fiscal 2007-2009				
(\$millones)				
	AF07	AF08	AF09	Total
Operaciones de políticas de desarrollo	225,0	150,0	500,0	875,0
Desarrollo rural	20,0	275,0	59,8	354,8
Educación	59,4		127,0	186,4
Desarrollo urbano	174,7	152,4		327,1
Transporte	232,7	325,2		557,9
Admin. Pública		80,0		80,0
Sector financiero			60,0	60,0
Salud		60,0		60,0
Energía		150,0	402,0	552,0
Protección social				-
Mitigación de desastres				-
Total	711,8	1192,60	1148,80	3053,20

Fuente: Banco Mundial

La experiencia les enseñó a las IFI que los interesados locales deben estar persuadidos del valor de los proyectos y el asesoramiento financiados en el exterior. De lo contrario, los gobiernos pueden firmar documentos de crédito pero al momento de cumplir esquivarán las condiciones con las que no están de acuerdo. Para garantizar “la identificación del país”, el Banco Mundial ha alineado muy bien sus programas con las prioridades de Vietnam. La Estrategia de colaboración en el país (CPS) del Banco para los años fiscales 2007-2011 se diseñó para apoyar el propio Plan de Desarrollo Socioeconómico a Cinco Años de Vietnam (SEDP) 2006-2010.¹²³ Además, los Informes anuales del Banco sobre el Desarrollo de Vietnam se prepararon en relación con los temas del SEDP y la CPS, tales como la mitigación de la pobreza y la protección social, gobierno e instituciones modernas, y mejora del clima comercial.

El Banco llevó adelante un activo programa de asistencia técnica (en la terminología del banco, “actividades de análisis y asesoramiento”), sumamente alineado con los objetivos del SEDP y la

¹²³ Banco Mundial, *Country Partnership Strategy Progress Report with the Socialist Republic of Vietnam for the Period FY07-FY11* (Washington, DC: Banco Mundial, 24 de noviembre de 2009)

CPS.¹²⁴ Estos proyectos de investigación fueron dirigidos en colaboración con los institutos de investigación y grupos de reflexión locales. Las contrapartes vietnamitas fueron las encargadas de preparar el diagnóstico central, como método para ganar la aceptación local que, según cree el banco, influyó en el desarrollo de los sistemas de información y en la elección de políticas.¹²⁵ Además, el Banco Mundial ha administrado una serie de fondos fiduciarios de donantes múltiples, por ejemplo, el Fondo Fiduciario para la Modernización de la Gestión Financiera Pública. Además, el Banco preside el grupo consultor de grandes donantes formado para mejorar la coordinación entre las numerosas agencias bilaterales y multilaterales (incluyendo al Banco Asiático de Desarrollo) que operan en Vietnam.

El Banco está orgulloso de su programa para Vietnam: “El récord de resultados en el desarrollo del programa para Vietnam no fue superado aún en el Banco. Sobre la base de evaluaciones (internas) de 34 proyectos finalizados, Vietnam mantuvo su récord de 100 por ciento de proyectos calificados satisfactoriamente”.¹²⁶ La revisión de los programas del Banco en Vietnam estuvo a cargo de un consultor externo que agregó el siguiente comentario al análisis del Banco: "Los funcionarios quieren hablar con gente que tenga experiencia de primer nivel y relevante de otros países. Valoran el conocimiento del Banco integrado a proyectos así como el trabajo independiente en políticas".¹²⁷

Se puede decir que la influencia se movió en ambos sentidos: Vietnam tuvo un impacto en el diseño de los programas internacionales del Banco. Los vietnamitas ejercieron mucha presión por: 1) menos condiciones onerosas, 2) ambiciones anteriores de lograr demasiado y todo a la vez en favor de una secuenciación de reformas más realista, y 3) reconocer el valor de la perspectiva a más largo plazo. Estos criterios hoy son el dogma del Banco Mundial. Además, los vietnamitas insistieron en hacer que los programas del Banco se ajusten a sus prioridades, preferencia que el Banco ahora acepta en virtud de la "identificación del país”.

Por supuesto, hay grandes diferencias entre las economías de Vietnam y Cuba. Mientras Vietnam comenzó el *Doi Moi* como una sociedad rural de campesinos a diferencia de la educada

¹²⁴ El programa AAA se organizó en torno a tres grupos: Infraestructura y reforma regulatoria, agricultura y desarrollo rural, desarrollo regional y urbanización, prioridad de las inversiones sobre el cambio climático, gestión de conflictos sociales y de tierras, y política para financiar sociedades público-privadas de infraestructura. Banco Mundial, 2009), p.13.

¹²⁵ Banco Mundial, 2009), p.3

¹²⁶ Ibid., p.7

¹²⁷ Mark Baird, op.cit., p.32.

urbanidad de Cuba, las dos economías comparten estos desafíos centrales: ¿Cómo transitar desde una economía planificada centralizada a una sociedad más orientada al mercado abierta al comercio global, y hacerlo a un costo mínimo para la población y sin generar inestabilidad política? Una serie de economistas cubanos admiten estas similitudes y están estudiando profundamente el caso de Vietnam.

El caso de Vietnam sugiere que la comunidad internacional para el desarrollo puede ofrecer importantes recursos financieros y valioso asesoramiento técnico que faciliten la transición económica y alivien las inevitables concesiones de recursos. Si, después de sus prolongadas y sangrientas batallas por la independencia nacional, Vietnam, orgulloso y firme, puede adoptar la economía global y trabajar con éxito con las IFI, ¿por qué Cuba no?

Sección 6 - Conclusiones y recomendaciones principales: Impulsando la historia

Las secciones anteriores ofrecen una serie de conclusiones clave que ayudan a iluminar las futuras directivas potenciales para que la comunidad internacional preste su ayuda a Cuba para promover su renovación económica. Además, sugieren recomendaciones sobre políticas para la comunidad internacional para el desarrollo, el FMI/Banco Mundial, el gobierno cubano y los Estados Unidos.

Entre las principales conclusiones están:

- 1) *Resistencia cubana:* Desde la disolución de la Unión Soviética, Cuba demostró su capacidad de adaptación a las circunstancias cambiantes del mundo, no de manera óptima pero con la suficiente destreza para sacar importantes frutos de su participación en la economía global. La comunidad internacional no debe subestimar la resistencia cubana.
- 2) *Gradualismo:* Gradualismo en la reforma económica. En oposición al colapso repentino de un régimen al estilo europeo oriental, el gradualismo en la reforma económica parece ser la alternativa que Cuba adoptará más probablemente. Debido a las reformas económicas, aunque vacilantes y parciales, hoy Cuba no es la misma que en 1989. En el 2011, el liderazgo actual de Cuba, maduro y orgulloso, promulgó las pautas para las reformas que reconocen lo imperativo del cambio y que fortalecen a las facciones pro reforma. Además, tal como lo sugieren las exitosas experiencias asiáticas (Vietnam, Malasia, Singapur y China), en las que el liderazgo político brinda estabilidad y continuidad, el gradualismo puede resultar una opción viable y, por cierto, quizás la única realista. Sin embargo, el gradualismo no debe ser excusa para paralizar políticas ni ser una cortina de humo para mantener el status quo.
- 3) *La reforma imperativa:* La inteligente estrategia de Cuba de integrarse con las economías de mercado emergentes ya está dando sus frutos, pero debe complementarse con la reforma económica de la isla. De lo contrario, habrá otro ciclo de decepción y recriminación. Los Estados de los principales mercados emergentes (además de la Venezuela de Hugo Chávez) limitarán los riesgos de su cartera en Cuba a menos que el clima para la inversión mejore y se honren las obligaciones financieras.
- 4) *Resultados alcanzables:* La cooperación internacional para el desarrollo puede lograr resultados en Cuba. Independientemente de las muchas limitaciones que impone el gobierno cubano, los donantes externos pueden mejorar la vida de los beneficiarios a quienes destinan su tarea, y pueden colocar sus recursos en programas que aceleren el cambio estructural. Cuba aporta fortalezas de importancia a las sociedades para el desarrollo: Las instituciones públicas relativamente fuertes, la amplia experiencia técnica, y la capacidad burocrática para escalar proyectos piloto con rapidez; atributos valiosos de

los que suelen carecer los países en desarrollo.¹²⁸ Además, los donantes internacionales pueden ayudar en la creación de capacidades en campos en los que Cuba no está fuerte, como análisis de proyectos y contabilidad financiera. Sin embargo, también es cierto que Cuba debe ocuparse de las numerosas distorsiones motivadas por razones políticas que pueden empantanar el valor agregado de las innovaciones a nivel de proyecto.

- 5) *Los activos de las IFI y las necesidades cubanas:* Las mayores instituciones financieras internacionales (FMI, Banco Mundial) y regionales (BID, CAF) albergan infinidad de conocimientos y experiencias, así como recursos financieros masivos ideales para satisfacer las necesidades de Cuba. En los últimos años, el FMI y el Banco Mundial han aprendido mucho sobre cómo promover el crecimiento eficiente y la reducción de la pobreza en el contexto de Estados fuertes. Además, las IFI se han vuelto más atentas a las sensibilidades políticas de sus clientes y más flexibles para ajustar los requisitos a las circunstancias locales, como se pone en evidencia en sus exitosas relaciones con Vietnam y Nicaragua. Los economistas de las IFI y los especialistas del sector mueren por involucrarse con Cuba, y se les debe permitir que lo hagan, e incluso alentarlos.
- 6) *Coaliciones pro reforma:* En Cuba, las facciones pro reforma reunieron suficiente poder para insertar sus valores y objetivos en las pautas para la reforma del 2011. Sin embargo, con sus muchas contradicciones internas, las pautas también muestran que los planificadores ortodoxos siguen atrincherados en sus ministerios que aún conservan poder y las facciones conservadoras, en el Partido Comunista. La estratégica ofensiva de la comunidad internacional para el desarrollo debería ser simple: Prestar su influencia a las fracciones pro reforma de Cuba y tomar su ejemplo. (Una actividad tan fronteriza, que representa la esencia de la cooperación internacional en un mundo interdependiente, no vulnera la soberanía nacional, cuando son las autoridades locales quienes la requieren).

Las siguientes son recomendaciones específicas para la comunidad internacional para el desarrollo, el gobierno cubano y los Estados Unidos:

Para la comunidad internacional para el desarrollo:

- *Ahora es el momento para que la comunidad internacional para el desarrollo se comprometa con Cuba y respalde el incipiente proceso de reforma económica.* Los donantes que ya están

¹²⁸ Sobre las debilidades alarmantes de las instituciones públicas centroamericanas, ver Kevin Casas-Zamora, *The Travails of Development and Democratic Governance in Central America* (Washington, DC: Instituto Brookings, Documento sobre políticas 28, 2011).

dando su apoyo a la producción de alimentos del sector no estatal (agricultores privados y cooperativas), al fortalecimiento de las municipalidades y al desarrollo humano han sido notablemente proféticos. Ahora que el gobierno cubano, como lo engloban las pautas del 2011, ha declarado estar alineado con estos objetivos, los donantes deben escalar sus inversiones.

- *La coordinación del donante es especialmente vital en el contexto cubano.* En Cuba la información es escasa y el gobierno busca maximizar su propia influencia tratando con los gobiernos en forma bilateral. Los donantes deben compartir entre sí sus buenas experiencias y tratar de persuadir a sus socios cubanos de que las reproduzcan.¹²⁹ Con su amplia experiencia y sus grandes bolsillos, el Banco Mundial suele asumir el rol de liderazgo en los ejercicios de coordinación de los donantes internacionales.

Para el FMI y el Banco Mundial:

- *Es tiempo de que las IFI cumplan por completo su objetivo histórico de universalidad total integrando de una vez a Cuba.* Dicha inclusión definitiva redundaría en beneficio de las IFI como instituciones y de sus propios Estados miembros. Mientras los miembros de las IFI no presuponen ningún régimen económico en especial, el proceso de reforma económica de Cuba, que presenta tantas oportunidades para los aportes de las IFI, representa un momento irresistible para avanzar.

- *El compromiso de las IFI con Cuba debe manejarse con mucho cuidado y flexibilidad, y debe comenzar con medidas simples para generar confianza.* Las IFI pueden recordar muchos precedentes de asistencia técnica e incluso de recursos financieros que han dado a Estados no miembros, quizás facilitados por fondos fiduciarios financiados por terceros y administrados por otra entidad internacional de gran experiencia como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Los centros regionales de asistencia técnica del FMI pueden capacitar a los economistas del gobierno cubano para que puedan alinear sus prácticas, incluso la presentación de sus estadísticas, con los estándares internacionales. Además, los funcionarios de las IFI y los economistas cubanos pueden sacar provecho de su participación en los seminarios que organicen centros académicos o grupos de reflexión en otros países.

- *Las IFI deben fortalecer su experiencia en Cuba de inmediato.* El seguimiento informal que hacen el FMI y el Banco Mundial no basta para obtener el conocimiento que las agencias internacionales necesitarán para relacionarse responsablemente con Cuba, a medida que se acerca gradualmente a su membresía.

¹²⁹ Sobre la importancia de la coordinación de los donantes, ver Homi Kharas et al. (ed.), *Catalyzing Development: A New Vision for Aid* (Washington, DC: Instituto Brookings, 2011).

Para Cuba:

- *Cuba debe volver a equilibrar sus objetivos económicos y sociales.* Como muchos cubanos han destacado y como lo admiten las pautas para la reforma del 2011, no será posible conservar sus impresionantes logros sociales a menos que la mano de obra calificada reciba las herramientas para usar sus talentos de manera productiva, y hasta que toda la economía, es decir, la industria, agricultura y servicios, se torne más competitiva. Cuba deberá aumentar de manera considerable sus ahorros nacionales y sus tasas de inversión y como economía de una pequeña isla, complementar estos esfuerzos internos con ingresos engrosados de capital externo, tecnología y experiencia en comercialización.

- *Cuba puede complementar su estrategia sur-sur con un compromiso renovado con Europa y Canadá.* Si la Nicaragua de Daniel Ortega puede orquestar sin problemas semejante equilibrio internacional, ¿por qué Cuba no? Sin embargo, como lo sugiere el precedente nicaragüense, las relaciones internacionales no pueden estar divorciadas de las políticas económicas internas: El camino a las relaciones más productivas con Europa y Canadá, así como con las economías de mercados emergentes, está trazado por el progreso económico interno. Promover un sector privado interno y un clima más favorable a la inversión promoverá la integración de Cuba en la economía global.

- *Cuba debería avanzar a toda velocidad con las pautas de la reforma del 2011 que contienen una cantidad más que suficiente de iniciativas con visión de futuro.* A la luz de los recursos limitados, se deberán priorizar objetivos, fijar con inteligencia la secuencia de las políticas, y explicar en detalle las estrategias de implementación. El proceso de reforma es una tarea en curso, y Cuba deberá seguir demostrando su habilidad estratégica y flexibilidad táctica, mientras convierte crisis en oportunidades para acelerar el cambio. Sin embargo, ninguno de estos desafíos debe ser excusa para la inercia ni el retroceso.

- *Cuba no debe tener miedo de participar de las IFI.* A la luz de sus propias pautas nuevas, las IFI son capaces de trabajar en el marco de las prioridades cubanas mientras aportan su combinación única de conocimiento y capital. Cuba debe tomar la iniciativa y proponer modalidades cómodas y temas mientras avanza paso a paso. Para estimular una respuesta favorable, Cuba puede energizar a sus numerosos amigos de los organismos de gobierno de las IFI: A las economías de mercado emergentes que cada vez tienen más influencia (incluyendo a China y Brasil) también les interesa promover una economía cubana más eficiente y confiable.

Para los Estados Unidos:

- *Las políticas estadounidenses hacia Cuba deben prestar más atención a la evolución de las políticas económicas nacionales e internacionales de la isla.* Los Estados Unidos seguirán interesados en las políticas cubanas pero el diseño de políticas estadounidenses efectivas y realistas implica entender mejor la economía nueva y cambiante de Cuba. La Oficina de

Intereses de los Estados Unidos en La Habana debe destinar más recursos a dar informes económicos.

- *Estados Unidos no debe politizar ni interponerse en el proceso de readmisión de Cuba en las IFI.* El Tesoro de los EE.UU. entiende muy bien que la promoción de las reformas económicas orientadas al mercado en Cuba es en beneficio del interés nacional de los EE.UU. por las IFI. Mejorar la universalidad inclusiva y la integridad no política de las instituciones financieras internacionales también sirve a los intereses vitales de los EE.UU. Para evitar estos conflictos potenciales, la Casa Blanca debe iniciar la revisión de los mandatos del Congreso que condicionan las políticas de los EE.UU. con respecto a la relación de Cuba con las IFI, para permitir una respuesta más flexible de los EE.UU. a las reformas económicas de la isla y a cualquier expresión de interés de Cuba en trabajar con las instituciones financieras internacionales.

- *Las políticas estadounidenses deben alentar las reformas económicas progresivas en Cuba, por ejemplo, permitiendo a los ciudadanos estadounidenses (incluyendo pero sin limitarse a los cubano-americanos) y a las organizaciones de la sociedad civil a asistir al sector privado legal de Cuba.* Además, establecer fondos para el microcrédito para Cuba también podría ayudar a los emprendedores emergentes a acceder al capital y a la experiencia de gestión relacionada.¹³⁰

En líneas más generales, la capacidad y credibilidad de los Estados Unidos en la creación de políticas económicas internacionales se ven amenazadas por la reiterada habilidad de los intereses internos pequeños pero bien posicionados por pasar por encima del interés nacional general. En ningún tema esta paradoja se hace más evidente que en las políticas estadounidenses hacia Cuba, aún atrapada en los traumas de la revolución del 59 y sus secuelas. El Poder Ejecutivo de los Estados Unidos y el Congreso deben aprovechar el incipiente proceso de reforma económica de Cuba como una oportunidad única de reafirmar el interés nacional estadounidense y dirigirse a Cuba con el realismo y la confianza en sí característicos de los Estados Unidos.

La geografía dictamina que, finalmente, Cuba se integrará totalmente no sólo en la economía global sino también en la Cuenca Caribeña. Al prepararse para aprovechar la ampliación del Canal de Panamá construyendo instalaciones nuevas en el puerto de Mariel para servir a la costa oriental de los EE. UU., y autorizando nuevos campos de golf y marinas que sólo los ciudadanos estadounidenses podrían ocupar al 100%, las autoridades cubanas dan señales de entender la

¹³⁰ Como lo propone The Cuba Study Group, *Supporting Small Business in Cuba: Recommendations for Private and Public Sector Leaders*, abril de 2011. Disponible en: www.CubaStudyGroup.org.

poderosa fuerza de gravedad de la geografía, es decir que, inevitablemente Cuba y los Estados Unidos volverán a ser socios económicos. Al aproximarse la reforma económica de la isla, Estados Unidos debe unirse a la comunidad internacional para el desarrollo para impulsar ese irresistible flujo de la historia.

Acerca del autor

Richard E. Feinberg es profesor de economía política internacional en la Escuela de Relaciones Internacionales y Estudios sobre el Pacífico de la Universidad de California, San Diego. Sus cuatro décadas de compromiso con las relaciones interamericanas comprenden tareas dentro del gobierno (en la Casa Blanca, el Departamento de Estado y el Tesoro de los Estados Unidos), en numerosos institutos de políticas públicas con sede en Washington, el Cuerpo de Paz (Chile) y ahora, en centros académico. Además, es revisor de libros para la sección Hemisferio Occidental de la revista *Foreign Affairs*. Feinberg es investigador sénior asociado de la Iniciativa para América Latina del Instituto Brookings.