

BTI 2022 INFORME DEL PAÍS

CUBA



Política
Economía
Gobernanza



CUBA

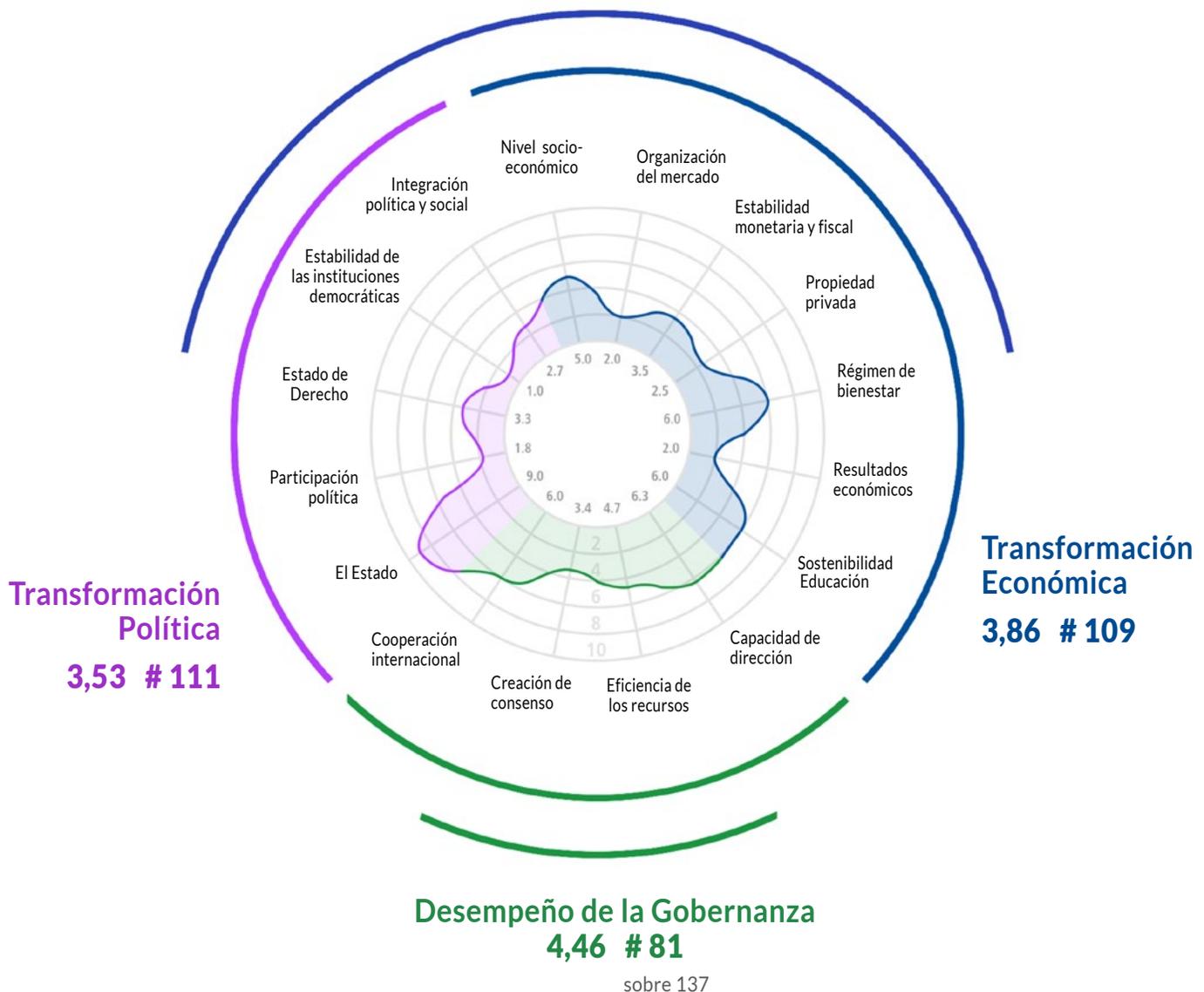
Índice del estatus

3,70

en una escala
de 1 a 10

#113

sobre 137



Este informe forma parte del Índice de Transformación Bertelsmann (BTI) 2022. Abarca el período comprendido entre el 1 de febrero de 2019 y el 31 de enero de 2021. El BTI evalúa la transformación hacia la democracia y la economía de mercado, así como la calidad de la gobernanza en 137 países.

Más información sobre el BTI en <https://www.bti-project.org>.

ÍNDICE

Resumen ejecutivo.....	5
Historia y características de la transformación	6
Estado de la transformación.....	8
I. Transformación Política.....	8
1. El Estado	8
2. Participación política.....	10
3. Estado de derecho	12
4. Estabilidad de las instituciones democráticas	14
5. Integración política y social.....	15
II. Transformación Económica.....	17
6. Nivel de desarrollo socioeconómico	17
7. Organización del mercado y competencia.....	19
8. Estabilidad monetaria y fiscal.....	21
9. Propiedad privada	22
10. Régimen de bienestar.....	24
11. Desempeño económico.....	25
12. Sostenibilidad	26
13. Educación.....	27
Gobernanza	27
I. Nivel de dificultad	27
II. Desempeño de gobernanza.....	29
14. Capacidad de dirección	29
15. Eficiencia de los recursos.....	31
16. Creación de consenso.....	33
17. Cooperación internacional.....	36
Perspectivas estratégicas.....	38



RESUMEN EJECUTIVO

Cuba tuvo un éxito notable en la contención de la propagación del coronavirus durante la mayor parte de 2020. Sin embargo, a principios de 2021, las tasas de infección aumentaron considerablemente. El impacto económico de la pandemia fue brutal. Si bien la economía ya estaba en crisis, la pandemia provocó un colapso casi total del turismo internacional, el sector económico más importante de la isla. Las remesas, la otra fuente importante de ingresos extranjeros, también disminuyeron como consecuencia del aumento de los problemas financieros entre las comunidades de emigrantes remitentes; el aumento de las sanciones de Estados Unidos, que obligó a Western Union a cerrar sus más de 400 oficinas en la isla, y el descenso de los viajes de los cubano-americanos, que llevan importantes remesas monetarias y en especie cuando vuelan a Cuba.

Como resultado de estos choques externos, la economía cubana se contrajo un 11 % en 2020, según datos oficiales. Los ingresos en divisas cayeron a la mitad. Combinado con el impacto de las restricciones por el coronavirus en la producción nacional, la situación económica de la población se ha convertido en nefasta. La grave escasez de alimentos y bienes marca la vida cotidiana, y los precios en los mercados informales se han disparado. Al principio, el gobierno reaccionó con una continuación del proceso de reformas, anunciando algunas aperturas para el sector privado, al tiempo que imponía topes de precios y reforzaba el control. Sin embargo, finalmente la dirección política puso en marcha una amplia reforma monetaria y cambiaria el 1 de enero de 2021.



Esta política de reforma es la medida más importante de todo el proceso de reforma, que comenzó hace una década y media cuando Raúl Castro asumió el liderazgo de su hermano enfermo, Fidel Castro. Mientras que los sectores exportadores se benefician de la medida, la gran proporción de empresas estatales que dependen de las importaciones y del mercado interno se verán en números rojos y tendrán que subir sus precios. Anticipando un choque inflacionario, el gobierno quintuplicó los salarios y las pensiones a principios de enero de 2021, pero la inflación probablemente se comerá incluso este aumento extraordinario.

Desde el punto de vista político, el mandato de Miguel Díaz-Canel como presidente desde 2018 ha sido indiscutible en una transición de liderazgo notablemente suave, teniendo en cuenta el gobierno de Fidel y Raúl Castro durante más de 60 años. Nacido después del triunfo de la revolución, Díaz-Canel encarna el cambio generacional, pero lo hace prometiendo la máxima continuidad política. Raúl Castro anunció que dejaría el cargo de Primer Secretario del Partido Comunista en el Congreso del Partido Comunista de abril de 2021 (lo cual hizo). A la edad de 89 años, su retiro completó la salida de la escena política de los líderes históricos de la revolución. El fin de la presidencia de Trump suscitó la esperanza de que, con Joe Biden, Estados Unidos pudiera volver a un proceso de normalización gradual de las relaciones con Cuba. El anuncio, en febrero de 2021, del levantamiento de la prohibición de las remesas y de los viajes estadounidenses a la isla fue un primer paso importante.

Otra esperanza radica en el hecho de que Cuba es el único país de América Latina que ha llevado a cabo su propio desarrollo de vacunas Covid-19. A principios de 2021, la primera de ellas pasó a la tercera fase de ensayos clínicos. Si estas pruebas mostraban buenos resultados, Cuba contaba con ver la vacunación a gran escala de su población en el transcurso de 2021, convirtiéndola en un destino turístico seguro. Incluso esperaba convertir las vacunas y los programas de vacunación en importantes productos y servicios exportables.



EL FIN DE LA PRESIDENCIA DE TRUMP SUSCITÓ LA ESPERANZA DE QUE, CON JOE BIDEN, ESTADOS UNIDOS PUDIERA VOLVER A UN PROCESO DE NORMALIZACIÓN GRADUAL DE LAS RELACIONES CON CUBA.



HISTORIA Y CARACTERÍSTICAS DE LA TRANSFORMACIÓN

La estructura política del país sigue estando marcada por la revolución de 1959, que dio lugar a un régimen del Partido Comunista y a una economía esencialmente controlada por el Estado en la isla caribeña. La continuidad política prevaleció con el cambio de liderazgo de Fidel a Raúl Castro en 2006. Desde 2018, Miguel Díaz-Canel ocupa el cargo de presidente, lo que inició un relevo generacional atrasado en la jefatura del Estado. Al mismo tiempo, la reforma constitucional de 2019 confirmó al Partido Comunista como «la primera fuerza del Estado y la sociedad». Sin embargo, las fuerzas armadas surgidas de la revolución de 1959 siguen siendo un pilar del régimen y ocupan posiciones centrales en el Estado, el partido y la economía.

En cuanto a la agenda de reforma económica gradual lanzada en 2006, los avances han sido minuciosamente lentos y las medidas de reforma a menudo incoherentes. Si bien esto ha evitado las fricciones entre las élites políticas y, por tanto, ha mantenido la estabilidad del régimen, el enfoque no ha producido dinamismo económico. La unificación monetaria ha estado en la agenda de reformas durante más de una década como un paso indispensable para restaurar la racionalidad económica. Pero se ha pospuesto repetidamente por la falta de consenso entre las élites y el temor a sus consecuencias económicas, sociales y políticas potencialmente desestabilizadoras. La Cuba posrevolucionaria siempre ha sido muy dependiente del contexto internacional, desde su dependencia de la Unión Soviética en sus tres primeras décadas hasta su alianza con la rica Venezuela en los años 2000. Aunque hoy Cuba mantiene relaciones internacionales diversificadas, no tiene ningún benefactor que le ofrezca generosas subvenciones o líneas de crédito para mantener a flote el modelo socialista.

Las relaciones con Estados Unidos, el vecino más inmediato de la isla y primer mercado natural para casi todos los bienes y servicios, han sufrido un embargo económico, sanciones y hostilidades desde los primeros días de la revolución. Cuando Raúl Castro y el presidente estadounidense Barack Obama anunciaron inesperadamente el restablecimiento de las relaciones diplomáticas en diciembre de 2014, se abrió una ventana de cambio sin precedentes. Los partidarios de la línea dura en La Habana, sin embargo, se mostraron



**LA CUBA
POSREVOLUCIONARIA
SIEMPRE HA SIDO MUY
DEPENDIENTE DEL CONTEXTO
INTERNACIONAL, DESDE SU
DEPENDENCIA DE LA UNIÓN
SOVIÉTICA EN SUS TRES
PRIMERAS DÉCADAS HASTA
SU ALIANZA CON LA RICA
VENEZUELA EN LOS AÑOS
2000.**



reacios a aprovechar plenamente la oportunidad, ya que el acercamiento entre Estados Unidos y Cuba erosionaba el marco ideológico de décadas de lucha contra el imperialismo estadounidense que exigía mantener las filas cerradas y no permitir la disidencia en la «fortaleza asediada». Los partidarios de la línea dura también se impusieron al otro lado del Estrecho de Florida cuando Trump ganó las elecciones presidenciales de 2016, devolviendo la política de Estados Unidos hacia Cuba a su modo agresivo de la Guerra Fría.

La Revolución Cubana produjo una de las sociedades más igualitarias del mundo, al menos si se ignora a los cientos de miles de cubanos de clase alta y media-alta que emigraron a Estados Unidos, formando una de las comunidades de inmigrantes más ricas e influyentes políticamente en Estados Unidos. Si en la isla el empleo estatal había sido el gran ascensor de ascenso social para las clases bajas, la depresión de los salarios estatales desde principios de los 90 ha invertido ese proceso. La necesidad económica obligó al Estado a permitir circuitos paralelos de venta en moneda fuerte: primero en 1993 con la legalización del dólar estadounidense y luego su sustitución por el «peso convertible» (CUC) vinculado al dólar. Esto abrió una amplia brecha entre los que tienen acceso a los circuitos en moneda dura, sobre todo a través de las remesas o el trabajo en el turismo, y los que dependen de los salarios del gobierno pagados en pesos cubanos devaluados. Como resultado, las desigualdades sociales se han ido arraigando estructuralmente. Las tiendas estatales de divisas se han convertido en un símbolo de considerable ira popular entre los excluidos de sus bien abastecidos suministros. Además, las nuevas desigualdades sociales de Cuba reflejan en gran medida las jerarquías sociales prerrevolucionarias de la isla. Dado que la comunidad de emigrantes de Cuba es predominantemente «blanca», los flujos de remesas también favorecen abrumadoramente a la población «blanca» de la isla. Los afrocubanos están, por tanto, en desventaja estructural. Para un sistema político basado en la promesa de justicia social e igualdad, estas desigualdades son políticamente sensibles. Esto explica en parte la falta de consenso de las élites en torno a un impulso sistemático de reforma económica.



COMO RESULTADO, LAS DESIGUALDADES SOCIALES SE HAN IDO ARRAIGANDO ESTRUCTURALMENTE. LAS TIENDAS ESTATALES DE DIVISAS SE HAN CONVERTIDO EN UN SÍMBOLO DE CONSIDERABLE IRA POPULAR ENTRE LOS EXCLUIDOS DE SUS BIEN ABASTECIDOS SUMINISTROS.



El BTI combina el análisis de textos y las evaluaciones numéricas.
La puntuación de cada tema aparece debajo de su título respectivo.
La escala va de 1 (peor) a 10 (mejor).

ESTADO DE LA TRANSFORMACIÓN

I. Transformación Política

1 | El Estado

El Estado tiene el monopolio del uso de la fuerza desde la derrota de la última insurgencia anticastrista en 1965. Sus instituciones administrativas y de seguridad están presentes en todo el país. No hay grupos armados fuera del control del Estado.

Los índices de delincuencia violenta siguen siendo muy bajos. Cuba coopera con Estados Unidos y otros países en la interdicción del tráfico de drogas y castiga duramente a los narcotraficantes.

El único pedazo de territorio donde el Estado cubano no tiene el control soberano es la base naval estadounidense de Guantánamo. Así, el monopolio del Estado sobre el uso de la fuerza es incontestable en el 99 % de su territorio, abarcando el 100 % de la población.

Los cubanos tienden a compartir un fuerte sentido de identidad nacional (cubanidad) por encima de las líneas raciales, sociales y políticas. La identificación con la nación cubana, sin embargo, va más allá de los límites del Estado-nación y se extiende (al menos hasta cierto punto) a la gran diáspora cubana. A ningún grupo en particular se le niega el acceso a la ciudadanía. Solo con respecto a los emigrantes surgen los derechos a la ciudadanía, incluyendo las cuestiones de doble ciudadanía.

Esto adquiere especial importancia debido a la historia de la alta emigración, con alrededor del 10 % de la población cubana viviendo en el extranjero. La mayoría de los emigrantes viven en Estados Unidos y la mayoría ha adquirido la ciudadanía estadounidense. Sin embargo, para visitar Cuba, tienen que utilizar un pasaporte cubano. Para volver a entrar en Estados Unidos, tienen que cambiar a su pasaporte estadounidense o a su identificación de residencia permanente. Esta práctica es considerada por algunos emigrantes como no

Puntaje del tema

Monopolio del uso de la fuerza

10



Identidad del Estado

9





legítima. Una media de entre 250.000 y 300.000 «cubano-americanos» han visitado Cuba anualmente durante la última década.

La constitución cubana de 1976 no reconocía la doble ciudadanía. Aunque en la práctica la doble nacionalidad se ha ido aceptando con el paso de los años, hasta el punto de que la reforma constitucional aprobada en 2019 eliminó la prohibición de que los cubanos tuvieran una segunda nacionalidad, limitándose a decir que en territorio cubano solo se les considerará ciudadanos cubanos.

En los últimos años, más de 140.000 cubanos adquirieron la nacionalidad española a través de la llamada Ley de Nietos, muchos de ellos sin salir de la isla. Además, la ley migratoria cubana de 2013 ha facilitado la repatriación de los emigrantes. Más de 20.000 emigrantes cubanos se han acogido a ella como medio para adquirir de facto la doble nacionalidad, mientras que la mayoría de ellos siguen viviendo principalmente en el extranjero. Estos procesos plantean cuestiones relativas a los derechos y deberes de los emigrantes y de los ciudadanos con doble nacionalidad en relación con su Estado-nación de origen.

Hay al menos dos problemas relativos a la identidad estatal que podrían surgir en el futuro. En primer lugar, los emigrantes cubanos en Estados Unidos podrían poner en la agenda la «doble ciudadanía», lo que políticamente plantea cuestiones de soberanía nacional. En segundo lugar, el rechazo de la doble ciudadanía era un concepto interno del Estado-nación y parte de la promesa de igualdad de la revolución. La posibilidad de adquirir una segunda ciudadanía por cualquiera de las vías mencionadas está marcada por las desigualdades estructurales, que reavivan los viejos clivajes étnico-sociales que favorecen a la población «blanca» de Cuba, ya que la mayoría de los afrocubanos no pueden optar a la ciudadanía española, que depende de la ascendencia española.

El Estado era laico incluso antes de la revolución de 1959, pero se hizo aún más laico cuando el Estado socialista se declaró oficialmente ateo. En 1992, el gobierno cambió su estatus a un estado laico.

El impacto de las múltiples comunidades religiosas de Cuba en las políticas públicas se ha limitado durante mucho tiempo a la esfera puramente religiosa, como los visados para los misioneros o las licencias para las procesiones fuera

No interferencia de los dogmas religiosos

10





de los edificios de la iglesia. Sin embargo, en los últimos años se ha ido desarrollando un nuevo *modus vivendi* en el que el gobierno ha buscado acuerdos tácitos, especialmente con la Iglesia católica. La Iglesia católica ha desempeñado un importante papel de mediación en la liberación de presos políticos; el Papa Francisco fue un facilitador del acercamiento entre Estados Unidos y Cuba bajo la administración estadounidense de Obama. A cambio del papel político moderado y en muchos sentidos estabilizador que está desempeñando la Iglesia católica, el gobierno cubano ha mostrado un mayor respeto a los intereses fundamentales de la Iglesia. Que esto pueda llamarse realmente influencia política se hizo más claramente visible en el debate de 2018 sobre el proyecto de reforma constitucional. A los grupos religiosos se les permitió expresar su oposición a la propuesta de legalización del matrimonio entre personas del mismo sexo de una manera que a ninguna política gubernamental anterior se le había permitido oponerse públicamente. Al final, el gobierno cedió y retiró la propuesta del proyecto de Constitución.

Existe una estructura administrativa en todo el país que presta servicios públicos básicos, pero su capacidad para hacerlo ha ido disminuyendo en los últimos años. Las autoridades judiciales y policiales están presentes en todo el territorio del país.

El Estado cubano ofrece educación y salud gratuitas, aunque ambas han perdido calidad en los últimos años. Mantiene un sistema fiable de pensiones universales y un sistema de tarjetas de racionamiento que proporciona un conjunto básico de alimentos para toda la población a precios subsidiados. Sin embargo, las pensiones han perdido gran parte de su antiguo poder adquisitivo.

Los servicios de la administración pública, como la recaudación de impuestos o la expedición de documentos, son universales, pero pueden ser lentos y engorrosos. La administración adolece de recursos materiales deficientes y de una falta de desarrollo tecnológico; también padece la pérdida de personal calificado (debido a los bajos salarios del Estado) hacia oportunidades de empleo más atractivas (especialmente en el sector privado), una ética laboral marcadamente baja y una corrupción generalizada entre quienes siguen trabajando allí.

Administración básica

7



1



Los servicios de educación y sanidad han seguido siendo, en principio, un monopolio estatal, pero han surgido algunas alternativas privadas e informales como complementos. En la educación, se trata principalmente de clases particulares, así como de enseñanza privada de lenguas extranjeras y música. En el sector de la salud, los medicamentos no disponibles en los almacenes estatales llegan del extranjero y alimentan un mercado negro. En ambos sectores, los pequeños sobornos se han convertido en algo habitual. El sistema de transporte público (urbano, provincial e interestatal) carece de vehículos, mantenimiento y gas. Por ello, es poco fiable, poco frecuente y está saturado. Los taxis-colectivos privados suplen algunas carencias. El agua está disponible, pero racionada. El suministro y la cantidad de agua dependen de la localidad. La mayoría de los cubanos tienen tanques de agua en sus tejados y tratan de almacenar suficiente agua hasta que llegue la siguiente ración.

La pandemia de Covid-19 ha afectado fuertemente a la economía cubana, ya que el turismo (la principal fuente de ingresos extranjeros) se paralizó. Como consecuencia, la capacidad del Estado para suministrar servicios y bienes ha disminuido. Además, las medidas de bloqueo restringieron el transporte transfronterizo y nacional, se redujeron los horarios de los proveedores de servicios públicos, y las universidades y en parte las escuelas adoptaron modos de aprendizaje a distancia con una importante pérdida de calidad. A lo largo de 2020, el sistema de salud pública se destacó por mantener las tasas de infección y mortalidad en el nivel más bajo de todos los países de América Latina. Solo después de la reapertura de los vuelos transfronterizos, es decir, a través de las visitas de los emigrantes cubanos en Estados Unidos, las tasas de infección subieron a finales de año. Los retos económicos y las reformas en curso no hacen sino exigir al sistema administrativo, ya de por sí difícil y con pocos recursos.

2 | Participación política

Cuba es un sistema de partido único que rechaza el pluripartidismo y no celebra elecciones competitivas, libres y justas.

Dentro del sistema de partido único, se celebran regularmente elecciones a la Asamblea Nacional, que a su vez elige al Ejecutivo. El proceso de designación de candidatos incluye mecanismos eficaces de selección que impiden presentarse a cualquier candidato que no cuente con la aprobación oficial.

Elecciones Libres
y Justas

1

'06 _____ '22 10

1 ————— 1



En las elecciones a la Asamblea Nacional, el número de candidatos es igual al número de puestos, pero los ciudadanos pueden votar en blanco, nulo o selectivamente (en contra de la orientación del Partido Comunista de votar por la lista completa de candidatos). En las últimas elecciones de 2018, más del 25 % de los votantes cubanos emitieron un voto no conforme (es decir, un voto nulo, en blanco o selectivo). El voto no es obligatorio pero existe una fuerte movilización y presión social para hacerlo; la participación electoral fue del 85 %.

El sistema de votación cubano consiste en que cada distrito electoral elige dos o más diputados de la Asamblea Nacional para un número igual de escaños, siendo elegidos todos los candidatos. Sin embargo, el sistema permite que un votante vote por el candidato A pero no vote por el candidato B. Aunque A y B sean elegidos, A habría obtenido más votos que B. Esto añade un elemento de elección del votante, pero también informa a la dirección del partido sobre la popularidad relativa de sus cuadros.

A nivel municipal, la ley electoral exige elecciones con varios candidatos, aunque con un solo partido. Aunque se ha debatido la adopción de este sistema también para las elecciones nacionales, hasta ahora no se ha adoptado.

En una sociedad y un Estado estrechamente controlados, incluido un sistema de partido único, los responsables políticos tienen un poder extremadamente eficaz para gobernar. Sin embargo, como se indica en el apartado 2.1, no son elegidos democráticamente, sino que controlan a su vez todos los procesos de nominación; en las elecciones parlamentarias nacionales, todos los candidatos oficiales ganan. No hay actores sociales o políticos que puedan desafiar el poder del Partido Comunista de Cuba (PCC).

La Constitución solo concede derechos de asociación y reunión «de acuerdo con los objetivos de la sociedad socialista». En la práctica, esto significa que estos derechos están sujetos a severas restricciones gubernamentales. Se forman y reúnen grupos cívicos independientes, pero no se les permite adquirir un estatus legal ni salir a la calle. Cuando intentan llevar a cabo este tipo de acciones públicas, suelen ser disipadas y los protagonistas son detenidos (aunque suelen ser puestos en libertad con bastante rapidez). A finales de 2020, se toleró una protesta pública de unos 300 artistas e intelectuales que pedían mayor libertad de expresión frente al Ministerio de Cultura (que llegó a conocerse como 27N por el 27 de noviembre) y una delegación de los

Poder efectivo de gobierno



Derechos de asociación y de reunión





manifestantes fue admitida en el ministerio para hablar con las autoridades. La reunión generó muchas esperanzas de que se pudiera entablar un diálogo sostenido para abordar las quejas específicas de los trabajadores y artistas culturales de Cuba. Sin embargo, el «diálogo» se rompió rápidamente, y cada parte acusó a la otra de no jugar limpio. Desde entonces, los medios de comunicación estatales cubanos han emprendido una campaña de difamación contra la mayoría de los artistas que participaron en la protesta del 27N. Varios de los artistas más directos han sido acusados de ser mercenarios de Estados Unidos y han sido detenidos durante varios días.

Hay una serie de sociedades académicas, culturales y profesionales, que suelen denominarse «asociaciones no gubernamentales». Éstas no son independientes, sino que en última instancia están subordinadas a la autoridad del Estado y/o del partido. Sin embargo, tienden a luchar por grados relativos de autonomía para articular algunos de los intereses de sus miembros.

La Iglesia católica y otras iglesias cristianas, así como algunas otras instituciones religiosas, tienen una posición jurídica que no está subordinada orgánicamente a las estructuras del Estado y de los partidos. Esto les da derecho a asociarse y reunirse libremente, pero solo dentro de los límites de sus propios espacios espirituales. Más allá de esto, su capacidad para pronunciarse sobre cuestiones sociales o políticas más amplias es limitada. Sin embargo, en el debate de 2018 sobre la reforma constitucional, se permitió a las instituciones religiosas expresar públicamente sus objeciones al matrimonio entre personas del mismo sexo. Como esto se combinó con la percepción de un malestar popular generalizado con el matrimonio entre personas del mismo sexo, la cuestión se eliminó de la propuesta oficial del texto de la nueva Constitución.

Algunas partes de la emergente esfera de los medios digitales pueden considerarse prototipos de compromiso cívico. Su existencia ha sido en general tolerada por el Estado. Sin embargo, operan en una esfera incierta, en el limbo, dado que no tienen estatus legal y se enfrentan a muchas restricciones. Varios sitios de medios digitales están bloqueados, y los periodistas independientes son objeto de acoso y difamación por parte de los medios de comunicación estatales. Desde el Movimiento San Isidro y el 27N, se ha producido una fuerte y generalizada campaña de represión y difamación contra varios periodistas y medios de comunicación independientes.



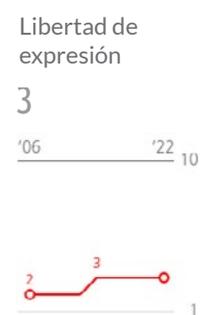
En 2020, como reacción al estallido de la pandemia de Covid, se impusieron restricciones a la circulación, pero éstas siguieron los requisitos de necesidad y proporcionalidad, así como el de legalidad dentro del marco legal socialista. Cuando las tasas de infección aumentaron bruscamente, especialmente en la ciudad de La Habana, a principios de 2021, las restricciones se hicieron más rígidas. Sin embargo, éstas no vulneraron aún más el derecho de reunión de los grupos cívicos, ya que estos derechos ya estaban muy restringidos bajo el régimen autoritario. En el caso de la represión del colectivo de artistas de San Isidro en noviembre de 2020, algunas de las acciones policiales se legitimaron como intervenciones contra las violaciones de las normas del Covid-19.

La Constitución cubana, en su artículo 53, garantiza la libertad de expresión y de prensa, pero con la condición de «ajustarse a los objetivos de la sociedad socialista». En la práctica esto significa que no hay libertad de prensa.

Mientras que en el ámbito privado o en la calle los cubanos suelen expresar una amplia gama de opiniones, la libertad de expresión en el ámbito público está sujeta a restricciones gubernamentales cuando se considera una amenaza política. El proceso iniciado por el gobierno de debate del proyecto de reforma constitucional en 2018, por ejemplo, fue orquestado de tal manera que las voces críticas que cuestionaban los principios básicos del Estado socialista o el gobierno del Partido Comunista fueron excluidas. Las protestas contra cuestiones específicas, como la cláusula de matrimonio entre personas del mismo sexo, sin embargo se toleraban.

En los últimos años, sin embargo, se han ampliado notablemente los espacios en los que se expresan las opiniones alternativas, incluso en el ámbito cultural/artístico (grupos de cine, danza y teatro independientes, así como algunos músicos), en el ámbito académico/intelectual y en el de los medios digitales emergentes. Ninguno de estos espacios o iniciativas tiene una posición legal, pero muchos son tolerados por el Estado. Sin embargo, su acceso y difusión suelen estar limitados y controlados. Cuando cruzan una «línea roja» o se considera que son políticamente demasiado abiertos, sus colaboradores pueden ser objeto de acoso. Un ejemplo de ello fue la dura reacción contra el Movimiento y el colectivo de artistas de San Isidro (27N), que comenzaron a protestar en noviembre de 2020.

Entre las publicaciones autorizadas oficialmente, la revista TEMAS es el principal foro de debates intelectuales, que pueden ser críticos, pero siempre se





mantienen dentro de los límites del gobierno. TEMAS organiza mensualmente mesas redondas y debates públicos y tiene un blog. De forma más tradicional, la Iglesia católica tiene una serie de publicaciones religiosas y laicas. La más ambiciosa de ellas era Espacio Laical. Cerró en 2014 cuando la dirección de la Iglesia obligó a los editores a abandonar la publicación, presumiblemente por presiones del Estado.

Incluso los periódicos oficiales, como Granma y Juventud Rebelde, han empezado a permitir a los lectores publicar comentarios on line sobre sus artículos. Algunos de estos comentarios son críticos con las políticas del gobierno, aunque no con el gobierno en general, la dirección nacional o el régimen político. Incluso los sitios web del gobierno permiten algunos comentarios on line críticos con la política del gobierno.

3 | Estado de derecho

La Constitución define al Partido Comunista como la «fuerza rectora» del Estado y la sociedad. La separación formal de los poderes institucionales está, por tanto, subordinada en última instancia al Politburó del Partido Comunista cubano, instancia suprema de poder. En consecuencia, no existe un sistema institucionalizado de controles y equilibrios en un sentido democrático liberal y multipartidista.

Como reacción a la pandemia de Covid-19, se impusieron restricciones a la movilidad dentro del marco legal y los protocolos nacionales para crisis sanitarias y enfermedades infecciosas. No se declaró el estado de emergencia. Aunque las restricciones eran rígidas, cumplían los requisitos de necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Se diferenciaron entre las provincias y se suavizaron o endurecieron en función de las tasas de infección.

La Asamblea Nacional ha enmendado, en raras ocasiones, la legislación en aspectos menores. Ocasionalmente, sus comités interrogan a los ministros y directores de organismos. En 2018, el borrador de la reforma constitucional se sometió a debate en todo el país, en los centros de trabajo, y luego se discutió en la Asamblea Nacional, donde se modificaron numerosos puntos menores (el más significativo, la prevista legalización del matrimonio entre personas del mismo sexo fue eliminada). Sin embargo, todo el proceso estuvo firmemente controlado por la cúpula del partido y los filtros preventivos pusieron

Separación de poderes

2

'06 '22 10





efectivamente fuera del debate público todas las cuestiones centrales relativas a la naturaleza política o económica del sistema.

Los tribunales actúan con arreglo a las tradiciones del derecho civil, evitan los temas políticos y equilibran a otras autoridades solo a través de juicios y condenas de funcionarios corruptos llevados a los tribunales por los fiscales del Estado. Ocasionalmente frenan los abusos de los funcionarios de nivel medio y de las empresas estatales.

El Poder Judicial está institucionalmente diferenciado pero no es independiente, ya que sus decisiones y doctrinas están subordinadas a la autoridad política, que recae en última instancia en el Partido Comunista. Forma parte de un sistema autoritario de partido único, en el que la persecución de la oposición política se produce cuando y si es necesario. Los tribunales solo pueden pronunciarse con imparcialidad sobre temas no políticos, responsabilizando a los administradores de nivel medio y a las empresas estatales de las infracciones legales.

El Ejecutivo nombra a los magistrados de la Corte Suprema, mientras que la Asamblea Nacional los elige y puede destituir a los magistrados y otros jueces por mayoría simple. Los jueces son nominalmente vitalicios. La Constitución subordina la Corte Suprema a la Asamblea Nacional. Los tribunales no están facultados para declarar la inconstitucionalidad de las leyes o normas; solo la Asamblea Nacional puede hacerlo. Los magistrados de la Corte Suprema y los jueces de rango inferior pueden ser destituidos por votación del Consejo de Estado.

No obstante, los tribunales siguen normas de procedimiento para casos civiles y penales y aplican las leyes de forma típica de un sistema de derecho civil tradicional: la aplicación de la ley a un caso concreto. Se aplican duras penas a los delitos que implican actos de violencia. En los casos civiles y de familia, la Corte Suprema confirma el 85 % de las decisiones dictadas por los tribunales de apelación, pero esto también significa que en una minoría de casos el recurso prospera. No está claro cuál es el índice de éxito de las apelaciones en otras jurisdicciones.

Desde la presidencia de Raúl Castro, la corrupción oficial ha sido sistemáticamente atacada, principalmente en la industria del turismo y en las relaciones con los inversores extranjeros. Bajo el mandato de Raúl Castro, se ha





revitalizado la largamente inactiva Oficina del Contralor General. La oficina realiza ahora auditorías de forma sistemática, para lo que cuenta con el respaldo de las más altas autoridades políticas.

Sin embargo, no hay transparencia en ninguno de los casos. A veces, también se destituye a los cuadros por motivos de corrupción, pero sin juicio. Esto hace imposible decir con claridad si los juicios están motivados únicamente por cuestiones de anticorrupción o hasta qué punto las acusaciones de corrupción pueden utilizarse para perseguir agendas políticas. Del mismo modo, la falta de transparencia pública y de información independiente de los medios de comunicación sobre estos temas hace imposible determinar si ciertos individuos o sectores están protegidos de los juicios. El caso más destacado desde que Miguel Díaz-Canel asumió la presidencia en 2018 fue la aparente destitución de Alejandro Castro Espín, hijo de Raúl Castro, que ocupaba un puesto central en el aparato de seguridad. Podría haberse tratado de un mero movimiento rutinario de cuadros, pero como las razones y el proceso de despido carecían de transparencia, el asunto se convirtió en objeto de especulaciones sobre comportamientos corruptos. Aparte de esto, no han aparecido casos espectaculares de despidos o corrupción.

Los derechos civiles y el Estado de derecho están subordinados al sistema de partido único y solo se conceden de acuerdo con su marco. En este contexto, los derechos civiles no se ajustan a las normas liberales. La igualdad de acceso a la justicia y el debido proceso son una farsa precisamente en los casos en los que deberían estar garantizados, es decir, en los casos políticamente relevantes de «ciudadanos contra el Estado», mientras que, por lo demás, se aplican en principio. En una situación de control estatal agresivo, la represión estatal es en gran medida preventiva; cuando la represión es manifiesta, puede incluir el acoso y la violencia física de bajo nivel. No ha habido casos en los que se hayan utilizado armas de fuego o gases lacrimógenos contra las protestas públicas. Como los índices de delincuencia violenta son extremadamente bajos, los derechos fundamentales a la vida y a la integridad física de los ciudadanos están mucho mejor protegidos que en la mayoría de los demás países.

Desde que Raúl Castro tomó el relevo de Fidel Castro, la rutinización burocrática ha disminuido en cierta medida la anterior arbitrariedad de las reacciones del Estado ante los desafíos a la libertad civil. La reforma constitucional

Derechos civiles

4

'06 _____ '22 10





de 2018 siguió haciendo hincapié en la nación como un «Estado de derecho» dentro de los parámetros del sistema político socialista.

La protección de los ciudadanos contra las detenciones arbitrarias es muy deficiente. Las detenciones de corta duración se han convertido en la táctica rutinaria del gobierno para intimidar a los disidentes, evitando las penas de cárcel de larga duración, que suelen atraer más la atención de los medios de comunicación internacionales. Cuando y donde el Estado actúa de forma represiva, no se excede en el respeto a la vida. Los opositores políticos no temen ser asesinados o «desaparecidos». Las condiciones carcelarias son duras, pero no hay pruebas de tortura sistemática.

En la última década, Cuba ha hecho grandes avances en la protección de los derechos de los ciudadanos LGBTQ de Cuba, incluyendo la atención a los derechos de los transexuales por primera vez. Esto supone un enorme cambio dentro del proceso revolucionario, dado que a mediados de los años 60 muchas personas acusadas de ser homosexuales fueron enviadas a campos de trabajo militarizados con el objetivo de reeducarlas y transformarlas en heterosexuales.

Las restricciones relacionadas con el Covid-19 han incluido, como en otros lugares, medidas de cuarentena que infringen la libertad de movimiento, pero éstas han sido epidemiológicamente adecuadas y no discriminatorias. Al mismo tiempo, también son un recordatorio de que la cobertura sanitaria universal garantizada por el Estado forma parte de la protección de la vida y la integridad física, ya que Cuba tiene las tasas de infección más bajas de todos los países latinoamericanos.

4 | Estabilidad de las instituciones democráticas

En Cuba no hay instituciones democráticas que funcionen, según la definición de «democrático» del BTI. Además, Cuba no tiene un sistema multipartidista. El Partido Comunista afirma que gobierna en nombre de la mayoría y, según su definición, el sistema político se rige democráticamente. Sin embargo, no existe una forma independiente o fiable de discernir dicha mayoría y cada vez hay más pruebas de descontento político.

El sistema político está marcado por una configuración institucional diferenciada, un fuerte sentido de la racionalidad burocrática y una presencia nacional. Si, en cualquier escenario de reforma, se aflojara el monopolio del poder

Desempeño de las instituciones democráticas





del Partido Comunista y se permitiera la entrada de partidos competidores en el proceso político, la transición encontraría una estructura institucional razonable a partir de la cual evolucionar.

Cuba no tiene instituciones democráticas, según la definición de «democrático» del BTI.

No está claro si el pequeño número de grupos de la oposición y los disidentes comparten este concepto de democracia. Retóricamente la mayoría lo hace, pero esto nunca se ha puesto a prueba en la política real. El respeto a los leales al Partido Comunista y a las instituciones será probablemente una cuestión controvertida si se permitiera a los grupos de la oposición actual entrar en la arena política. El ascenso de Trump en Estados Unidos y de Bolsonaro en Brasil alimentaron posiciones intransigentes y potencialmente antiliberales en el campo de la oposición.

5 | Integración política y social

No existe un sistema multipartidista en el sentido del marco de la BTI. Cuba es un Estado y un sistema unipartidista (comunista), y la Constitución consagra el papel rector del Partido Comunista en el Estado y la sociedad.

El Partido Comunista tiene una fuerte presencia nacional y mantiene un aparato burocrático que funciona. El partido está entrelazado con el Estado y el aparato de seguridad, y patrocina y controla las principales organizaciones de masas de trabajadores, jóvenes, mujeres y agricultores, así como las asociaciones profesionales. Está arraigado en la sociedad, pero dentro de un sistema autoritario en el que la gestión descendente es más fuerte que su función de retroalimentación de la sociedad a las políticas del gobierno (aunque esta última también existe en cierta medida). Es imposible decir qué estabilidad o arraigo social tendría el Partido Comunista si se enfrentara a la competencia electoral.

El número de miembros del Partido Comunista descendió ligeramente en la década de 1990, pero desde entonces se ha recuperado hasta superar ligeramente el medio millón de miembros. Desde que Raúl Castro asumió la dirección del partido, se han incorporado más mujeres al Comité Central y al Buró Político. Se han realizado esfuerzos similares para aumentar el número de miembros afrocubanos y de jóvenes.

Compromiso con las instituciones democráticas



Sistema de partidos





La Constitución consagra al Partido Comunista como «fuerza rectora» del Estado y la sociedad. Como resultado, la mayoría de las entidades sociales están bajo la égida del Partido Comunista. Las más importantes de estas organizaciones de masas son la confederación de trabajadores, la federación de mujeres, la asociación de pequeños agricultores, los comités de defensa de la revolución organizados por bloques de vecinos y las asociaciones de jóvenes y estudiantes de diversos niveles educativos. Si bien éstas articulan algunos de los intereses de sus representados, en última instancia están controladas por el Partido Comunista. Aunque el discurso oficial no utiliza el término leninista de «correas de transmisión», los dirigentes del partido todavía tienden a verlas, al menos en parte, como tales. Del mismo modo, existe un amplio abanico de asociaciones profesionales que, hasta cierto punto, articulan los intereses de sus miembros, pero que también responden y están bajo el control de la dirección del partido. La Asociación de Pequeños Agricultores (ANAP) ha tenido a lo largo de los años bastante éxito a la hora de ejercer presión en nombre de sus miembros. Entre las asociaciones profesionales, la Unión de Escritores y Artistas (UNEAC) ha sido la más reivindicativa. No existe coordinación entre los grupos de interés independientes del Partido Comunista.

Hay algunas organizaciones que quedan fuera de este esquema. La más importante es la Iglesia católica, a la que se le ha concedido un espacio para publicaciones de circulación limitada, y a la que incluso se le ha permitido albergar un programa de formación de pequeñas empresas para emprendedores. En varias ocasiones, la Iglesia católica ha desempeñado un papel mediador, como en la liberación de presos políticos en 2010; en situaciones de conflicto, a menudo aboga por el diálogo. Pero la mayoría de las iglesias (católica y otras) buscan hacer presión en su propio nombre, esencialmente para ampliar sus espacios de actuación en la sociedad. Algunas también se pronuncian a favor de los valores familiares y los roles de género conservadores. En el debate de 2018 sobre la reforma constitucional, esto alcanzó un nuevo nivel, ya que algunas iglesias cristianas se convirtieron en defensoras de la legalización del matrimonio entre personas del mismo sexo.

Esta falta de posibles mediadores entre el Estado y la sociedad es especialmente evidente en el actual período de conflicto entre artistas y periodistas independientes y el Estado.

Grupos de interés

3

'06 '22 10





En Cuba no se permiten encuestas independientes sobre la aprobación de las normas democráticas. Latinobarómetro no cubre Cuba.

En las elecciones a la Asamblea Nacional de 2018, la participación fue del 85,65 %. De los votos emitidos, el 75,95 % votó por la lista completa de candidatos, siguiendo la orientación de la dirección política, mientras que el 18,45 % votó selectivamente solo por algunos de los candidatos de la lista, y el 4,32 % emitió votos en blanco y el 1,28 % votos nulos.

El hecho de que casi una cuarta parte de los votos emitidos no siguieran la orientación de la dirección del partido implica cierto grado de inconformismo o descontento, pero no está claro hasta qué punto esto se traduce en la aprobación de las normas democráticas. Del mismo modo, el voto a la lista completa de candidatos no debe tomarse como una aprobación sólida del régimen, sino que debe entenderse en el contexto de unas elecciones altamente ritualizadas y no competitivas en un contexto autoritario.

No hay encuestas sobre el impacto de la pandemia de Covid-19 en las actitudes hacia las instituciones democráticas. Pero la desastrosa situación sanitaria en muchos países democráticos de América Latina, así como en los Estados Unidos, combinada con las tendencias antiliberales, probablemente no han mejorado el atractivo de una alternativa democrática y capitalista.

La cuestión del capital social sigue siendo muy ambivalente en el contexto cubano. Las relaciones familiares han surgido como unidades sociales clave, pero en general el capital social se ha visto gravemente afectado por el efecto corrosivo del agresivo control estatal.

La solidaridad es un concepto clave de la revolución. En la vida cotidiana, los cubanos (especialmente la familia, los amigos y los vecinos) tienen la tradición de ayudarse mutuamente a organizar el acceso a los bienes y servicios, ya sea en entornos formales o informales y en el mercado negro. Pero esto no se traduce necesariamente en un alto grado de confianza mutua. De hecho, existe una amplia investigación etnográfica sobre la cultura de la desconfianza entre los cubanos (tanto hacia el Estado como entre ellos). Desde el Período Especial de principios de los 90, cuando la mayoría de los cubanos tocó fondo materialmente, han surgido una serie de espacios y relaciones en los que ha resurgido el capital social y, en cierta medida, la confianza.

Aprobación de la democracia

n/a

'06 '22 10

n/a 1

Capital social

4

'06 '22 10

4 1



Hay tres espacios principales en los que ha surgido y cobrado importancia el capital social. En primer lugar, los lazos familiares transnacionales con los emigrantes cubanos en la diáspora, muchos de los cuales apoyan a sus familiares en la isla a través de remesas (en dinero o en especie), así como a través de inversiones conjuntas intrafamiliares, como en el caso de muchos bed and breakfasts y otros pequeños negocios. En segundo lugar, en la isla, muchas comunidades religiosas y confesionales han creado fuertes redes sociales propias, así como con sus homólogos transnacionales de otros países; esto incluye también fuertes vínculos de parentesco electivo en las religiones sincretistas de origen afrocubano, como la santería. En estos espacios religiosos se busca y a menudo se encuentra consuelo espiritual, mientras que a menudo se ofrece ayuda material en forma de medicamentos, alimentos, dinero e incluso visados para viajar al extranjero. En tercer lugar, con el reciente crecimiento del sector privado, los propietarios de pequeñas empresas se relacionan cada vez más entre sí, creando así interesantes vínculos informales, aunque también sean competidores.

Desde hace mucho tiempo existe una sólida base de apoyo mutuo dentro del grupo, que precede a la revolución de 1959 y continúa después. Las religiones afrocubanas llevan mucho tiempo haciendo hincapié en los esfuerzos conjuntos que combinan actividades religiosas y no religiosas. La organización caritativa de la Iglesia católica, Cáritas, no solo presta ayuda material, sino que facilita iniciativas de grupo que van desde grupos de lectura hasta equipos deportivos extraescolares para niños. También se han organizado grupos de apoyo mutuo en función de los antecedentes migratorios nacionales o regionales. Algunos de ellos han experimentado un renacimiento con la crisis económica y el proceso de reforma. Los restaurantes del barrio chino de La Habana son un ejemplo de ello, al igual que las pequeñas organizaciones de la comunidad judía, que se dirigen a donantes en el extranjero, y los cubanos de reciente ascendencia española, que han redescubierto sus orígenes y han solicitado la ciudadanía española. Todos ellos aprovechan y refuerzan el capital social de su grupo interno compartido, basado en el origen étnico, nacional y cultural.

En el lado negativo, aunque la delincuencia violenta es extremadamente baja, los pequeños robos se han generalizado, con efectos corrosivos para la confianza.



II. Transformación Económica

6 | Nivel de desarrollo socioeconómico

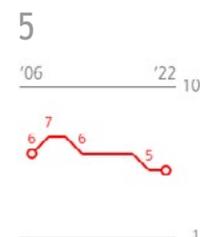
Tanto la pobreza como la desigualdad han crecido desde el fin del apoyo económico soviético a Cuba y de las subvenciones. Sin embargo, los métodos estándar de comparación internacional tienen un valor limitado en el contexto cubano. La Oficina de Estadísticas Nacionales de Cuba no proporciona mediciones significativas basadas en los ingresos.

A un tipo de cambio de 25 pesos cubanos por dólar estadounidense, el salario medio mensual del sector estatal era de aproximadamente 37 dólares en 2020. Sin embargo, tomados aisladamente, estos datos son engañosos. Los costos de la vivienda en Cuba son muy bajos, y la educación y la sanidad son gratuitas y universales (aunque de calidad decreciente). Aunque el Estado ha recortado sus antiguas ambiciones de Estado del bienestar, el sistema de cartillas de alimentación sigue proporcionando alimentos básicos a precios subvencionados, al igual que los comedores laborales. Los logros no monetarios también explican la clasificación relativamente alta de Cuba en el Índice de Desarrollo Humano. En 2019, Cuba ocupó el puesto 70, por encima de países como Colombia, Perú o Brasil. La pandemia de Covid-19 tuvo un impacto devastador en la economía cubana, ya que el turismo se paralizó y las remesas disminuyeron. Como resultado, el PIB cayó un 11 % en 2020. Las condiciones de vida han alcanzado un nuevo mínimo, ya que los alimentos y otros bienes básicos sufren una escasez crítica. Aunque el gobierno abrió un circuito de tiendas de divisas separadas, la vida de los que tienen que vivir con sueldos o pensiones en pesos se ha convertido en algo terrible. Antes de la pandemia, las estimaciones no oficiales afirmaban que entre una quinta y una tercera parte de los cubanos eran «vulnerables» o estaban «en riesgo de pobreza».

El acceso a los ingresos en divisas se ha convertido en el factor clave de la creciente brecha de ingresos y niveles de vida, siendo las remesas de la diáspora cubana las más importantes. Dado que la mayoría de los cubanos que viven en el extranjero son fenotípicamente «blancos», las remesas (que en general se adhieren a las líneas familiares) benefician principalmente a los hogares blancos de la isla. Las remesas (estimadas en 3.000 millones de dólares anuales) están reavivando en parte la estratificación social y racial de la sociedad. Como las remesas son la principal fuente de capital para iniciar un negocio privado, la desigualdad social y racial se arraiga estructuralmente.

Puntaje del tema

Barreras socioeconómicas





Los cálculos oficiales del coeficiente de Gini solo tienen en cuenta los ingresos en pesos y, en consecuencia, carecen de sentido para una sociedad marcada por la brecha de la doble moneda.

El IDH territorial de Cuba indica una modesta variación por provincias, aunque el este de Cuba siempre ha sido más pobre que el resto del país. Las tendencias económicas de los últimos años han ampliado aún más esta brecha. Cuba ha hecho grandes avances en el ámbito de la igualdad de género, que se reflejan en una puntuación bastante buena del Índice de Desigualdad de Género (IDG) de 0,304, pero sigue estando por detrás del líder regional, Chile (0,247), y de los países de Europa del Este.

INDICADORES ECONÓMICOS		2017	2018	2019	2020
PIB	Millón US\$	96.851,0	100.050,0	103.131,0	—
Crecimiento PIB	%	1,8	2,2	-0,2	—
Inflación	%	—	—	—	—
Desempleo	%	1,7	1,7	1,7	3,9
Inversión extranjera directa	% PIB	—	—	—	—
Crecimiento exportaciones	%	0,0	-2,4	—	—
Crecimiento importaciones	%	-1,6	-2,0	—	—
Saldo cuenta corriente	Millón US\$	—	—	—	—
Deuda pública	% PIB	—	—	—	—
Deuda externa	Millón US\$	—	—	—	—
Total servicio de deuda	Millón US\$	—	—	—	—
Préstamos / créditos netos	% PIB	—	—	—	—
Recaudación fiscal	% PIB	—	—	—	—
Gasto del gobierno	% PIB	30,8	30,0	—	—
Gasto educación pública	% PIB	—	—	—	—
Gasto salud pública	% PIB	10,5	9,9	—	—
Gasto I&D	% PIB	0,4	0,5	—	—
Gasto FFAA	% PIB	2,9	2,9	—	—

Fuentes (hasta Diciembre 2021): Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial | Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Military Expenditure Database.



7 | Organización del mercado y competencia

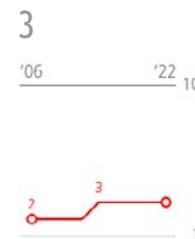
En el orden económico socialista de Cuba, el Estado sigue siendo propietario y operador de todas las grandes empresas. Se ha dado un limitado espacio a oportunidades de mercado desde mediados de la década de 1990, y sobre todo desde que Raúl Castro emprendió un proceso de reforma económica paulatina en 2010, que ha continuado el presidente Díaz-Canel. Las reformas han estado marcadas por un incoherente ir y venir entre pasos liberalizadores y medidas restrictivas. El marco legal para el sector de los mercados emergentes sigue siendo muy débil y hay muchas restricciones. Existe un próspero mercado negro.

Cuando el impacto de la pandemia del Covid-19 hizo que la economía cubana cayera en picada, el gobierno suavizó una serie de restricciones al sector privado. La reforma monetaria que entró en vigor el 1 de enero de 2021 es la medida de reforma más importante adoptada hasta ahora. Pone fin a la circulación del llamado «peso convertible» (CUC) vinculado al dólar y deja al peso cubano normal (CUP) como única moneda nacional con un tipo de cambio de 25 pesos por un dólar estadounidense, lo que impide que las empresas estatales se beneficien del anterior tipo de cambio oficial de 1:1, muy sobrevalorado. Esto pondrá a muchas empresas estatales en números rojos, lo que podría significar que tendrán que recortar costos despidiendo al exceso de trabajadores. El gobierno ha anunciado nuevas aperturas para que el sector privado absorba el exceso de mano de obra del sector estatal. Para el gobierno, la reforma es un acto de equilibrio. Al tiempo que promete a las empresas más autonomía, también promete proteger a la población del aumento del costo de la vida mediante topes de precios.

A finales de 2020, alrededor de medio millón de cubanos (de una población de 11,2 millones) están registrados como «trabajadores por cuenta propia», un término que incluye desde vendedores ambulantes hasta pequeñas empresas. En febrero de 2021, el gobierno abrió otras 2.000 categorías de autoempleo legal. La salud, la educación, el periodismo y la ingeniería, entre otros, siguen estando firmemente bajo el control del Estado.

Las políticas fiscales y otras regulaciones están diseñadas para impedir la acumulación de una riqueza incluso modesta, lo que frena el dinamismo del sector. En principio, Cuba da la bienvenida a la IED, pero el proceso de negociación y la operación real pueden ser lentos y tediosos. La mayor parte de la

Organización del mercado





IED debe realizarse en asociación con empresas estatales cubanas, y la mano de obra debe contratarse a través de una empresa estatal cubana de contratación. Estas empresas conjuntas pueden ser rentables, pero la repatriación de los beneficios requiere una autorización específica del banco central, que a menudo se pospone para proteger las reservas de esa institución financiera.

El gobierno no considera que los monopolios estatales sean negativos, sino que están en sintonía con la lógica de planificación del socialismo de Estado. Por ello, las estructuras monopólicas u oligopólicas dominan la mayoría de los sectores de la economía. El Estado apenas controla sus propias empresas, aunque los tribunales a veces procesan y condenan a los administradores abusivos. El gobierno también ve el valor de los monopolios para atraer a las empresas extranjeras a invertir. Las normas antimonopolio solo se aplican en el sector de las pequeñas empresas privadas para evitar lo que el gobierno considera «enriquecimiento».

Por el contrario, al conceder licencias de trabajo por cuenta propia en el sector privado, el gobierno parece fomentar la competencia como medio para evitar que un solo empresario llegue a ser demasiado influyente en el mercado. Al mismo tiempo, en el pasado el gobierno trató de evitar que este sector se hiciera lo suficientemente grande como para competir con las empresas estatales. Por ejemplo, se han permitido los bed and breakfasts privados, ya que la capacidad de los hoteles estatales resultó insuficiente para hacer frente al auge del turismo. Pero hasta ahora no se ha permitido que los bed and breakfasts se conviertan en hoteles, de modo que el sector estatal de alojamiento turístico, más caro, sigue protegido de la competencia privada.

En el pasado, solo las empresas estatales y las empresas extranjeras en joint venture con empresas estatales estaban autorizadas a participar en el comercio exterior. En 2020, la normativa se modificó para permitir también a las pequeñas empresas privadas dedicarse a la importación y exportación. Sin embargo, lo hacen a través de intermediarios estatales. Hasta ahora, solo se han realizado muy pocas transacciones.

Desde la liberalización de las leyes de viaje en Cuba en 2013, se ha abierto un flujo continuo de pequeñas importaciones informales a través de cubanos que viajan al extranjero y regresan a la isla cargados de bienes de consumo. Dentro de los límites, esto es legal o al menos tolerado. Los cubano-estadounidenses que visitan la isla son también una gran fuente de bienes importados.

Normas de competencia



Liberalización del comercio exterior





La economía cubana es estructuralmente abierta y depende del comercio internacional. Cuba es un importante exportador de servicios (turismo, servicios médicos) y de algunos bienes (níquel, biotecnología, productos manufacturados ligeros y agrícolas). Importa una amplia gama de productos manufacturados, pero también una parte importante de los alimentos que se consumen en la isla.

Cuba ha estado sometida a un amplio embargo estadounidense durante décadas. Sin embargo, se han abierto una serie de lagunas e incluso se han mantenido bajo la administración Trump. Por ejemplo, desde finales de 2001, Cuba importó legalmente más de 5.000 millones de dólares en productos agrícolas de Estados Unidos, pagando en efectivo por adelantado. Pero en la mayoría de los demás sectores, el embargo corta a Cuba de lo que sería su mercado más cercano y natural para casi todos los productos. Los bancos europeos que operan en Cuba han sido objeto en repetidas ocasiones de multas multimillonarias por violar las sanciones de Estados Unidos. Como resultado, muchos bancos han dejado de hacer negocios con Cuba, agravando la carga del comercio exterior con la isla.

La otra restricción principal al comercio internacional es la limitada producción y productividad interna de Cuba; la reforma monetaria del 1 de enero de 2021 está diseñada para hacer más competitivas las exportaciones cubanas mediante la devaluación de la moneda. Los tipos arancelarios cubanos son bajos (el promedio simple del arancel NMF aplicado fue del 10,2 % en 2017), pero las restricciones no arancelarias al comercio son extremadamente altas.

Cuba tiene un sistema bancario poco desarrollado. Las cuentas corrientes y de ahorro individuales están lejos de estar generalizadas. La expansión de las tiendas de divisas en las que los clientes realizan pagos con tarjetas de débito denominadas en dólares ha impulsado a muchos cubanos a abrir cuentas en dólares en los bancos cubanos.

Solo los bancos estatales están autorizados. No hay mercado de capitales, aunque el Estado emite algunos bonos para financiar el déficit y obliga a las empresas estatales a comprarlos. Desde 2014, los bancos estatales están obligados a comprar bonos de la República de Cuba, emitidos para financiar el déficit presupuestario nacional del gobierno.

Sistema bancario





Hay algunos tipos de préstamos disponibles, de los cuales la mayoría tienden a ir al mantenimiento y reparación de edificios, así como al sector agrícola, más que al sector de la pequeña empresa privada. Por tanto, el capital inicial para el sector privado procede principalmente de familiares en el extranjero en forma de remesas, lo que contribuye a la aparición de profundas desigualdades sociales en la isla. Como la mayoría de los emigrantes y de los receptores de remesas en Cuba son fenotípicamente «blancos», los afrocubanos están en gran medida excluidos de las nuevas oportunidades económicas que ofrece el sector privado en Cuba.

8 | Estabilidad monetaria y fiscal

No existe un banco central independiente en Cuba. El control de la inflación es un objetivo político, pero está subordinado institucional y políticamente a otros objetivos. Las estadísticas de inflación del gobierno se centran en los precios oficiales, no en los precios de los mercados privados legales o ilegales. Los economistas de la isla comparten ampliamente la percepción de que el aumento del costo de vida no se refleja plenamente en los datos estadísticos oficiales sobre la inflación.

En los últimos años, los bajos niveles de producción nacional y el recorte de las importaciones han provocado un aumento de los precios al consumo. Este proceso se ha visto agravado por el impacto de la pandemia de Covid-19. Para hacer frente a la crisis, el 1 de enero de 2021 entró en vigor una reforma monetaria y cambiaria. Es probable que esto desencadene una fuerte inflación, ya que va acompañada de un aumento masivo de los precios fijados por el Estado, desde las raciones de alimentos en el comercio minorista hasta las tarifas de los servicios públicos de gas, agua y electricidad. La regla general es quintuplicar el aumento; para compensarlo, el Estado también ha aumentado los salarios y las pensiones estatales en un 500 %. El resultado es un impulso inflacionista deliberado; el objetivo del gobierno no es evitarlo, sino impedir que se dispare de forma descontrolada. Los toques y controles de precios llevarán los productos a los mercados informales o negros, donde los precios son más altos que en la economía formal. No cabe esperar que el tipo de cambio oficial se mantenga estable a 25:1, como se fijó inicialmente.

Presionado por la aceleración de la crisis económica provocada por el coronavirus, el gobierno cubano recurrió a una política fiscal expansiva para





compensar los efectos del crecimiento negativo. El déficit resultante se financió a través de bonos estatales que los bancos cubanos se vieron obligados a firmar. Esto, sin embargo, ha creado una burbuja financiera en el sector bancario con importantes riesgos inflacionistas.

Para compensar la caída del PIB desde finales de 2016, el país adoptó una política fiscal anticíclica y expansiva a costa de aumentar el déficit fiscal. El agravamiento de la crisis a raíz de la pandemia del Covid-19 hizo que en 2020 Cuba perdiera cerca de la mitad de sus ingresos en divisas. Como ningún crédito externo importante acudió al rescate, hubo que hacer severos recortes en las importaciones. Para 2020, el déficit fiscal se estimó en un 18 % - 20 % del Producto Interior Bruto, casi triplicando la cifra del año anterior. Para evitar que esto desencadenara la inflación, el Estado financió el déficit emitiendo bonos de la República de Cuba que los bancos cubanos estaban obligados a comprar. Esto, sin embargo, ha creado una burbuja financiera en el sector bancario cubano. (No hay transparencia de datos sobre la deuda pública).

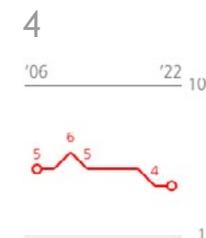
Durante la crisis inducida por el Covid-19, la falta de financiación externa no ha permitido un paquete de estímulo anticíclico. El Estado amplió los puntos de venta de divisas para maximizar la canalización de los ingresos en divisas (en su mayoría procedentes de las remesas) hacia las arcas del Estado.

A finales de 2020, presionado por la dramática desaceleración económica, el gobierno anunció una reforma monetaria que, mediante la devaluación de la moneda cubana, pretende reducir el déficit del comercio exterior, pero que también va de la mano de un recorte masivo de los subsidios para evitar que el déficit fiscal de Cuba se desborde. Sin embargo, dado el imperativo político de mantener un mínimo de cohesión social, es probable que se mantengan subsidios considerables durante bastante tiempo y que el déficit fiscal aumente.

En cuanto a la deuda externa, el gobierno de Raúl Castro tuvo cierto éxito en la firma de acuerdos de liquidación de la deuda con el Club de París, Rusia, China y otros. Sin embargo, se han ido acumulando nuevos problemas en el servicio de los créditos. Esto ha provocado un retraso cada vez mayor en los pagos a los prestamistas internacionales.

Cuba no es miembro de instituciones financieras internacionales como el FMI, el Banco Mundial o el BID. Aunque existe una cooperación con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), ésta aún no ha dado lugar a créditos

Estabilidad fiscal





a gran escala. Dada la incapacidad de Cuba para atender sus obligaciones crediticias, China se ha mostrado reacia a conceder nuevos créditos y las exportaciones a la isla han disminuido considerablemente desde 2018.

9 | Propiedad privada

Los derechos de propiedad en Cuba son débiles. Hasta la reforma constitucional de 2019 no se dio rango constitucional a la propiedad privada (más allá de la propiedad «personal»). Se ha anunciado una legislación que legitima las pequeñas y medianas empresas, pero aún no se ha aprobado. Hasta ahora, el sector privado se considera «trabajo por cuenta propia». Las casas utilizadas como restaurantes o bed and breakfasts tienen que ser propiedad personal y, por tanto, no se consideran «medios de producción».

Después de 1959, el gobierno revolucionario confiscó todas las grandes empresas sin la debida compensación. Los individuos no pudieron mantener más que una casa urbana más una en el campo. Todas las propiedades de alquiler pasaron a ser propiedad del Estado. Con el paso de los años, los cubanos que alquilaban viviendas expropiadas pudieron convertirse en propietarios de las mismas. Los pequeños agricultores pudieron conservar sus propiedades.

Aunque en principio la ley respeta la propiedad personal, ha habido restricciones a lo que los propietarios pueden hacer con ella. Las medidas de reforma iniciadas por Raúl Castro han creado mercados inmobiliarios y automovilísticos. Según la nueva ley, solo los cubanos residentes en Cuba pueden comprar o vender bienes inmuebles. En los últimos años, muchos cubanos que viven en el extranjero y extranjeros han comprado propiedades a nombre de un familiar o amigo.

Una reciente reforma agrícola permitió el arrendamiento de tierras estatales ociosas para la producción agrícola. Inicialmente, los arrendamientos eran por 10 años, aunque renovables, y al final de este periodo, todo lo construido en el terreno pertenecería al Estado. El plazo se ha ampliado desde entonces, pero se mantiene el concepto de arrendamiento y no de propiedad.

El gobierno puede conceder y revocar las licencias privadas de trabajo por cuenta propia. Esto también se aplica a las autorizaciones para empresas extranjeras interesadas en invertir en Cuba.

Derechos de propiedad

3

'06 '22 10





Las empresas estatales dominan todos los sectores económicos clave. Las empresas extranjeras pueden asociarse con empresas estatales, pero la inversión extranjera sigue siendo modesta fuera del turismo, el petróleo, el gas natural y la minería. Las empresas mixtas, tanto extranjeras como estatales, están reguladas estrechamente y pueden enfrentarse a la arbitrariedad del Estado.

El sector privado nacional sigue limitado a empresas modestas. La reforma constitucional aprobada en 2019 otorga al sector privado rango constitucional. A principios de 2021, se eliminó la lista existente de profesiones elegibles para el autoempleo, abriendo el sector privado a una mayor variedad de actividades, aunque pendiente de aprobación en cada caso.

A principios de 2020, el sector privado englobaba a unas 600.000 personas registradas como «autónomos», más 160.000 empleados a los que contrataban. En el transcurso de la crisis de la Covid-19 en 2020, aproximadamente la mitad fueron suspendidos temporalmente o entregaron sus licencias.

Aunque muchos «autónomos» son efectivamente operaciones unipersonales o familiares de servicios o artesanía, los más grandes son los restaurantes y los bed and breakfast, que emplean a personal mucho más allá del círculo familiar. Además de los «autónomos» registrados legalmente, existe una amplia red de actividades empresariales informales o en el mercado negro, que emplean a cientos de miles de personas, aunque no necesariamente en empleos a tiempo completo.

Se dice que el gobierno está trabajando en una ley integral sobre las pequeñas y medianas empresas, pero todavía no se ha hecho público ningún borrador. En 2020 se concedió a los agentes del sector privado registrados el derecho a realizar actividades de importación y exportación a través de intermediarios estatales. Se abrieron varios mercados mayoristas. Sin embargo, la deprimida situación económica también afecta en gran medida al sector privado.

El gobierno puede establecer límites de precios para los servicios privados o revocar a voluntad las licencias estatales para el trabajo por cuenta propia, y en ocasiones lo ha hecho públicamente para disuadir de comportamientos que desaprueba.

Empresa privada

2

'06 '22 10





10 | Régimen de bienestar

En el modelo socialista, la red de seguridad social más fundamental reside en el pleno empleo en la economía estatal, combinado con las pensiones para los ancianos, que en principio da a todos los medios para mantener una vida digna. Esto se complementa con servicios de salud y educación gratuitos y universales, los dos logros sociales emblemáticos de la revolución cubana. Además, como el sistema de cartillas de racionamiento proporciona alimentos básicos a precios subvencionados a toda la población, constituye una forma de «renta básica incondicional» en especie.

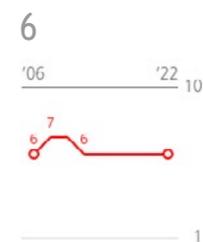
En las últimas tres décadas, estos mecanismos se han erosionado gravemente. Con la pérdida de valor de la moneda cubana, los salarios y las pensiones han perdido tanto poder adquisitivo que un salario estatal se ha vuelto insuficiente para cubrir las necesidades. Alrededor de dos millones de cubanos en edad de trabajar no están empleados por el Estado ni buscan un empleo estatal. Desde la crisis de 2020 a raíz de la pandemia del Covid-19, el circuito minorista basado en el peso está marcado por la escasez de todo tipo; en los mercados donde los precios dependen de la oferta y la demanda, los precios se han disparado.

La reforma monetaria del 1 de enero de 2021 y el nuevo tipo de cambio unificado obligaría a las empresas estatales a recortar costos reduciendo el exceso de mano de obra. Anticipando un repunte de la inflación, el gobierno quintuplicó los salarios y las pensiones, pero incluso este aumento masivo sería rápidamente devorado por la subida de los precios.

Dadas las limitaciones financieras del país, la reacción a la crisis inducida por el Covid-19 de 2020 no ha sido un aumento del gasto social, sino un doloroso proceso de ajuste, junto con las promesas del gobierno de «no dejar a nadie atrás». Pero esto será difícil de lograr sin políticas sociales específicas dirigidas a las poblaciones vulnerables. El número de cubanos en condiciones de vida precarias o en riesgo de pobreza ha aumentado mucho.

Mientras que el sistema de bienestar socialista se apoyaba en el Estado como agente central, hoy los lazos familiares –con la familia en el extranjero, pero también en la isla– se han convertido en un factor clave para que los cubanos sobrevivan o no a la crisis. Otras formas de capital social, como las afiliaciones eclesióstas y las relaciones sólidas con amigos y vecinos, también son importantes.

Redes de seguridad social





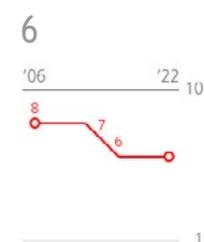
Los servicios de salud y educación básicamente se han mantenido, aunque su calidad ha disminuido. Gran parte de la mano de obra cualificada se ha marchado en busca de trabajos mejor pagados en el turismo o el sector privado. Los que pueden permitírselo contratan cada vez más a tutores privados para las clases vespertinas de preparación de los exámenes de acceso a la enseñanza superior.

Las condiciones de la vivienda pueden ser malas, pero los costos de la misma son extremadamente bajos, de modo que, incluso en la peor crisis, los cubanos no sufren desahucios forzados. Aunque la falta de crecimiento de la población y la emigración han reducido la presión sobre la situación de hacinamiento de la vivienda, la continua presión migratoria desde las provincias hacia La Habana no se ve acompañada de nuevas construcciones.

Los niveles de atención sanitaria han disminuido. La asistencia sanitaria no solo carece de recursos materiales y medicamentos, sino que, debido a los bajos salarios del Estado, una parte importante del personal médico ha cambiado de profesión o tiene un negocio privado (por ejemplo, el alquiler de habitaciones) aparte. Las misiones médicas internacionales ofrecen oportunidades para ganar sueldos más altos. Sin embargo, el sistema de salud pública de Cuba demostró su valía al contener con éxito la pandemia. La esperanza de vida al nacer sigue siendo la más alta de todas las naciones latinoamericanas.

En la década de 1980, Cuba había logrado una importante igualdad de oportunidades, superando gran parte de las profundas desigualdades de clase, género y raza que dominaban la Cuba anterior a 1959. La ley es clara al prohibir la discriminación por raza o género. Además, se redujeron las diferencias territoriales. Desde el fin de los subsidios soviéticos en 1990, las desigualdades sociales han vuelto a surgir y éstas reflejan claramente las divisiones raciales. Las remesas de la diáspora cubana benefician de forma desproporcionada a los cubanos fenotípicamente blancos debido a que los emigrantes cubanos son mayoritariamente blancos. Con el proceso de reforma económica de Raúl Castro, las desigualdades se han hecho mucho más visibles. La grave escasez en las tiendas de pesos contrasta con la ampliación de la red de tiendas de divisas bien abastecidas, y hace que se sientan amargamente las desigualdades basadas en el acceso al dólar estadounidense. Además, las remesas se han convertido en la principal fuente de capital de inversión para abrir negocios en

Igualdad de oportunidades





el sector privado, lo que supone una clara desventaja para los afrocubanos. Esto está creando una profunda restricción estructural de la sociedad cubana.

El acceso a la mayoría de los cargos públicos se basa únicamente en la lealtad política y no revela discriminación por raza, clase o género. Una excepción crucial son las Fuerzas Armadas, donde los puestos de dirección para las mujeres siguen siendo muy excepcionales. En otras instituciones públicas, como la Asamblea Nacional, el Estado trata deliberadamente de garantizar una representación adecuada de afrocubanos y mujeres.

La discriminación religiosa en el acceso a la universidad, antes elevada, se ha mitigado. El fuerte recorte de las matrículas universitarias por parte del gobierno parece haberse producido a expensas de los que proceden de familias con menores ingresos, de los no blancos y, en cierta medida, de las mujeres. Estas últimas se habían especializado principalmente en programas universitarios de humanidades y ciencias sociales, que son los que más se han recortado.

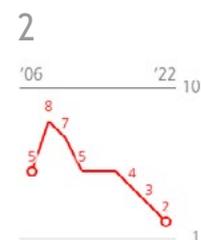
Según los Indicadores de Desarrollo Mundial (IDM), la tasa de alfabetización es del 99,8 %, mientras que la proporción de matriculación femenina respecto a la masculina es de 1,0 en primaria y secundaria, y de 1,4 en la enseñanza superior. Las tasas brutas de matriculación en los tres niveles son de 102,9, 100,3 y 41,4. La participación femenina en el mercado laboral es del 38,4 % (2020), aunque probablemente sea mayor porque muchas mujeres trabajan en el mercado laboral informal, que no está bien contabilizado.

11 | Desempeño económico

La pandemia del Covid paralizó el turismo internacional y las remesas alcanzaron un nuevo mínimo. Como resultado, la economía cubana se contrajo un 11 % en 2020, según datos oficiales, tras un anémico crecimiento del 0,5 % en 2019. Las cuentas nacionales cubanas no siguen la metodología casi universal. Los economistas no estatales suelen asumir la doble contabilidad en las estadísticas oficiales del PIB y, por tanto, restan entre el 1 % y el 2 % a las tasas de crecimiento oficiales. Como el crecimiento de la población es nulo, los datos del PIB per cápita muestran las mismas tendencias que los datos generales del PIB.

Ya antes de la pandemia, Cuba se vio afectada por el colapso económico de su aliado estratégico, Venezuela; el endurecimiento de las sanciones de

Fuerza productiva





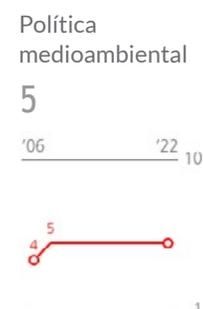
Estados Unidos, y la finalización de las misiones médicas a gran escala a Brasil –que representaban un ingreso de 300 millones de dólares anuales– y también a Ecuador tras los cambios de gobierno en estos países. Estos factores externos agravan los profundos problemas estructurales de la economía interna cubana dirigida por el Estado. Raúl Castro ha propugnado una reforma gradual, pero su aplicación ha sido extremadamente lenta e incoherente, sin lograr nunca un dinamismo económico sostenido. La producción agrícola ha sido especialmente decepcionante. Como consecuencia, los productos alimentarios constituyen una gran proporción de las importaciones. Las fábricas cubanas, en su mayoría, se basan en tecnología antigua y no son competitivas en el mercado mundial.

No hay datos fiables sobre la inflación. El costo de vida ha aumentado considerablemente en los últimos años. Esto se vio agravado por la recesión económica de 2020. La reforma monetaria del 1 de enero de 2021 traería un impulso inflacionario de tres dígitos para los precios en pesos, en previsión de que el gobierno quintuplicara los salarios y las pensiones estatales. Como consecuencia, el déficit fiscal para 2021 se estimaba en más del 20 % del PIB. Será un reto fundamental frenar estas presiones inflacionistas y mantener la devaluación de la moneda dentro de unos límites controlables.

El desempleo formal es bajo, pero alrededor de dos millones de cubanos no están empleados formalmente ni buscan empleo y, por tanto, no aparecen en las estadísticas. Como los salarios están tan deprimidos, la pérdida de empleo no se traduce en una pérdida de ingresos del mismo modo que en otros países. El subempleo en el sector estatal es elevado. Durante la crisis de 2020, el empleo en el sector privado disminuyó, ya que muchos cubanos entregaron sus licencias de trabajo por cuenta propia debido a la falta de turistas e ingresos.

12 | Sostenibilidad

El gobierno tiene en cuenta las preocupaciones medioambientales, pero las subordina característicamente a las consideraciones económicas y políticas. El Ministerio de Ciencia y Medio Ambiente se encarga de proporcionar un marco para la evaluación medioambiental y de intervenir siempre que las preocupaciones medioambientales sean pertinentes para un proyecto. Su eficacia es variable, y a menudo no consigue detener los proyectos perjudiciales para el medio ambiente.





Tal vez los efectos más graves de los daños ambientales se han producido en el suministro de agua. Algunos de los efectos están relacionados con el cambio climático (menores precipitaciones) y otros con la sobreexplotación de los acuíferos. El suministro de agua a la población se ve a menudo dificultado por las tuberías anticuadas y con fugas.

Cuba presume de una baja huella de carbono. Esto no se debe a unas políticas medioambientales eficaces, sino a los bajos niveles de consumo y al colapso de gran parte de la industria cubana. La mayor medida de política medioambiental consiste en la sustitución gradual del puerto industrial de La Habana por un puerto de nueva construcción en Mariel, a 45 kilómetros al oeste de la capital. Según los planes, la bahía de La Habana se convertirá en un puerto para cruceros, puertos deportivos y otras actividades de ocio, incluyendo una limpieza ecológica de esta zona altamente contaminada. La brusca caída de la llegada de turistas, la prohibición de los cruceros estadounidenses y las arcas estatales vacías están retrasando el proyecto.

La gestión de los residuos es un verdadero problema en la isla. Por un lado, la recolección de basuras es insuficiente y provoca la acumulación de residuos en las zonas urbanas y los ríos. Por otro, la población no está bien informada sobre la necesidad de gestionar, reciclar y eliminar los residuos adecuadamente.

13 | Educación

La educación ha sido una de las principales prioridades del gobierno revolucionario. La educación es universal y gratuita, desde el jardín de infancia hasta la enseñanza primaria, secundaria y superior. No hay escuelas privadas, salvo algunas guarderías.

La calidad de la enseñanza primaria, secundaria y superior ha disminuido considerablemente desde la década de 1990. Los bajos salarios del Estado han provocado un éxodo de personal cualificado de la educación y la investigación hacia sectores mejor pagados, como el turismo y las clases particulares. No obstante, con una puntuación de 0,790, el Índice de Educación de la ONU sigue situando a Cuba en el tercer puesto de la región, por detrás de Argentina y Chile, y en el puesto 22 de los 133 países de la BTI estudiados.

Como muchos otros países, la pandemia ha afectado al sistema educativo cubano. Salvo un breve período en noviembre y diciembre de 2020, los niños y los estudiantes universitarios cubanos estuvieron sin clases desde marzo de

Política educativa I&D



1



2020. Dada la falta de acceso digital, la educación en casa se ha implementado a través de la televisión cubana y es bastante pobre en calidad.

La escasez de divisas en los últimos años ha afectado a las inversiones en I+D. Aun así, la infraestructura médica cubana ha sido capaz de desarrollar cuatro vacunas Covid-19, una de las cuales se encontraba en la fase tres de los ensayos clínicos en marzo de 2021.

Aunque el nivel de digitalización mejora con el tiempo, el sistema educativo del país sigue estando lejos de los estándares internacionales en el uso de las tecnologías digitales. Salvo en algunos sectores prioritarios, las inversiones en I+D son insuficientes para mantener los niveles relativamente altos del sistema académico cubano. Los esfuerzos de la ciencia aplicada reciben reconocimiento internacional. Las patentes científicas cubanas en biotecnología tienen valor comercial, que está mal explotado debido a la mala gestión de las empresas estatales. Bajo el mandato de Raúl Castro, la matriculación en la enseñanza superior ha caído en picada.



GOBERNANZA

I. Nivel de dificultad

En Cuba, es difícil distinguir el liderazgo político actual de muchas de las limitaciones estructurales del país. Como ha habido continuidad política durante más de seis décadas, gran parte de lo que es «estructural» es el resultado de las transformaciones que han tenido lugar desde la revolución cubana. El presidente Miguel Díaz-Canel, aunque solo está en el cargo desde 2018, presenta su mandato como plenamente en continuidad con el liderazgo histórico de Fidel y Raúl Castro.

Dicho esto, el presidente Díaz-Canel heredó una economía extremadamente estancada que sufre de una severa y prolongada falta de inversión en infraestructura y mantenimiento; profundas distorsiones monetarias; niveles extremadamente bajos de productividad, y una excesiva dependencia de un puñado de productos y servicios. La falta de diversificación económica y productividad de Cuba ha sido una limitación estructural a largo plazo, en parte externa y en parte autoinducida.

El conflicto con Estados Unidos forma parte de la limitación estructural externa. Desde principios de la década de 1960, el embargo comercial estadounidense ha aislado a Cuba de su mercado más cercano y natural para casi todos los productos y servicios. Aunque a lo largo de los años han surgido algunas lagunas, el núcleo del embargo sigue vigente. Según las leyes y reglamentos estadounidenses, todas las transacciones económicas entre Estados Unidos y Cuba siguen estando prohibidas, a menos que las autorice el Departamento del Tesoro de Estados Unidos. Las sanciones estadounidenses también afectan fuertemente a las relaciones de Cuba con terceros países, como han demostrado en los últimos años las elevadas sanciones estadounidenses contra bancos europeos por violar las sanciones estadounidenses. Bajo el presidente Trump las sanciones se endurecieron aún más.

Otra restricción estructural externa es la comunidad de emigrantes cubanos en Estados Unidos, cuyos líderes se alinean en gran medida con las políticas de línea dura de Estados Unidos contra la isla. Al mismo tiempo, esta comunidad es un activo, dado el flujo anual estimado (antes de la pandemia) de más de 3.000 millones de dólares en remesas.

Limitaciones estructurales

7

'06 '22 10



1



Cuba cuenta con una mano de obra bien formada, pero los incentivos laborales y los salarios dentro del sector estatal son muy débiles. La aversión del gobierno a la creación de riqueza privada es como una limitación estructural. No solo se debe a la obstinación ideológica, sino también al resultado de una cultura política y una estructura social moldeadas durante seis décadas.

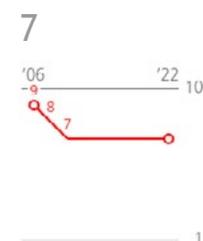
Cuba es azotada periódicamente por huracanes, que causan daños de diversa índole. Con el cambio climático, se prevé que la intensidad de las tormentas tropicales aumente. Lo mismo ocurre con las sequías, que han afectado a la agricultura cubana en los últimos años.

Cuba está casi libre de enfermedades infecciosas tropicales. Consiguió evitar que la pandemia de Covid-19 se extendiera durante la mayor parte de 2020, pero vio cómo las tasas de infección se disparaban en diciembre y en los primeros meses de 2021. La tasa de mortalidad sigue siendo muy baja en comparación con otros países. Sin embargo, las repercusiones económicas de la pandemia, que paralizaron el turismo, han sido un shock muy perturbador. Esto no ha limitado las transformaciones estructurales, sino que ha sido un factor clave para impulsar una reforma monetaria y cambiaria en enero de 2021.

Después de 1959, el proceso revolucionario cubano acabó con la mayoría de las formas independientes de organizaciones de la sociedad civil, así como con los medios de comunicación independientes. Fueron sustituidas por los medios de comunicación oficiales, patrocinados por el Estado, los sindicatos y las organizaciones de masas. Estas últimas incluyen los Comités de Defensa de la Revolución (organizados en los barrios), la Unión de Trabajadores Cubanos, la Federación de Mujeres Cubanas, la Unión de la Juventud Cubana y la Asociación de Pequeños Agricultores.

Existe un amplio abanico de asociaciones profesionales; aunque no sean independientes y respondan al Partido Comunista o a las instituciones estatales, son una parte fundamental de lo que puede significar la vida cívica en el contexto de un Estado de partido único. La Unión de Escritores y Artistas es un importante foro en el que se disputan los límites de lo que se puede decir y discutir en Cuba. Algunas asociaciones científicas, grupos de intelectuales y grupos emergentes de medios digitales son ejemplos de entidades de la sociedad civil en evolución. En particular, los medios de comunicación independientes han llegado a cumplir el papel de oposición política de facto. El

Tradiciones de la sociedad civil





gobierno considera a muchos de ellos como actividades contrarrevolucionarias financiadas desde el extranjero para derrocar al régimen.

Lo mismo puede decirse de muchos artistas, cuya obra es conocida por ser crítica con el Estado. Aunque la mayoría de los artistas trabajan individualmente, muchos están conectados entre sí a través de vínculos sociales y profesionales, así como de los medios de comunicación social. Las actividades y la reacción del Estado ante el Movimiento San Isidro y el movimiento 27N son ejemplos de ello.

En Cuba, la sociedad civil podría concebirse parcialmente en términos de redes más que de asociaciones. Las revistas intelectuales, como Temas y los debates que organiza, son foros de compromiso cívico intelectual. La comunidad LGBTQ ha participado activamente en la sociedad civil, aunque carece de autonomía e independencia organizativa. Del mismo modo, los activistas afrocubanos también cuentan con redes que pretenden influir en la sociedad y la política.

La confianza social es difícil de evaluar.

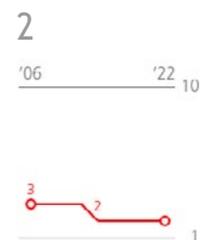
Hay algunas pruebas de la participación en la vida pública de la Iglesia católica, de algunas religiones afrocubanas y también de algunas comunidades de fe evangélica. Estos grupos se hicieron muy visibles en el debate de la reforma constitucional en 2018/19 en el que los grupos religiosos hicieron una fuerte campaña –con éxito– contra la legalización del matrimonio entre personas del mismo sexo.

Los incidentes de violencia política son extremadamente raros. La violencia criminal sigue siendo muy baja.

La clase social está reapareciendo y está produciendo divisiones sociales, especialmente en zonas urbanas como La Habana. Esto produce frustración e ira en una sociedad que fue socializada para creer en la igualdad. La desigualdad racial, en particular, ha aumentado desde la década de 1990. Hasta ahora, nadie en la isla ha politizado la potencialmente grave división social de la raza. Pero la ira y la frustración entre los afrocubanos pobres y de clase trabajadora va en aumento.

La discriminación religiosa fue en su día grave, pero se atenuó bajo el mandato de Raúl Castro. En 1991, los estatutos del Partido Comunista eliminaron el ateísmo como condición para ser miembro del partido. Los grupos religiosos

Intensidad de conflicto





y confesionales compiten entre sí, pero no tienen tradición de recurrir a la violencia.

Entre la comunidad de emigrantes, especialmente entre las cohortes de mayor edad, las actitudes de clase van de la mano de los prejuicios raciales y de fuertes tintes de venganza política.

II. Desempeño de gobernanza

14 | Capacidad de dirección

Desde la crisis de 1989, la prioridad estratégica del gobierno cubano ha sido mantener el sistema socialista y el orden político establecido. Lo ha conseguido a pesar de los numerosos desafíos (por ejemplo, las sanciones de Estados Unidos, la crisis económica y la emigración masiva). Además, logró orquestar con éxito la transición del liderazgo político, primero de Fidel a Raúl Castro y luego de Raúl Castro a un sucesor más joven, sin provocar fisuras entre la élite política ni disturbios sociales en las calles. Esta prioridad se ha cumplido plenamente. El traspaso de la jefatura del Estado a Miguel Díaz-Canel se produjo sin problemas y sin incidentes. Otra prioridad clave es la prestación de servicios básicos, como la atención sanitaria y la educación a la población. La alta prioridad otorgada a la contención del coronavirus dio como resultado la tasa de infección más baja de todos los países latinoamericanos. Sin embargo, las graves consecuencias económicas de la pandemia han hecho que muchos objetivos de desarrollo sean inalcanzables en un futuro próximo.

En 2006, cuando Raúl Castro asumió la presidencia, una de sus prioridades fue formular una agenda de reformas económicas graduales y hacer que las instituciones del socialismo burocrático la aprobaran ampliamente. Este proceso tardó más de lo previsto, pero en los congresos del partido de 2011 y 2016 se aprobaron documentos de lineamientos estratégicos (Lineamientos de La Política Económica y Social del Partido y La Revolución) con un primer conjunto de medidas de reforma –que incluían la autorización de un incipiente, aunque controlado, sector privado– y se institucionalizaron en la reforma constitucional aprobada en 2019. El objetivo general es garantizar la «continuidad e irreversibilidad del socialismo», así como promover el desarrollo económico y mejorar el nivel de vida de la población.

Puntaje del tema

Priorización

7





La economía cubana está planificada de forma centralizada desde principios de la década de 1960, y el gobierno presenta formalmente un presupuesto anual y un plan para su aprobación por la Asamblea Nacional. Los objetivos de producción fijados no suelen cumplirse, y los planes suelen estar subordinados a la resolución de problemas a más corto plazo y a la gestión de crisis. Cuando Miguel Díaz-Canel llegó a la presidencia en 2018, una de las prioridades políticas era la reforma constitucional; ésta se debatió y finalmente se aprobó en referéndum en 2019. Sin embargo, no se han cumplido las prioridades de la política económica, como restablecer el crecimiento económico, mejorar los salarios y atraer una importante inversión extranjera directa.

Durante la pandemia de Covid-19, salvar vidas fue la máxima prioridad del gobierno cubano. Esto ha tenido un impacto extremadamente adverso en la economía. Sin embargo, también ha obligado al gobierno a aplicar políticas económicas que debían haberse aplicado hace tiempo, como la reforma monetaria y la apertura del sector privado.

El gobierno ha sido eficaz en sus prioridades políticas clave: defender la soberanía nacional y mantener la estabilidad del régimen a pesar de la crisis económica y del cambio de liderazgo de Fidel y Raúl Castro a una cohorte de cuadros más jóvenes.

Sin embargo, ha sido mucho menos eficaz en la aplicación de sus proclamados objetivos de política económica y de la agenda de reformas descrita en los documentos de orientación adoptados durante el mandato de Raúl Castro. No fue el éxito de la reforma gradual, sino la repentina profundización de la crisis económica inducida por la pandemia en 2020 lo que impulsó al gobierno a implementar una reforma monetaria y cambiaria largamente pospuesta. Aunque el plan original era la unificación monetaria, se consideró que no era viable en el contexto actual. En su lugar, se implementó un nuevo sistema de doble moneda: mientras que el peso convertible (CUC) fue destituido y el peso cubano (CUP) quedó como única moneda nacional, la expansión de un circuito paralelo de venta al por menor en moneda dura convierte de hecho al dólar estadounidense -aunque sea en forma de tarjetas bancarias- en la moneda competidora (y ciertamente superior) de la economía cubana.

Muchos otros objetivos de reforma, como el aumento de la eficiencia de las empresas estatales y el restablecimiento del poder adquisitivo de los salarios estatales, se han paralizado en gran medida desde 2016. El arrendamiento

Implementación

6

'06 '22 10





de tierras ociosas a los agricultores ha sido tan poco entusiasta que ha dado lugar a una escasa o nula mejora de la producción agrícola. La reimposición de los controles de precios contradice las medidas aplicadas para estimular la producción. Las políticas destinadas a crear un sector no estatal lo suficientemente grande como para absorber el exceso de mano de obra del ineficiente sector estatal no se han aplicado de forma coherente. La transición prevista de un sistema de seguridad social basado en la cobertura universal (por ejemplo, en el caso de las cartillas de racionamiento) a otro dirigido a los necesitados no se ha llevado a cabo. La expansión del sector cooperativo ha sido rudimentaria.

Más allá de la esfera económica, el gobierno de Miguel Díaz-Canel ha sido eficaz en la aplicación de una importante medida de reforma, a saber, la reforma de la Constitución del país en 2019.

En principio, el gobierno cubano aprende de las experiencias pasadas, así como de los ejemplos extranjeros. Una lección histórica clave ha sido el colapso de los sistemas socialistas de la Unión Soviética y de Europa del Este, con el entendimiento de que a) las reformas son arriesgadas y, por lo tanto, deben mantenerse en el mínimo necesario para sostener el sistema, y b) que preservar la cohesión de la élite es primordial para la estabilidad del régimen. Estas lecciones explican el lento e incoherente proceso de reformas económicas desde 1989.

El gobierno de Díaz-Canel ha aprendido de la capacidad de Raúl Castro para mantener el régimen a flote que la estabilidad es más importante que el crecimiento económico. Esto incluye también la lección de que todas las reformas deben ser graduales. La decisión de implementar la tan postergada reforma monetaria el 1 de enero de 2021 refleja el aprendizaje de que las condiciones extremas de la recesión económica de 2020 no permitían continuar con un enfoque gradualista a una velocidad tan lenta. No obstante, el gobierno tendrá en cuenta las lecciones históricas de la desaparición de la Unión Soviética y prestará una atención extrema para evitar que la reforma se descontrole, dando lugar a divisiones entre las élites o abriendo un espacio para la contestación desde abajo.

Al mismo tiempo, Díaz-Canel ha comprendido que la modernización tecnológica es imperativa y, a partir de la experiencia de China, que los medios digitales pueden ser compatibles con un gobierno sostenido del Partido

Aprendizaje
de políticas

6





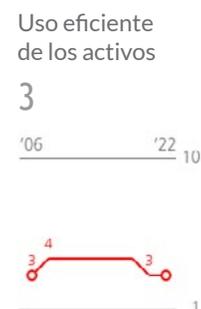
Comunista y ser una importante fuente de ingresos. En el primer año de mandato de Díaz-Canel, el acceso a Internet residencial y móvil está disponible, y los servicios desplegados producen una importante fuente de ingresos para el Estado.

El enfoque político del gobierno es descendente y las consultas populares –como en el proceso de reforma constitucional de 2018/19– muy limitadas en su alcance y controladas desde arriba. Aun así, el gobierno ha dado marcha atrás en casos en los que percibió un descontento generalizado. El caso más destacado fue el de la legalización del matrimonio entre personas del mismo sexo, que se abandonó después de que grupos religiosos, las bases del partido y la sociedad en general se opusieran de forma atípica a la medida. Asimismo, en el proceso de reforma monetaria, se redujeron las subidas anunciadas de las tarifas eléctricas y una serie de precios fijados por el Estado para los productos, como reacción al descontento público. El gobierno se basa en una serie de actividades de control para percibir e informarse de las percepciones populares, aunque no son transparentes y podría decirse que no son totalmente fiables.

15 | Eficiencia de los recursos

En el mejor de los casos, el gobierno utiliza solo una parte de los recursos humanos, financieros y organizativos disponibles de forma eficiente, ya que los criterios políticos prevalecen y se imponen a la eficiencia. Esto es especialmente cierto en lo que respecta al personal administrativo, ya que el Partido Comunista examina todos los nombramientos de altos cargos en las oficinas gubernamentales, empresas estatales, hospitales, universidades, etc. Además, los bajísimos salarios del sector estatal han llevado a un gran número de personal cualificado a buscar trabajos mejor pagados en el turismo o el sector privado, debilitando así la eficacia de la administración pública y los servicios estatales. Además de la fuga de cerebros interna, muchos de los ciudadanos más formados y dinámicos de Cuba no ven suficientes recompensas materiales ni perspectivas profesionales en la isla, lo que da lugar a una elevada tasa de emigración neta.

No existe una planificación o ejecución presupuestaria transparente. La política fiscal anticíclica y expansiva iniciada en 2016 se llevó a cabo a costa de aumentar el déficit fiscal, exacerbado a raíz de la pandemia del Covid, cuando





Cuba perdió aproximadamente la mitad de sus ingresos en divisas. Se estimaba que en 2020 el déficit fiscal alcanzaría entre el 18 % y el 20 % del producto interior bruto, casi triplicando la cifra del año anterior.

En lo que respecta a los recursos organizativos, durante mucho tiempo, la Cuba socialista fue conocida por sus impresionantes logros en materia de educación, pero también por su incapacidad para obtener beneficios de crecimiento económico de su inversión en capital humano. Solo en este siglo el gobierno ha sido capaz de exportar servicios profesionales, aunque solo a través de empresas estatales, o de comercializar algunos de sus logros en biotecnología, aunque a escala modesta. Las brigadas médicas enviadas al extranjero para combatir el Ébola en África y, más recientemente, los brotes de Covid-19 en tres docenas de países se han convertido no solo en un éxito diplomático, sino también en una fuente de ingresos en divisas.

El proceso de cambio económico pro mercado, autorizado en el VI Congreso del Partido de 2011, mejoró la capacidad del gobierno para coordinar algunos objetivos conflictivos. Pero bajo el mandato de Raúl, nunca evolucionó hacia un programa de políticas implementado de forma coherente, sino que sufrió un interminable «stop and go». La reforma monetaria y cambiaria implementada el 1 de enero de 2021, permite por primera vez una evaluación efectiva de la rentabilidad (o no) de las empresas estatales y hace posible la asignación de recursos según las lógicas de eficiencia y generación de ingresos reales. Si esto se combina –como se anunció– con una mayor autonomía de las empresas estatales y una expansión de las actividades del sector privado, las lógicas del mercado asumirían un papel mayor que el que han tenido desde la revolución. Sin embargo, las prioridades predominantes de la dirección política se centran en la estabilidad del régimen y la cohesión de las élites, lo que hace dudar de la aplicación coherente y consecuente de los planes anunciados.

Los gestores de la producción y los servicios practican el acaparamiento para asegurarse de que dispondrán de los insumos necesarios para su trabajo, es decir, sobredemandan y almacenan dichos insumos, creando grandes inventarios y escasez puntual en el resto de la economía. La falta de pago también caracteriza a gran parte de la economía cubana. Tanto el acaparamiento como la falta de pagos son manifestaciones de lo que ocurre cuando la coordinación está deteriorada.

Coordinación de políticas

6

'06 '22 10





La corrupción ha sido un problema menor en Cuba que en otros países latinoamericanos, caribeños y ex comunistas. Sin embargo, la corrupción gubernamental se ha convertido en un problema debido a la convergencia de tres fuerzas: la apertura de un sector de moneda fuerte y una economía limitada basada en el mercado con niveles significativos de intervención estatal y una base legal débil; la pequeña corrupción generalizada en la vida cotidiana que crea una mentalidad de que las reglas están para romperse, y la ausencia de instituciones o medios de comunicación independientes que puedan actuar como guardianes y garantizar la transparencia.

La corrupción ha aparecido principalmente en los sectores que se han abierto a las actividades del mercado, sobre todo el turismo, las operaciones de comercio exterior, las empresas conjuntas y algunas entidades que exportan servicios profesionales. En 2020, con la reducción de los sectores en dólares de la economía, es probable que la corrupción también haya disminuido. Sin embargo, como los procesos judiciales carecen de transparencia y los medios de comunicación independientes no informan, es difícil evaluar la escala y el alcance de la corrupción. Además, debido a la falta de transparencia, es imposible determinar hasta qué punto las acusaciones de corrupción son sustanciales, tienen una motivación política o son simplemente producto de venganzas personales.

Raúl Castro adoptó una línea mucho más sistemática contra la corrupción que Fidel Castro. Raúl también dejó establecida la vigilancia anticorrupción y facultó a la Contraloría General para perseguir los casos de corrupción siempre que las pruebas lo justificaran, incluidos los casos contra funcionarios poderosos. La Contraloría General se ha convertido en un actor importante en la política cubana, sin limitación aparente del alcance de lo que la agencia puede investigar. No hay indicios de que esto haya cambiado bajo el liderazgo de Díaz-Canel. En los tres primeros años de su mandato, no se hizo público ningún escándalo de corrupción importante.

16 | Creación de consenso

El gobierno cubano se adhiere a un concepto de «democracia popular», que es fundamentalmente diferente del concepto de democracia utilizado por el BTI. Los líderes políticos tienen una retórica que se opone a la falsa unanimidad o pide un debate más franco. Pero esto nunca cruza la línea de cuestionar

Políticas anticorrupción

5

'06 '22 10



1

Consenso de objetivos

3

'06 '22 10



1



el gobierno de un solo partido o permitir elecciones competitivas. La reforma constitucional aprobada en 2019 promete modernizar las funciones del Estado y aclarar la división de funciones, lo que podría reforzar un sistema *sui generis* de controles y equilibrios. Las incipientes organizaciones de la sociedad civil y una esfera mediática digital de abajo a arriba parecen más comprometidas con los objetivos democráticos liberales, al igual que los grupos de la oposición, leales o disidentes. Muchas de estas organizaciones alternativas no son democráticas en sí mismas, como la Iglesia católica. El compromiso de los grupos de la oposición con la democracia nunca se ha puesto a prueba.

Existe un consenso entre la élite dirigente de que el socialismo tiene que integrar algún tipo de elementos de mercado. Sin embargo, no hay consenso sobre hasta dónde debe llegar. Los congresos del Partido Comunista de 2011 y 2016, y la reforma constitucional de 2019 respaldaron un sistema económico en el que el Estado mantiene un papel central, incluso como propietario de muchos de los medios de producción clave, pero en el que se respeta a los actores del mercado y se les otorga un papel legítimo. También existe un consenso para evitar la acumulación incontrolada de riqueza privada. El sector privado se concibió inicialmente como un conjunto de trabajadores «autónomos» y los dirigentes políticos se han esforzado durante mucho tiempo por aceptar el término de pequeña y mediana empresa. El término «economía de mercado» no es aceptado por el gobierno actual. Los grupos de la oposición apoyan en general una versión mucho más audaz de la economía de mercado. A través de un programa llamado «Cuba Emprende», la arquidiócesis católica de La Habana patrocina la formación empresarial para las personas interesadas en poner en marcha pequeñas empresas.

En el sentido normativo utilizado por el BTI, la élite dirigente dentro del gobierno, el Partido Comunista y los militares son actores antidemocráticos que han impedido efectivamente la democratización del país. Los reformistas del régimen pretenden promover reformas económicas más dinámicas y coherentes, y crear espacios de debate más amplios, incluyendo a veces más autonomía para los actores de la sociedad civil, medios de comunicación más plurales y mayor tolerancia ideológica. Sin embargo, la transición a una democracia multipartidista y liberal no es bien recibida por nadie que actúe dentro de las estructuras políticas establecidas. Dadas las tensiones estructurales entre Cuba y el gobierno de Estados Unidos, y las demandas de propiedad y

Actores
antidemocráticos

1

'06 '22 10

1 1



derechos humanos de la comunidad cubano-americana en Estados Unidos, los reformistas temen un cambio de régimen abrupto no menos que los partidarios de la línea dura.

En la actualidad, los reformistas democráticos abiertos se encuentran fuera de las estructuras del Estado y del partido en algunos grupos de la sociedad civil, medios de comunicación independientes emergentes, artistas y pequeños grupos de oposición política explícita. Los intentos de los antiguos editores de Espacio Laical, una publicación católica laica, de crear apoyo para una «oposición leal», que respete y actúe dentro del marco político existente, solo tuvieron éxito entre un pequeño grupo de intelectuales. Su iniciativa, que llegó a conocerse como «Cuba Posible», fue fuertemente socavada por la seguridad del Estado, lo que condujo a la fragmentación del grupo y a su definitiva disolución.

Los artistas y periodistas independientes que forman parte del movimiento 27N desafían las normas establecidas gracias a su gran conocimiento de las redes sociales, su capacidad de organización, sus vínculos transnacionales y su aparente falta de miedo.

Uno de los objetivos y logros de la revolución de 1959 ha sido reducir las divisiones socioeconómicas entre clases sociales, grupos raciales, regiones y zonas urbanas y rurales. Aunque estos logros se están erosionando, y las desigualdades sociales y raciales están volviendo, todavía no son clivajes sociales estructuralmente arraigados, como lo eran antes de 1959. El gobierno ha adoptado la política de dar a los afrocubanos y a las mujeres una representación adecuada en las instituciones del Estado y del Partido Comunista.

La organización basada en la raza sigue estando prohibida por ley para las instituciones sociales, económicas y políticas. Sin embargo, existen varias asociaciones basadas en la nacionalidad, la etnia, la religión y la identidad, que realizan una amplia gama de actividades, como las asociaciones regionales españolas, las asociaciones de apellidos chinos y la Asociación Cultural Yoruba para los cubanos que practican una religión afrocubana. También están la Asociación Cultural Antillana, la Asociación Árabe, el Centro Cultural Judío y un grupo cultural haitiano. Estas organizaciones, todas ellas apoyadas oficialmente por el Estado cubano, reflejan los numerosos grupos de inmigrantes que han llegado a Cuba a lo largo de los siglos.

Manejo de conflictos

6

'06 '22 10



1



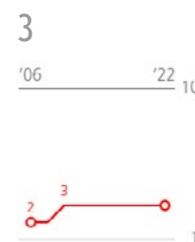
Dadas las crecientes desigualdades raciales y el aumento del racismo manifiesto en la isla, los activistas afrocubanos están denunciando estas cuestiones. El gobierno ha intentado constantemente minimizar las crecientes desigualdades raciales y el racismo en la isla. Se trata de cuestiones delicadas para un gobierno que se ha enorgullecido de haber creado una sociedad igualitaria. Dado el aumento de las desigualdades raciales y la frustración que sienten muchos afrocubanos al respecto, la raza podría convertirse en un tema explosivo en el futuro.

Si se cuenta la diáspora cubana como parte de la sociedad cubana, existe una amplia brecha social entre los aproximadamente dos millones de descendientes de cubanos en el extranjero y los 11 millones de cubanos en la isla. El gobierno ha adoptado un tono más reconciliador con los emigrantes, siempre que no estén vinculados a la dirección política del exilio cubano en Estados Unidos. En 2013, el gobierno facilitó los viajes de los cubanos al extranjero. Desde entonces, las líneas entre los viajes, las estancias prolongadas en el extranjero y la emigración se han difuminado. Eso también es una herramienta del gobierno para gestionar posibles tensiones políticas y sociales, con el gobierno utilizando los viajes y la emigración como una válvula de presión.

En Cuba, las asociaciones de intereses cívicos, económicos y profesionales no son independientes del Estado, sino que están subordinadas a la dirección del Partido Comunista. Sin embargo, aunque están inscritas en una lógica vertical descendente, las asociaciones (algunas más que otras) articulan algunos de los intereses de sus representados y a veces expresan su descontento de forma cuidadosamente gestionada. Aunque no se trata de organizaciones de la sociedad civil en el sentido plenamente independiente del término, sus luchas por la autonomía y sus intentos de representar los intereses de sus miembros son relevantes para las relaciones entre el Estado y la sociedad.

La dirección política responde a estas organizaciones, los líderes políticos asisten y hablan en sus actos, y sus preocupaciones son escuchadas. Por lo tanto, aunque hay representación y participación (por parte de algunos temas e intereses de la sociedad civil), se produce de forma estrictamente controlada, gestionada por el Estado y las jerarquías de los partidos. Las protestas abiertas o los actos de rebeldía son poco frecuentes y se tratan con rapidez y a veces con dureza. Cuando surgen subculturas que podrían fomentar las protestas públicas, la estrategia típica del Estado es doble: establecer límites

Participación de la sociedad civil





y hacerlos cumplir en casos ejemplares, y abrir canales institucionales de participación pública controlados por el Estado. La Agencia para la Música Rap Cubana es un ejemplo de esta estrategia de cooptación. Una política similar de divide y vencerás fue adoptada en respuesta a las protestas públicas de los artistas en noviembre de 2020.

Más allá de este patrón de instituciones controladas por el Estado, son pocas las organizaciones formalizadas y que representan intereses sustanciales. Han surgido plataformas digitales que se han convertido en importantes foros de contestación y debate. Aunque el Estado lo tolera hasta cierto punto, los periodistas independientes son objeto de difamación y acoso público una y otra vez. El gobierno no ve a los medios de comunicación independientes como un actor legítimo en la vida pública.

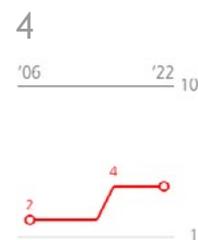
Los dirigentes políticos mantienen canales de comunicación con las comunidades religiosas y son moderadamente receptivos a ellas. En particular, la Iglesia católica se ha convertido en un importante mediador para el gobierno. El gobierno ha permitido que Cáritas, la organización caritativa de la Iglesia, amplíe significativamente su labor humanitaria y de ayuda en la isla.

En el proceso de reforma constitucional de 2018/19, se permitió a la gente tomar posiciones abiertas contra la propuesta de legalización del matrimonio entre personas del mismo sexo. Los grupos religiosos se manifestaron especialmente en estas protestas. En un caso extraordinario de capacidad de respuesta, el gobierno reaccionó retirando rápidamente esta cuestión del proyecto constitucional.

En general, los dirigentes no abordan los actos históricos de injusticia ni inician un proceso de reconciliación. No obstante, hay algunos signos positivos.

El gobierno ha adoptado un tono reconciliador hacia la diáspora cubana. Distingue entre los cubanos en el extranjero, que son reconocidos como parte de la nación cubana y se les permite visitar Cuba con pasaporte cubano, y una minoría de activistas políticos que el gobierno denuncia. Hasta que la administración Trump intensificó las restricciones en 2020, los cubano-americanos enviaban unos 3.000 millones de dólares en remesas cada año a Cuba, y los cubano-americanos constituían el segundo mayor grupo de visitantes a Cuba después de los turistas canadienses.

Reconciliación





La política del gobierno hacia los homosexuales ha cambiado sustancialmente. Mientras que en los años sesenta y setenta los hombres homosexuales eran enviados a campos de trabajo, en la última década, Cuba se ha convertido en un fuerte defensor nacional e internacional de los derechos LGBTQ.

La política cultural de línea dura de los «cinco años grises» de la década de 1970 ha sido muy discutida en las instituciones culturales de Cuba. Aunque no se ha presentado ninguna excusa formal ni se ha sancionado a los antiguos burócratas por su abuso de poder, las medidas simbólicas para rehabilitar a las víctimas de estas políticas represivas han tenido un eficaz efecto reconciliador.

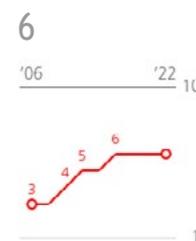
Teniendo en cuenta cómo el conflicto cubano-estadounidense se había traducido en una confrontación interna dentro de Cuba durante décadas, el acercamiento de Cuba a Estados Unidos bajo el presidente Obama fue un paso enorme, no solo en los asuntos internacionales sino también hacia la reconciliación interna. Aunque la administración estadounidense de Trump acabó con este espíritu, los pasos históricos en la normalización de las relaciones han tenido un efecto duradero en la sociedad cubana, que podría reactivarse durante la presidencia de Biden.

17 | Cooperación internacional

En términos generales, la agenda de desarrollo de los dirigentes políticos cubanos puede resumirse en reformas parciales orientadas a un nuevo modelo de desarrollo económico sostenible, entre otras cosas para legitimar y estabilizar el orden político actual. Para ello, el gobierno recurre al apoyo internacional, pero trata de evitar las condiciones para recibirlo. Los donantes occidentales tienden a ser vistos con sospecha de tener una agenda oculta para erosionar el régimen político. Dado que los riesgos políticos superan a los beneficios económicos, el gobierno ha adoptado una y otra vez posturas duras en las negociaciones que finalmente han llevado a bloquear o poner fin a los proyectos de ayuda.

A partir de la década de 2000, el gobierno utilizó los beneficios de su relación con Venezuela para suspender las reformas orientadas al mercado y reforzar las estructuras de mando y control. Cuba también ha utilizado su relación económica con China para promover los objetivos del gobierno. China ha insistido en que Cuba pague sus deudas y sus facturas anuales de importación. Como resultado, el gobierno cubano tiene menos recursos flexibles.

Uso efectivo de la ayuda





China ha proporcionado muy poca «ayuda al desarrollo», a excepción de algunas ayudas para proyectos. Para la política cubana, China es el actor externo fuerte con credibilidad interna para abogar por las reformas de mercado dentro de un marco de gobierno de partido único.

La asistencia de la Unión Europea ha sido de bajo perfil, centrada en programas de ayuda para huracanes y seguridad alimentaria. Desde 2014, esto incluye también el apoyo a la modernización económica y social, pero con sumas modestas. En 2016 se firmó un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación. La ayuda de los distintos gobiernos europeos ha sido modesta pero coherente con la propia agenda del gobierno cubano.

La agenda del gobierno también ha cambiado con respecto a las instituciones internacionales. En otoño de 2016, Cuba firmó su primer acuerdo formal con una institución financiera internacional de economía de mercado, el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF); el acuerdo preveía principalmente un intercambio de información. Pero el gobierno parece haberse embarcado finalmente en el uso de socios internacionales para avanzar en una agenda de desarrollo.

Cuba cumple las normas establecidas por las organizaciones internacionales y regionales a las que pertenece. Se ha comprometido firmemente con organizaciones que no incluyen a Estados Unidos ni al Norte Global, y que no interfieren en la política interna, como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). A pesar de una invitación para volver a la Organización de Estados Americanos en 2009, Cuba declinó, negándose a aceptar la Carta Democrática Interamericana, que se ha convertido en la base constitucional de la organización. Cuba no acepta la jurisdicción de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ni la de los Tribunales Interamericanos de Derechos Humanos.

Cuba suele ser un socio fiable en los acuerdos que inicia y es conocida por su alto nivel de profesionalidad cuando coopera con organizaciones internacionales como la OMS. En la década de 1960, Cuba desarrolló una forma alternativa de ayuda social internacional y de cooperación con otros países en los ámbitos de la asistencia sanitaria, la educación, la agronomía y la ayuda en caso de catástrofe, entre otros. Cuba también ha respondido a numerosas crisis mundiales, como los terremotos de Haití y Pakistán, y la crisis del Ébola en África Occidental. Durante la reciente pandemia de Covid-19, ha enviado

Credibilidad

5

'06 '22 10





brigadas médicas a tres docenas de países, entre los que destaca Italia en la situación de emergencia sanitaria de principios de 2020.

Cuba incumplió sistemáticamente sus obligaciones de deuda internacional en 1960, 1986 y varias veces en las décadas siguientes. El gobierno de Raúl Castro regularizó la mayoría de estas obligaciones de deuda internacional y renegoció su deuda con el Club de París. Sin embargo, la recesión económica de los últimos años provocó nuevos atrasos en el servicio de la deuda.

Cuba firmó acuerdos de no proliferación nuclear tras el colapso de la Unión Soviética, y convenios antiterroristas de la ONU tras el 11 de septiembre de 2001. Cuba nunca ha suministrado «casco azul» a las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Por lo general, no ha cooperado con respecto a los derechos humanos civiles, las normas laborales y otras convenciones similares, mientras que ha sido un firme defensor de los derechos humanos sociales, como el acceso a la salud y la educación. Cuba ha sido elegida en varias ocasiones miembro del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, donde utiliza el argumento de la soberanía nacional para rechazar la insistencia internacional en el respeto de los derechos humanos liberales.

Cuba es miembro de la Comunidad Regional de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), aunque esta organización ha perdido gran parte de su relevancia pasada. Cuba participa en las Cumbres Iberoamericanas, en el proceso de cumbres UE-ALC y es miembro de la Asociación de Estados del Caribe. Venezuela es un estrecho aliado político en la política internacional.

Cuba mantiene relaciones diplomáticas con todos sus vecinos, incluyendo ahora a Estados Unidos. Las relaciones políticas con los países latinoamericanos varían en función de las orientaciones y coyunturas ideológicas. El ascenso de los líderes de la derecha en muchos países ha aumentado las tensiones en las relaciones de Cuba con los países latinoamericanos. En Brasil y Ecuador, el fin de los gobiernos de izquierda puso fin a importantes acuerdos de cooperación médica.

La cooperación con los gobiernos de las islas del Caribe es, en general, excelente. Los primeros ministros de varios países anglófonos reciben habitualmente servicios sanitarios en Cuba. Cuba ha prestado ayuda en casos de catástrofe a muchos países del Caribe y ha apoyado la lucha contra la pandemia del Covid-19 con personal médico.

Cooperación regional





La cooperación cubana con Estados Unidos en materia de migración, misiones de búsqueda y rescate, narcotráfico y cooperación científica, entre otras, ha mejorado significativamente desde la administración estadounidense de Obama. Si bien la cooperación se vio afectada bajo la administración estadounidense de Trump, Cuba no la dio por terminada.

PERSPECTIVAS ESTRATÉGICAS

Con Joe Biden como presidente de EE.UU., Cuba puede esperar una vuelta a un enfoque político más orientado al diálogo que el que existía anteriormente. La Unión Europea y sus Estados miembros podrían intensificar la cooperación de bajo nivel con Cuba sin temer represalias de Estados Unidos. Sin embargo, los conflictos subyacentes persistirán. Tanto Estados Unidos como Europa querrán ver avances en materia de libertades civiles –aunque estén muy por debajo del umbral del cambio de régimen– ya que necesitan justificar las políticas de compromiso frente a los críticos que las tachan de cooperar con una dictadura. Cualquier acto represivo contra la oposición interna tendrá un alto costo político internacional. La alianza de Cuba con Venezuela será una fuente adicional de contención. Más allá de esto, La Habana mantendrá una política exterior sobria que evite las provocaciones. El gobierno buscará un *modus vivendi* constructivo con la nueva administración estadounidense y mantendrá buenos lazos con Europa, aunque el fuerte rechazo a todo lo que percibe como «injerencia en los asuntos internos» significa que los avances en las negociaciones serán lentos y es probable que continúen los estancamientos diplomáticos. Cuba mantendrá fuertes redes de apoyo diplomático con América Latina y los países del sur global. Fomentar la inclusión en esquemas o instituciones de cooperación regional sería un enfoque útil.

Para los inversores, los socios comerciales y los acreedores, serían importantes los avances en la agenda de reformas económicas y el cumplimiento de las obligaciones contractuales, incluido evitar los atrasos en los pagos y los servicios de la deuda. Aunque se han producido avances en la legislación sobre la IED, en la práctica la inversión sigue viéndose empañada por procesos de toma de decisiones engorrosos y restricciones a las operaciones empresariales. Aunque la reforma monetaria y cambiaria mejora el clima empresarial, la contracción económica reduce la demanda potencial. El apoyo a nuevas medidas pro-mercado, pero también a programas de protección social para los



afectados negativamente por estas, podría constituir un campo fructífero para la cooperación con los actores estatales y no estatales occidentales, siempre que el gobierno no perciba este apoyo como un intento de socavar el régimen político. Un curso de reforma coherente también podría ayudar a atraer más inversiones y créditos de China. La apertura del mercado inmobiliario a la inversión extranjera podría ser una forma de atraer rápidamente divisas. El Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) podría convertirse en un actor privilegiado que apoye el proceso de reforma económica de Cuba.

La caída del tráfico aéreo relacionada con la pandemia y otras restricciones relacionadas con el coronavirus, así como los informes sobre las pésimas condiciones de vida de los cubanos de a pie, seguirán minando el atractivo de Cuba como destino turístico. Sin embargo, si el programa nacional de desarrollo de vacunas de Cuba tiene éxito y se pone en marcha una amplia campaña de vacunación, Cuba podría comercializarse como un destino turístico seguro mucho antes que otros países tropicales. Además, una vacuna contra el Covid-19 podría estimular los ingresos procedentes de la exportación de servicios médicos. Dados los recursos médicos de Cuba, la lucha contra la pandemia también podría constituir un campo privilegiado para la cooperación internacional, ya sea a través de la OMS, la Organización Panamericana de la Salud, en proyectos regionales o de forma bilateral.

Aunque la escasez de alimentos y el fuerte aumento del costo de vida sean las preocupaciones dominantes para la población en general, la presión interna para una cierta liberalización en el ámbito de la vida política y social de Cuba persistirá. Los grupos abiertamente opositores no han conseguido hasta ahora un gran número de seguidores, pero especialmente en las esferas intelectual y artística, la línea entre los que son críticos desde dentro de las instituciones establecidas y los que están «fuera de los límites» es cada vez más difusa. Los activistas de los medios digitales desde abajo y otras voces inconformistas seguirán buscando apoyo internacional para protegerse de la represión estatal.

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh - Germany
Teléfono: +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

Esta obra se encuentra bajo una licencia de Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.



Los logotipos de esta publicación están protegidos por derechos de autor, pero no están sujetos a licencias CC y, por lo tanto, no pueden utilizarse, distribuirse ni adaptarse sin el consentimiento por escrito de Bertelsmann Stiftung.

Para más información, consulte www.bti-project.org.

CONTACTO:

Fundación Bertelsmann
Carl-Bertelsmann-Strasse 256
33111 Gütersloh Alemania

Sabine Donner
Teléfono +49 5241 81 81501
sabine.donner@bertelsmann-stiftung.de

Hauke Hartmann
Teléfono +49 5241 81 81389
hauke.hartmann@bertelsmann-stiftung.de

Claudia Härterich
Teléfono +49 5241 81 81263
claudia.haerterich@bertelsmann-stiftung.de

Sabine Steinkamp
Teléfono +49 5241 81 81507
sabine.steinkamp@bertelsmann-stiftung.de



Índice de Transformación Bertelsmann 2022

BTI TRANSFORMATION
INDEX



CADAL es una fundación privada, sin fines de lucro y a-partidaria, cuya misión es promover los derechos humanos y la solidaridad democrática internacional.

www.cadal.org

Basavilbaso 1350 piso 10° Of. 02. Buenos Aires, República Argentina.
Tel: (54-11) 4313-6599 • 4312-774  centro@cadal.org

 [@cadal](https://twitter.com/cadal)  [fundacioncadal](https://www.instagram.com/fundacioncadal)  [cadal.org](https://www.facebook.com/cadal.org)  [cadaltv](https://www.youtube.com/cadal)