

# TRANSFORMACIONES LIMITADAS Y DESAFÍOS PERSISTENTES EN CUBA

Francesc Bayo



documentos



**Serie: América Latina**

Número 33. Transformaciones limitadas y desafíos persistentes  
en Cuba

© Francesc Bayo

© Fundació CIDOB, de esta edición

Barcelona, abril de 2010

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: [publicaciones@cidob.org](mailto:publicaciones@cidob.org)

URL: <http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-20.689-2004

ISSN: 1697-7688

Imprime: Color Marfil, S.L.

«Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra»

# **TRANSFORMACIONES LIMITADAS Y DESAFÍOS PERSISTENTES EN CUBA**

**Francesc Bayo\***

Abril de 2010

\*Investigador de CIDOB

*Agradezco los comentarios de Haroldo Dilla a un borrador anterior de este trabajo, aunque soy el único responsable de los posibles errores en su contenido*



## Sumario

<b>Introducción</b> .....	7
<b>Las transformaciones limitadas a partir de los años noventa</b> .....	11
Reforma económica limitada y controlada.....	11
Reafirmación del poder político.....	18
Reestructuración de las relaciones exteriores .....	24
<b>La sucesión de Fidel a Raúl</b> .....	33
Estabilidad política y cambios mínimos.....	33
A la espera de las reformas económicas y sociales .....	39
Ajustes en las relaciones exteriores .....	45
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	53
<b>Resumen / Abstract</b> .....	62



## **Introducción**

En el año 2009 se conmemoró el 50 aniversario de la revolución liderada por Fidel Castro y a la vez se cumplieron veinte años de la caída del Muro de Berlín. Aunque ambos acontecimientos son distantes en el tiempo y no tienen una relación directa, comparten la naturaleza de constituir dos hitos muy importantes que marcaron un antes y un después en la historia de Cuba. También se ha podido constatar que la efeméride del cincuentenario del inicio del proceso revolucionario se celebró con bastante austeridad, porque desde hace dos décadas el país ha estado arrastrando una situación de penuria económica y social que no ha logrado superar. Durante estos últimos veinte años, mostrando una gran capacidad de supervivencia por su adaptación a un mundo cambiante, el país ha salido adelante con bastantes dificultades y el núcleo formado por los dirigentes históricos de la revolución se ha mantenido en el poder con unas transformaciones mínimas y muy controladas. Sin embargo, la realidad es tozuda y dos décadas después del inicio de una crisis de dimensiones catastróficas, que por momentos ha afectado dramáticamente a los cubanos, parece como si Cuba se encontrara en un bucle del que no encuentra la salida.

Partiendo de la premisa de que las realidades sociales no son inmutables y que todo proceso histórico conlleva adaptaciones y cambios, este trabajo pretende hacer una síntesis de la evolución de Cuba desde 1989 hasta ahora, tratando de señalar los desafíos que han ido apareciendo, cómo se abordaron, qué transformaciones se produjeron y en qué situación acabaron. Dado que el período analizado es amplio y muy complejo, como muestra la abundante bibliografía que se ha producido en estos años, el objetivo de este estudio se limita a fijar algunos rasgos y tendencias estructurales de ese proceso, sin la pretensión de que sean concluyentes, aunque se pueden apuntar algunos resultados. Por un lado, se considera un éxito haber asegurado el mantenimiento de la soberanía nacional, junto a la supervivencia del régimen político y hasta

cierto punto un importante grado de cohesión social. Pero por otro lado, se ha considerado un fracaso el persistente déficit de autonomía de las personas y de los grupos sociales, además de la ausencia de mecanismos de participación política democrática. Finalmente, otros resultados que también se consideran fallidos son el deterioro continuado de la economía y de las condiciones de vida, que se agravan por la falta de un modelo de desarrollo estable que asegure el bienestar futuro de los cubanos.

El trabajo se ha dividido en dos partes correspondientes a dos etapas separadas por el cambio de Gobierno, dentro de la continuidad del régimen político, que se produjo a raíz de la enfermedad de Fidel Castro. Aunque la dimensión temporal y la densidad de contenidos entre una y otra no son en absoluto equiparables, se ha considerado así porque el relevo gubernamental supone un cambio institucional significativo en la historia política cubana. También porque ese cambio ha coincidido con una coyuntura económica internacional e interna particularmente crítica, donde aparecen unos desafíos que demandan nuevas respuestas y éstas también podrían afectar a la situación política. Finalmente, porque la primera etapa está cerrada y supone el fin de una era en la que Fidel Castro estuvo al frente del poder merced a su liderazgo personalista y carismático, mientras que la segunda está abierta y la sucesión apunta a un cambio hacia una mayor institucionalización. También cabe la posibilidad de especular si se está fraguando una ventana de oportunidades parecida a la que aconteció a principios de los años noventa, con la eventualidad de una apertura en la economía y en la sociedad, aunque hasta ahora no se puede discernir qué camino tomarán los acontecimientos. En cuanto a la estructura del análisis y la presentación del trabajo, en ambas etapas se ha seguido un esquema similar para reflejar las tendencias de la evolución en el ámbito económico, el político y la relación exterior.

En la primera parte se exponen las transformaciones limitadas y controladas que se practicaron a partir de los años noventa, después del colapso del comunismo en la antigua URSS y en la Europa del Este. Si

al principio el Gobierno cubano facilitó una tímida apertura de la economía, que algunos observadores apuntaron como la antesala de un cambio económico y social casi inevitable, al final esta apertura fue limitada y se produjo un retorno al modelo de planificación centralizada. Respecto al ámbito político, aunque aparecieron algunas alternativas más o menos discernibles dentro del sistema que abogaban por algún tipo de cambio con una participación más democrática, se acabó produciendo una reafirmación de los fundamentos del poder para asegurar el control y la continuidad del régimen político. Finalmente, ante la desaparición del aliado soviético y de la estructura de conexión internacional que propiciaba el campo socialista, el Gobierno cubano desarrolló una estrategia exterior para conseguir la reinserción internacional manteniendo la continuidad del sistema político en sus dimensiones esenciales.

En la segunda parte se explica la etapa en que se ha producido la sucesión del poder político entre los hermanos Castro, que ha funcionado sin mayor sobresalto dentro de los cauces institucionales establecidos por el propio sistema. Durante este breve período se ha intentado establecer un tránsito político desde un liderazgo personalizado a uno más colectivo e institucionalizado, que aún no ha acabado de cuajar. También se manifestaron inicialmente algunas perspectivas de cambio económico y social, que de momento no se han acabado de concretar. Mientras tanto, en la política exterior se ha relajado algo la polarización, se ha acentuado el pragmatismo y se ha tratado de diversificar las relaciones. Pero, salvo pocas excepciones, los avances son lentos y con la mayoría de países las relaciones son débiles y poco profundas. En resumen, la conclusión es que todavía se percibe un afianzamiento del inmovilismo, que tiende a perpetuar el statu quo como signo de defensa y fortaleza del régimen político, mientras que cada vez son mayores las incertidumbres ante los desafíos de futuro que afronta Cuba.



## **Las transformaciones limitadas a partir de los años noventa**

### **Reforma económica limitada y controlada**

Los fundamentos en que se ha asentado el desarrollo de la economía cubana tienen limitaciones estructurales, siendo la más significativa la restringida variedad de la producción, que además está fundamentalmente asociada a la explotación de recursos naturales y a menudo en condiciones de monocultivo económico. Históricamente el recurso más relevante fue la agricultura de exportación, especialmente la caña de azúcar, hasta que ese sector entró en crisis por motivo de la reestructuración internacional de la producción y del comercio del azúcar, pero también por razones internas derivadas de la pérdida de competitividad por la falta de una evolución en la organización de la producción y en la adaptación de la tecnología.

Como contraparte, esa estructura económica requiere importar en grandes cantidades bienes estratégicos que el país no dispone, como materias primas y energía, pero también otros que de momento no es capaz de producir, desde alimentos y otros bienes de consumo de primera necesidad a bienes de equipo en general. En ese contexto de asimetría continuada, con una escasa variedad de productos exportados y poca capacidad para aumentar los ingresos externos, junto a una necesidad cada vez mayor de importar y por tanto de incrementar los gastos, los desequilibrios en la balanza externa han sido estructurales y los ciclos de endeudamiento se han sucedido constantemente.

En cuanto a la política económica aplicada después del triunfo de la revolución, el debate ha girado en torno a dos perspectivas diferenciadas. Algunos autores argumentan que la evolución presenta frecuentes oscilaciones dentro del contexto de planificación centralizada, donde prima la lógica política por encima de la económica en aras de la defensa del régimen político. En cambio, según otra perspectiva, dado que no ha

existido un consenso claro y explícito sobre el modelo de desarrollo, la evolución ha sido más continuista y con ajustes graduales para asegurar la reproducción del sistema, en particular las políticas de bienestar<sup>1</sup>.

Por otro lado, para que funcionara la capacidad distributiva igualitaria que el Gobierno cubano ha querido asegurar a su población en las últimas décadas, habitualmente ha tenido que derivar hacia el consumo una cantidad de recursos considerable que ha mermado las posibilidades de inversión. Además, para contar con recursos adecuados para esa distribución y también para cubrir el déficit de inversiones, Cuba ha requerido usualmente de una relación especial con un socio privilegiado que le proveyera de ayuda exterior. Esta característica es propia de una estructura económica dependiente que durante el siglo xx no logró superar del todo la herencia colonial, pues antes de la revolución la relación con Estados Unidos mantuvo en buena medida un cariz subsidiario. Pero a partir de 1959 este aspecto se exacerbó mediante la relación tan favorable que se estableció con la URSS y los países de la Europa del Este, mientras que actualmente se podría estar reproduciendo en cierta medida con Venezuela.

En definitiva, en Cuba ha perdurado la condición de economía periférica, con un modelo de desarrollo de carácter extensivo y poco diversificado, y dependiente de otras economías más dinámicas y desarrolladas. Con estos antecedentes, el proceso de desarrollo seguido desde 1959 ha sido difícilmente sustentable y el nivel de bienestar del pueblo cubano ha estado sometido a serios vaivenes, debido principalmente a las limitaciones internas del propio modelo económico, y también a los frecuentes choques externos a los que está expuesto.

1. Para la tesis de una evolución cíclica de la economía cubana durante la revolución, con la aplicación alternadamente de políticas pragmáticas promercado y políticas idealistas antimercado, véase Mesa-Lago y Pérez López (2005). Para la perspectiva de continuidad con ajustes graduales, véase Emily Morris (2008).

Durante la segunda mitad de la década de 1980, la economía cubana había entrado de nuevo en una etapa de estancamiento por agotamiento del modelo de crecimiento y la crisis de pagos de la deuda externa contraída con los países capitalistas, que se pretendió afrontar con una vuelta a la concentración en la relación con sus aliados tradicionales. Esta especie de huida hacia adelante, que evitaba reformar las deficiencias del sistema, provocó que fuera mayor el choque producido por los acontecimientos de finales de 1989, cuando el país cayó en una grave crisis económica que amenazaba con el colapso. A lo largo de casi tres décadas, la dependencia cubana en el comercio, el crédito y la ayuda financiera había sido muy alta respecto a la antigua URSS y los países de la Europa del Este. Con la caída del Muro de Berlín y la disolución del bloque económico socialista, Cuba perdió unos socios estratégicos fundamentales, y en estas condiciones la presión del embargo norteamericano se notaba más y tenía más posibilidades de ejercer un mayor impacto que pudiera provocar una debacle<sup>2</sup>.

Entre 1989 y 1993, el PIB cubano se contrajo entre un 30% y un 40%, se perdieron prácticamente tres cuartas partes del comercio exterior, el déficit público se disparó hasta el 30% del PIB, la inflación se aceleró y la moneda nacional se devaluó notablemente. La industria azucarera, que había sido uno de los principales rubros de la economía, fue cayendo en barrena, mientras que otros sectores manufactureros se deterioraron aún más por la falta de inversiones y la renovación tecnológica. Igualmente se produjo un deterioro notable de todas las infraestructuras, del transporte y de la vivienda, y la continuada falta de inversiones ha

2. La crisis económica de los años noventa y las políticas aplicadas para tratar de superarla han sido analizadas por varios especialistas, empezando por los trabajos seminales de Julio Carranza (1992) y Carranza, Gutiérrez y Monreal (1995). Véanse también las compilaciones de Hoffmann (1995) y Domínguez, Pérez Villanueva y Barbería (2004), y los trabajos de Brundenius (2002), LeoGrande y Thomas (2002), Mesa-Lago y Pérez López (2005) y Sánchez-Egozcue y Triana (2008).

tenido como secuela un espectacular incremento del déficit en estos bienes públicos, hasta el punto que actualmente todavía se considera uno de los problemas sociales más graves de Cuba. Las consecuencias de la crisis en la caída del nivel de vida de la población fueron muy importantes, principalmente por la contracción extrema de la capacidad de consumo. Pero también se puso de manifiesto un estancamiento en otros niveles de bienestar que hasta entonces se consideraban bien cubiertos por el suministro estatal, como la alimentación, la salud, la educación y la seguridad social.

En vista de la gravedad de la crisis económica y para afrontar el ajuste provocado por este choque externo tan brutal, el Gobierno cubano realizó una profunda transformación del aparato productivo, que fue especialmente notoria en el sector azucarero y en otras actividades industriales poco productivas por su carácter obsoleto. También aplicó un giro estratégico para buscar nuevos recursos externos, que se orientó fundamentalmente en dos direcciones. Por un lado, promovió el desarrollo de bienes y servicios exportables —como el turismo, el níquel o el tabaco—, facilitando así la entrada de capital extranjero mediante empresas mixtas asociadas a grupos empresariales estatales (en los que la presencia de miembros de las Fuerzas Armadas en su gestión es notable), que operan en unas condiciones muy estrictas y subordinadas en términos de poder de decisión, fiscalidad y política laboral. Por otro lado, el Gobierno organizó un entramado dedicado a captar las remesas que podrían enviar los familiares desde el exterior. Paralelamente, para recuperar la estabilidad monetaria y para que la estrategia de captación de divisas del turismo y de las remesas fuese más efectiva se despenalizó la tenencia y el uso del dólar. En el ámbito productivo interno se hicieron cambios en la estructura agraria, entre los que destaca la creación de cooperativas para aumentar la producción. También se liberalizaron parcialmente los mercados agropecuarios a los productores privados y a las cooperativas, para incrementar el acceso al consumo y asegurar una variedad y cantidad de producción que el Estado no podía cubrir. A la vez, se fomentó el tra-

bajo por cuenta propia a pequeña escala, mediante la liberalización de actividades en pequeños restaurantes, comercio minorista, producción artesanal, alquiler de habitaciones, taxis, reparaciones caseras, etc., con la intención de aliviar la subocupación, y de paso también para regularizar la economía informal.

Estas mínimas reformas, aunque fueron muy limitadas y no estaban concebidas para establecer unas condiciones plenas de mercado, ayudaron coyunturalmente a recuperar la economía y facilitaron una tímida apertura externa, con acceso a nuevos mercados y productos, entrada de capitales, transferencia de tecnología, reorganización y aprendizaje empresarial, etc. De la misma forma, se diversificó la producción y el consumo interno, se extendió un cierto grado de autonomía entre los gestores de la administración y de las empresas públicas, y también se produjo algún tipo de emancipación económica en algunos segmentos de la población. Pero las reformas aplicadas tuvieron otros aspectos restrictivos porque se mantuvieron fragmentados los diferentes espacios generados, de manera que los actores que operaban en cada segmento —economía tradicional, economía mixta, economía por cuenta propia y economía sumergida— raramente se podían relacionar formalmente entre sí, mientras que se conservaba la discrecionalidad del poder de decisión centralizado en el Estado.

Tanta limitación tuvo consecuencias poco favorables para asegurar el crecimiento y la estabilidad económica. En primer lugar se agravó la extensión de una economía dual, donde prevalece un sector público muy amplio y mayoritariamente estancado, que operaba en pesos cubanos, junto a un sector ligado al exterior más dinámico y eficiente, donde el dólar era la moneda de referencia. Además, con las liberalizaciones internas parciales se había producido una segmentación de mercados que se reforzaba con la dualidad monetaria. En segundo lugar, la reforma generó oligopolios en la estructura empresarial, tanto en la estatal como en la mixta con participación extranjera, lo que provocó el control de unos pocos en la captura del beneficio, y propició un espacio donde pudieron

crecer las prácticas corruptas, a la vez que limitaba las posibilidades de mejorar la eficiencia que se podría derivar de una mayor competencia. Finalmente, ante la necesidad de supervivencia cotidiana y también por la falta de otras perspectivas para la iniciativa privada y para el establecimiento de pequeñas y medianas empresas, siguió operando una economía sumergida que escapa al control de la hacienda pública, que por su naturaleza es difícil de cuantificar. Ésta se nutre tanto de la comercialización de bienes y servicios sustraídos al Estado, como de la producción y comercialización de bienes generados por actores privados<sup>3</sup>.

Al mismo tiempo, hubo otras consecuencias que fueron consideradas indeseables y amenazadoras para el mantenimiento de la cohesión social, que era la base de la legitimación de un modelo de planificación económica y social controlado por el Estado. Entre ellas destacan especialmente el aumento de las desigualdades sociales, que se plasmaron primordialmente en las diferentes posibilidades de acceder al dólar, y también la brecha de los desequilibrios territoriales, con especial incidencia negativa en la población rural y en las provincias orientales. Mientras tanto, continuaron agravándose otros problemas sociales estructurales derivados de la situación demográfica en Cuba, con la persistencia de la baja natalidad y el progresivo envejecimiento de la población, que a su vez empeoraron por el crecimiento constante de la emigración de los jóvenes.

Pero en vez de revisar los mecanismos deficientes y profundizar más en las reformas necesarias, que habrían podido tener otro recorrido tanto en la política monetaria como en la economía productiva de algunos sectores estratégicos, ya fuera la agricultura o los sectores vinculados al exterior, éstas fueron paralizadas en la segunda mitad de la década de los noventa. De ese modo, se volvió a reforzar la centralización de la gestión económica, lo que afectó también a las empresas mixtas por el aumento

3. Una aproximación al estudio de la economía sumergida en Cuba puede verse en Ritter (2006a).

de la presión mediante la discrecionalidad estatal en el ordenamiento de sus actividades. Asimismo, se restringieron paulatinamente las liberalizaciones en la producción y en la comercialización agrícola, además de las actividades por cuenta propia. Más adelante, a medida que los acuerdos económicos con el Gobierno de Venezuela se fueron consolidando, a partir de 2004 se volvió a suspender el uso del dólar en las transacciones internas, y se sustituyó por el peso convertible, para controlar la masa monetaria en circulación y también, de alguna forma, para tratar de frenar el espacio económico autónomo que había ido creciendo al margen del Estado y fuera de su control.

En definitiva, el Gobierno cubano escogió, entre las alternativas que aparecieron, la que consideró mejor para la continuidad de la estabilidad del régimen. Algunas de esas alternativas proponían que para afrontar las consecuencias de las reformas, con el resultado de unos grupos ganadores y otros perdedores que evidenciaban unas desigualdades en el corto plazo, una apertura más amplia y profunda tal vez habría podido generar más riqueza. Así cobró fuerza la idea de avanzar en la liberalización de las relaciones de producción y de propiedad con mayor apertura al mercado y menos omnipresencia del Estado, poniendo el énfasis para este último más en la regulación que en la planificación centralizada, y asegurando luego una adecuada política de redistribución para reducir las diferencias sociales. Pero por este camino posiblemente también hubiese aumentado y consolidado el grado de autonomía económica en algunos grupos sociales de la población, que probablemente hubiesen cuestionado el control centralizado del poder, forzando así la negociación de un nuevo pacto político y social. Otra alternativa posible, como una rápida liberalización con privatizaciones y transición a un capitalismo abierto, semejante a la que se llevó a cabo en algunos países de la Europa del Este, ni siquiera se planteó. La cuestión es que el núcleo de poder cubano optó por reforzar el control estatal de la producción y la distribución de los recursos, manteniendo las políticas igualitarias para sostener la cohesión social en que asienta en gran medida su legitimidad, pero a

costa de limitar el potencial crecimiento de los niveles de producción y de bienestar<sup>4</sup>.

## Reafirmación del poder político

Desde el triunfo de la revolución en 1959, la configuración del sistema político en Cuba pasó por un largo proceso de consolidación e institucionalización, que a finales de los años ochenta se consideraba bastante asentado después del establecimiento de la Constitución de 1976<sup>5</sup>. En una apretada síntesis de definición, vemos que la organización y la estabilidad del régimen político cubano en ese momento se sostenía en la combinación de cinco rasgos destacables: 1) una importante dosis de nacionalismo, que satisface los deseos de autodeterminación de los cubanos y construye una forma de identidad nacional; 2) una economía de planificación central ampliamente estatalizada y con una extensión de políticas igualitarias para asegurar la cohesión social; 3) una movilización popular canalizada a través de varias organizaciones sociales, regidas por un disciplinado esquema de participación vertical que convergía en el Partido Comunista de Cuba (PCC), donde quedaba excluido cualquier espacio de oposición alternativo; 4) unas Fuerzas Armadas institucionalizadas, legitimadas socialmente y con efectividad demostrada; y 5) un liderazgo incuestionable en la figura de Fidel Castro, que además ostentaba todos los cargos de máximo nivel en el Estado, el Gobierno, las Fuerzas Armadas y el PCC.

Con esas premisas se erigieron los fundamentos de la revolución como un sistema donde se establecía un contrato social entre una élite política cohesionada y con una estructura jerárquica muy definida, que se amplia-

4. El debate sobre las consecuencias de las transformaciones económicas y sociales en Cuba en los años noventa es muy amplio y variado. Además de los trabajos de los autores citados en la nota 2, véanse Monreal y Carranza (2000), Corrales (2004), Domínguez (2004), Espina (2004), Monreal (2004), Morris (2007), Pérez Villanueva (2004) y Ritter (2006b).
5. Esta evolución histórica se puede ver en Domínguez (2006) y Pérez-Stable (1998).

ba luego a una sociedad bien encuadrada orgánicamente, con escasos espacios establecidos para los contactos horizontales y con unas limitaciones estructurales para ejercitar su capacidad de discrepancia. La legitimidad del sistema radicaba en la seguridad de la independencia nacional, por un lado, y por otro en un proyecto modernizador que procuraba una continuidad más o menos garantizada de la movilidad social y del bienestar proporcionado por el Estado a todos los ciudadanos cubanos. Así se construyó un sistema político con gran capacidad de movilización y una amplia adhesión popular a las orientaciones emanadas de la cúpula dirigente<sup>6</sup>.

Con esos antecedentes, los efectos de la crisis económica y la pérdida de bienestar de la ciudadanía tuvieron consecuencias políticas internas, que obligaron a tomar decisiones que permitieron la adaptación y la supervivencia del régimen político. Dentro de la coalición de poder, concretamente en las élites organizadas en el PCC bajo el liderazgo de Fidel Castro, a la hora de articular soluciones se produjo una división entre dos alternativas más o menos discernibles, con los tecnócratas y reformistas partidarios de una búsqueda de vías de apertura en el sistema, por un lado, y por otro los más ortodoxos que propugnaban su continuidad mediante un cierre de filas<sup>7</sup>.

Las contradicciones y divisiones mencionadas afloraron durante todo el proceso preparatorio y en el IV Congreso del PCC del año 1991, donde hubo un debate muy profundo, esencialmente sobre las reformas económicas, que finalmente se aplicaron limitadamente a partir de 1993. Ese debate se había incubado desde mediados de la década de los ochenta y se había nutrido tanto de las reflexiones sobre la evolución del propio proceso cubano como de los cambios que estaban ocurriendo en el llamado campo socialista. Así surgieron algunas expectativas

6. Según Jorge Domínguez (2006), el sistema político cubano del momento es una oligarquía consultiva. Otros autores han analizado la movilización como mecanismo clave de participación en el sistema, véanse Marifeli Pérez-Stable (1998) y Antoni Kapcia (2008).
7. Para un análisis sobre este proceso véanse Corrales (2004), Dilla (2004 y 2005), Domínguez (2006), Mujal-León y Busby (2001-2002) y Pérez-Stable (2003).

reformistas inspiradas en las políticas de perestroika y glasnost, pero la dirigencia cubana rápidamente cortó de raíz ese camino. Después del IV Congreso se aplicaron medidas políticas limitadas, como la autorización a la participación de los creyentes en el partido, la reforma constitucional para adecuar institucionalmente los pequeños cambios económicos, o la nueva ley electoral para la elección directa de los diputados de la Asamblea Nacional del Poder Popular.

Las Fuerzas Armadas, que habían vivido una experiencia traumática con las depuraciones que se produjeron durante la causa abierta por conspiración contra el general Ochoa y otros altos mandos militares en 1989, no participaron como institución en el debate y continuaron en su papel subordinado al poder civil. Posteriormente, en las Fuerzas Armadas se produjo una de las transformaciones más profundas, que consistió en una drástica reducción de los efectivos y en una remodelación de sus funciones. Entre estas últimas, una novedad importante fue la colaboración en la organización y gestión del conglomerado empresarial que surgió con las reformas y la apertura limitada al capital exterior<sup>8</sup>.

Mientras tanto, el resto de la sociedad permaneció atenta y más al margen, esperando soluciones para superar la crítica situación económica. De todos modos, si el deterioro del nivel de vida seguía cayendo podía ocurrir que la población manifestara su descontento públicamente e incluso acabara protagonizando disturbios. Un ejemplo de ello ocurrió al poco tiempo con la explosión popular de agosto del año 1994, cuyo corolario fue la aplicación por el Gobierno de una fórmula habitual de descompresión social mediante la salida de los descontentos del país, que condujo a la dramática crisis migratoria protagonizada por los balseros.

Pero el impacto de la crisis económica actuó como un detonante que propició una ventana de oportunidades políticas y en el debate también

8. Sobre el rol de las FFAA en el sistema político-económico cubano y las relaciones cívico militares véanse Domínguez (2006), Klepak (2006) y Mujal-León y Buzón (2008).

acabó participando en esos años una gama variada y difusa de actores de la sociedad cubana, que incluía desde los sectores intelectuales, los centros de estudio o las organizaciones comunitarias, hasta las nacientes ONG que florecieron con el apoyo de la solidaridad internacional. Al hilo de las transformaciones que se estaban produciendo en el país, estos actores emergentes acabaron generando propuestas públicas más abiertas en un contexto político que ha sido denominado de “tolerancia por omisión”<sup>9</sup>.

Sin embargo, aunque debido a las transformaciones ya mencionadas se produjeron algunos cambios sociales y una cierta flexibilidad, la esencia del sistema político permaneció prácticamente intacta y el control desde la cúpula del régimen continuó inalterable, borrando cualquier ilusión de una reforma aperturista. De todas formas, con la nueva diversificación social, que se acrecentó con la crisis y el tipo de reformas implementadas para tratar de resolverla, ante la rigidez gubernamental se fraguó una progresiva desafección de la sociedad respecto a la dirigencia. Esa animosidad provocó algunas fracturas entre el poder y la ciudadanía, que se pusieron de manifiesto con el aumento de la disconformidad dentro del aparato político y también en otros organismos. Pero la falta de unos canales de expresión y participación más abiertos, junto a la capacidad represora del régimen, no permitieron que esas discrepancias fueran más allá del desencanto ante la política oficial<sup>10</sup>. Por otro lado, una parte de esa brecha se hizo notoria

9. El argumento y la expresión es de Haroldo Dilla (2005). Hay dos libros que recogen algunos de los debates novedosos que se estaban produciendo y canalizando en el Centro de Estudios sobre América (CEA) respecto a la democracia, la participación, la autonomía de los actores sociales y la profundización del socialismo en Cuba. Véase Dilla (1995 y 1996).
10. Un relato sobre el renacimiento del debate en las ciencias sociales cubanas y la reacción oficial para cerrarlo puede verse en Hoffmann (1998). Haroldo Dilla hizo una nota de reivindicación del CEA, explicando la persecución política a sus miembros, publicada el 12 de marzo de 2008 en la web *Kaos en la red*: <http://www.kaosenlared.net/noticia/contrarrevolucion-cuba-caso-centro-estudios-sobre-america-2>.

públicamente en forma de disidencia abierta, que tuvo que afrontar la persecución y la cárcel<sup>11</sup>.

La clave para poder seguir manteniendo el control desde la cúpula del régimen sobre la economía, la política y la sociedad fue retener discrecionalmente el nivel máximo de decisión sobre el acceso de la población a cualquier actividad económica y a cualquier servicio público, incluidos los sectores más dinámicos y el trabajo por cuenta propia, lo que consiguió renovar las lealtades mediante este poderoso mecanismo de premio o castigo<sup>12</sup>. Las expectativas de autonomía política se redujeron absolutamente por la escasa autonomía económica y la baja intensidad de la flexibilidad social. El espacio de mercado quedó reducido a un mero capitalismo de enclave o a actividades de autoempleo muy limitadas, mientras que el cooperativismo siguió estando muy instrumentalizado por el Estado. Además, seguía en pie la enorme administración del Estado y el amplio sector público, que permanecieron en las mismas condiciones del pasado y continuaron siendo casi los únicos proveedores de bienes y servicios de toda índole.

Con las nuevas regulaciones se continuó incentivando el clientelismo político y la cooptación por parte del núcleo de poder, y de esta manera se dejó solamente margen para la aceptación, más o menos resignada, y se penalizó a la población que pretendiera actuar fuera de las directrices del régimen. De ese modo, Fidel Castro y el sector más ortodoxo no tuvieron muchas dificultades para controlar a los disconformes dentro del aparato político y de otros organismos, ni tampoco para perseguir y encarcelar a los opositores. De hecho, las purgas en los diferentes niveles del poder, de la Administración e incluso en la universidad y los centros

11. La evolución organizativa y política de la disidencia interna en los años noventa, con la respuesta de la represión oficial, puede verse en Ackerman (1998) y Utset (2001).

12. Esta argumentación ha sido elaborada por Javier Corrales (2004), que la sintetizó con el concepto de *Gatekeeper State*.

de estudio continuaron siendo frecuentes, mientras que los ataques preventivos contra los disidentes siguieron estando a la orden del día, que en ocasiones se produjeron de forma masiva<sup>13</sup>.

El remate a la esperanza aperturista se fraguó en marzo de 1996, cuando Raúl Castro presentó el Informe del Buró Político al V Pleno del Comité Central, en el que expuso que el Gobierno estaba manteniendo una lucha contra la quinta columna, tanto dentro del partido como en la sociedad<sup>14</sup>. Poco después, en el año 1997, en el V Congreso del PCC se corroboró el cierre de filas, reafirmando los principios básicos de la revolución —el sistema de partido único, el modelo económico socialista y el liderazgo personal de Fidel Castro—, pero a partir de entonces se volvió a poner un mayor énfasis en el nacionalismo como ideología integradora. Los ortodoxos se afianzaron en el poder y desde el Gobierno se recurrió de nuevo a la movilización periódica de la población y al reforzamiento ideológico como mecanismo de adhesión al sistema, en esta ocasión a través de una mayor explotación del nacionalismo y el antiimperialismo.

Un ejemplo muy claro fue la campaña denominada "Batalla de ideas", que tuvo su antecedente en el año 2000 por motivo de la disputa con Estados Unidos por la repatriación de un niño balseiro llamado Elián. Paralelamente, como las transformaciones económicas de los años noventa habían generado unos espacios económicos y sociales donde se movían personas que desconectaron con la doctrina oficial —una tendencia que abundaba entre la juventud—, por la misma época el Gobierno

13. En febrero de 1996 un centenar de organizaciones opositoras se había propuesto celebrar un encuentro al que llamaron "Concilio Cubano", pero acabaron desistiendo ante las presiones gubernamentales y las detenciones de opositores. El conflicto coincidió con la llamada "crisis de las avionetas", cuando cazabombarderos de la aviación cubana derribaron dos avionetas fletadas por Hermanos al Rescate, una organización de exiliados en Miami, para lanzar propaganda opositora sobre la isla.

14. En ese informe se hizo mención expresa al trabajo del CEA y se criticó públicamente a sus miembros.

había activado un conjunto de políticas en educación y trabajo para tratar de reintegrar a los más jóvenes a los procesos de movilizaciones que se establecieron periódicamente. De ese modo se combinaron dos estrategias que pretendían alcanzar un doble objetivo: por un lado movilizar e insuflar nuevos ánimos a los partidarios del sistema, y por otro conectar e incorporar a los jóvenes, con la intención de ampliar y completar el espectro generacional que participaba en el proyecto revolucionario<sup>15</sup>. Mientras tanto, con el control reforzado de la seguridad interna se mantuvo la paz social y las renovadas Fuerzas Armadas contribuyeron a apuntalar la gestión económica del país.

### **Reestructuración de las relaciones exteriores**

Aunque el activismo internacional formaba parte de la tradición histórica cubana desde la época republicana anterior a la revolución, se considera que durante la década de los años setenta del siglo xx y hasta casi finales de los ochenta la política exterior cubana alcanzó su cenit de proyección internacional<sup>16</sup>. Esto sucedió en gran parte gracias a la prosperidad y al soporte que le proporcionaban las privilegiadas relaciones con la URSS y los países de la Europa del Este. Pero también hay que tener en cuenta el enorme esfuerzo del Gobierno de Fidel Castro por hacerse un espacio de autonomía y alzar una voz propia en el mundo, con el objetivo de proyectar el poder de Cuba mediante la influencia de su revolución y también de hacer frente a las relaciones conflictivas que mantenía con Estados

15. Ver Pérez-Stable (2003) y Kaptcia (2009).

16. Según la definición de Jorge Domínguez, "Cuba is a small country, but it has the foreign policy of a big power" (Domínguez, 1989). Otro autor, que enfatiza el carácter de afirmación nacional en la política exterior de la Cuba revolucionaria, ha denominado al período 1975-1979, "The Maturation of Cuban Globalism" (Erisman, 1985). Y Damián Fernández (2003), que ha descrito los fundamentos de la tendencia a la *grandeur* en la política exterior cubana desde su independencia, califica ese período de "activo internacionalismo".

Unidos. Por ello Cuba ha tenido una política exterior muy dinámica, con presencia diplomática en más de un centenar de países. También ha ejercido cierto grado de influencia en América Latina y África, a la vez que ha aspirado a ejercer un liderazgo entre los países del Tercer Mundo a través del Movimiento de los No Alineados (MNOAL).

Con esos antecedentes, ante la desaparición del aliado soviético y de la estructura de inserción internacional que propiciaba el campo socialista, el Gobierno de Cuba se vio obligado a reconstruir las relaciones exteriores y a adaptar una nueva estrategia de política exterior y de seguridad para tratar de superar el cerco aislacionista impuesto por Estados Unidos<sup>17</sup>. El resultado muestra que se lograron los apoyos necesarios para la defensa de los objetivos citados, mediante una estrategia que combinó el neorrealismo y el institucionalismo en la práctica de la política exterior cubana. Para ello Cuba desplegó una amplia actividad en organismos internacionales y procuró una relación diversificada con varios países de América y Europa, consiguiendo así mantener un espacio internacional y a la vez el objetivo fundamental de supervivencia del régimen político<sup>18</sup>.

En un trabajo de balance de la política exterior cubana en la década de los noventa, Jorge I. Domínguez (2003) destacó que el Gobierno cubano desarrolló una estrategia exterior para conseguir la continuidad del sistema político en sus dimensiones fundamentales con las siguientes premisas:

17. Para la evolución de la política exterior cubana en los años noventa véanse los capítulos recogidos en las compilaciones de Tulchin y Hernández (1991), Kaplowitz (1993) y Erisman y Kirk (2006), además de los trabajos de Domínguez (2001, 2003 y 2005), Erisman (2000) y Suárez (2000).
18. La tesis sobre la flexibilidad para adaptar diferentes estrategias con éxito en la política exterior cubana es de Domínguez (2001). Para Erisman (2000), la principal constante de la política exterior de la revolución cubana ha sido evitar la absorción del país dentro de la esfera de influencia de su vecino norteamericano, para lo que se ha aplicado una agenda política que confronte esa dependencia (*counterdependency*) y permita mantener la autonomía nacional.

“1) retener el régimen político vigente, para impedir la democratización interna o la presión internacional para promoverla; 2) fomentar una apertura hacia empresas internacionales, inversoras y comerciales, pero siempre con la prohibición del desarrollo legal de empresas privadas cubanas; 3) partiendo del supuesto de que la política del Gobierno de Washington había sido uno de los mejores aliados del Gobierno del presidente Fidel Castro por décadas, reactivar el nacionalismo interno como instrumento oficial de cohesión política, y movilizar una coalición internacional en oposición a la política de Estados Unidos hacia Cuba; y 4) otorgarle prioridad permanente al objetivo clave –la supervivencia del régimen político– aunque sea necesario aceptar el deterioro de las relaciones políticas y económicas entre Cuba y otros países, o sacrificar la opción de un desarrollo económico más acelerado”.

La relativa apertura económica de Cuba en los años noventa facilitó la ampliación de las relaciones con los países latinoamericanos (especialmente con México), con Canadá y con Europa (particularmente con España). De ese modo, Cuba consiguió una mayor diversificación y limitó la anterior dependencia de socios privilegiados, como la URSS y el llamado campo socialista. Como también ha resaltado Domínguez (2003), “[Cuba] logró la plena diversificación política de sus relaciones económicas internacionales, redujo su dependencia de países específicos y obtuvo con ello un margen de maniobra que le permitía aceptar el deterioro, por motivos políticos, de sus relaciones con algún país sin poner en riesgo su estrategia general de inserción internacional”. En ese sentido, Domínguez muestra que a finales de la década no había ningún país con el que Cuba tuviera una cuota de dependencia que superara el 25% en cualquier rango de relación económica (ya sean exportaciones, importaciones, turismo, inversiones o deuda).

Pero esa apertura económica fue defensiva y muy controlada, en particular con la participación restringida de la inversión extranjera directa, y limitó el desarrollo de las potencialidades que se podían esperar de un mayor fomento de las relaciones económicas exteriores. Una consecuencia ha sido la generación de enclaves económicos operados por empresas

extranjeras en condiciones de oligopolio. Tampoco fue posible una mayor profundización en la relación comercial con la mayoría de países, debido a una estructura económica que tiene una baja capacidad de compra externa, y luego a las dificultades de financiamiento del país. Ya vimos que una de las características estructurales de la economía cubana era la generación de desequilibrios externos por la dificultad de cubrir sus importaciones con las ventas al exterior. Por esta vía Cuba había acumulado una gran cantidad de deuda externa impagada que desde entonces le ha limitado las posibilidades de financiamiento.

En cuanto a la cooperación internacional al desarrollo, la experiencia con los países de la OCDE también produjo algunos resultados frustrantes. En el momento de la fase aguda de la crisis económica y coincidiendo con la apertura externa de mediados de los noventa, el Gobierno cubano se dispuso a recibir ayuda exterior que le permitiera afrontar la crisis. La respuesta a esa apertura y a esa mayor disposición fue una expansión de la ayuda internacional para cooperar en la recuperación del país, que entre el año 1993 y 2004 ha sumado un total de 735 millones de dólares de desembolso entre la AOD bilateral y multilateral de los países de la OCDE, una cantidad que supone un promedio anual de 61 millones de dólares<sup>19</sup>.

Sin embargo, aunque se incrementaron los contactos bilaterales y se implicaron numerosos actores externos en la cooperación con Cuba, el marco institucional ha sido generalmente endeble, con la consecuencia de una organización de la cooperación poco formalizada y sujeta a arbitrariedades que dificultan la transformación social. Esta doble característica obedece a la preferencia del Gobierno cubano por la solidaridad incondicional y las reticencias para articular un marco de cooperación que fomente la apertura exterior y la autonomía en su sociedad, con un importante grado

19. Venezuela también ayuda a Cuba con cantidades importantes, pero no se conoce su valor exacto. Tampoco se conocen los parámetros de medición y entonces no se puede establecer una comparación con los países de la OCDE.

de corresponsabilidad entre las partes y entre los diferentes actores implicados. Cualquier demanda de este tipo es considerada por el Gobierno cubano como una implantación de condiciones e injerencia en su soberanía.

En el ámbito político, Cuba logró desde el principio participar en las cumbres iberoamericanas y luego en las reuniones bianuales de los países de América Latina, el Caribe y la Unión Europea, además de consolidar unas relaciones bilaterales con casi todos estos países basadas en el respeto mutuo. Estas mismas circunstancias ya se habían producido en la relación con Canadá, el país que fue precursor de la política de compromiso constructivo. Sin embargo, estas relaciones han seguido un curso oscilante y no ha sido fácil darles más profundidad ni conseguir una mayor cooperación política bilateral. Entre otras razones porque lo ha impedido la falta de voluntad del Gobierno cubano para compartir valores democráticos universales, como las libertades de asociación, expresión y participación, o las evasivas a la apertura externa de su economía y su sociedad.

Después ha habido varios momentos críticos, especialmente cuando desde algún país o en algún organismo internacional se ha cuestionado la situación de los derechos humanos en Cuba. También, aunque no se haya pretendido provocar un cambio interno no deseado por el Gobierno cubano, éste ha considerado cualquier invitación aperturista automáticamente como una injerencia en su soberanía y una política de doble estándar (en comparación con el mayor pragmatismo que se aplica a China o Vietnam, por ejemplo). Concretamente en este punto encalló el compromiso constructivo canadiense y también la línea política similar de persuasión con incentivos que pretendieron ensayar conjuntamente entre España y la Comisión Europea para negociar un acuerdo bilateral en 1995.

Además, Fidel Castro no ha dudado en considerar hostiles las propuestas con condiciones y ha llevado la situación hasta el límite de la confrontación política, con la consecuencia de afectar a la fluidez de otros vínculos económicos o de la ayuda exterior. Así ocurrió durante los últimos años del Gobierno de Zedillo y, sobre todo, con la presidencia de Vicente Fox en México (2000-2006), con Argentina durante el Gobierno de Menem

(1989-1999) o con España en la época de Gobierno de Aznar (1996-2004). Este último arrastró a sus socios de la Unión Europea a promover una política que demandaba condiciones de apertura en Cuba para profundizar la relación, reflejada en la Posición Común de 1996, que provocó la reacción airada de Fidel Castro contra Europa y la suspensión temporal de relaciones diplomáticas con España. Con el tiempo se fue volviendo a la normalización, que se alcanzó entre 1998 y 1999, pero se truncó de nuevo cuando se produjo una oleada represiva del Gobierno cubano contra los disidentes en la primavera de 2003. La Unión Europea adoptó unas medidas diplomáticas para señalar su disconformidad con la política cubana, consistentes en la limitación de los contactos oficiales y en otorgar una mayor visibilidad a su relación con los disidentes. Estas medidas fueron calificadas como “sanciones” por el Gobierno cubano e inmediatamente Fidel Castro respondió duramente congelando las relaciones bilaterales y renunciando a la cooperación oficial europea.

En cambio, después de la aproximación al Gobierno de Hugo Chávez a partir de 1998, Cuba acabó consolidando una relación ideológica y estratégica con Venezuela, que le ha reportado notables beneficios económicos para asegurar su supervivencia. Esa alianza estratégica también permitió recomponer los equilibrios de poder y la posición internacional de Cuba, combinando los objetivos y principios tradicionales, como el socialismo, el nacionalismo y el antiimperialismo, bajo una nueva formulación. Además, Cuba procuró una conexión con los movimientos internacionales de oposición a la globalización y al neoliberalismo, con la intención de reactivar la legitimidad internacional de su régimen político y un cierto liderazgo entre la izquierda mundial<sup>20</sup>.

20. Sobre las relaciones de otros países con Cuba a partir de los años noventa véanse para México, Covarrubias (2003); para Canadá, Kirk y McKenna (2006); para Venezuela, Dilla (2006) y Romero (2008); para la Unión Europea y los países europeos, Gratius (2001 y 2005) y Roy (2000 y 2006); y para España, Bayo (2006).

De todos modos, el empeñamiento en las políticas unilaterales de presión por parte de todas las administraciones de Estados Unidos ha sido a la par el incentivo y la excusa más habitual que el Gobierno cubano ha utilizado para enrocarse en una política exterior de defensa de su soberanía nacional y a la vez de su régimen político. Esta presión ha sido variable y se ha ido modulando a lo largo de los años dependiendo de múltiples factores –entre ellos quién presidía la Casa Blanca– y del contexto bilateral e internacional de cada momento.

También algunas de esas políticas son resultado de la demanda de una parte de la comunidad cubana exiliada en Estados Unidos, que tiene unos grupos de presión que se han aplicado a hacer *lobby* en los diferentes centros de poder en Washington. Las gestiones de estos grupos fueron especialmente exitosas en la década de los noventa, cuando consideraron que con la debacle producida por la caída del Muro de Berlín había llegado el momento de darle el golpe de gracia al régimen cubano. Fruto de ello fueron la aprobación de la Ley Torricelli en 1992 y la Ley Helms-Burton en 1996, ambas destinadas a promover un cambio de régimen con una transición sin los hermanos Castro, y de paso también a frenar la entrada de empresas e inversiones extranjeras en Cuba. Más recientemente, en 2004, el presidente Bush reforzó el embargo con otras medidas de presión económica, limitando las remesas y los viajes familiares a la isla, y aprobó la creación de una comisión para promover y monitorizar el cambio de régimen en La Habana<sup>21</sup>.

Paradójicamente, todas esas políticas de presión no consiguieron derrumbar al Gobierno cubano y en cambio se volvieron en contra de los intereses generales de Estados Unidos. Si desde principios de los años

21. En el amplio debate sobre las políticas de Estados Unidos hacia Cuba a partir de los años noventa han intervenido muchos especialistas, entre los que destacaríamos a Alzugaray (2006), Brenner (2006), Castro Mariño (2006), Domínguez (2001, 2003 y 2005), Erisman (2000 y 2006), Hernández (2000), Purcell (2003), LeoGrande (1997), Pérez Jr. (2002), Roy (2000) y Schultz (2002).

sesenta Washington había aplicado originariamente el embargo económico como respuesta a las confiscaciones por las nacionalizaciones de bienes norteamericanos en Cuba y por el alineamiento cubano con la URSS, con el tiempo añadió una escalada de injerencias que reafirmó las posiciones nacionalistas y antiimperialistas de Cuba. Además, el desarrollo creciente de ese conflicto bilateral fomentó la solidaridad de otros países con Cuba, provocó el distanciamiento de varios socios de Washington que no compartían esas políticas extremas y en general dificultó las demandas internacionales para la mejora de los derechos humanos en Cuba. En ese sentido, las políticas de presión de Washington perdieron soporte y no sólo fueron neutralizadas por los apoyos de los aliados de Cuba, sino también por las políticas de compromiso constructivo. El resultado final ha sido que se reforzó aún más la actitud inmovilista del Gobierno cubano, que habitualmente ha apelado a la excepcionalidad y a la resistencia cuando se maneja en situaciones adversas.

Pero además del recurso al cierre de filas, también hay otros factores que determinan unas asimetrías para la formulación de políticas, que generalmente refuerzan la posición del Gobierno cubano y debilitan la de sus contrapartes. En Estados Unidos, Canadá, Europa y varios países de América Latina, se ha producido un debate doméstico entre diversos actores sobre las políticas aplicadas hacia Cuba, especialmente polarizado por las diferencias respecto a los incentivos o las presiones, que en casi todos los casos ha derivado en divisiones internas que merman la unidad de acción de sus Gobiernos. En contraste, el Gobierno de La Habana no sólo controla extremadamente el debate en el interior de la isla, sino que para defender sus propios objetivos participa activamente en el debate interno de los otros países y en combinación con actores de esas sociedades.

Finalmente, hay que resaltar que siguiendo una práctica que tuvo antecedentes en años anteriores, a lo largo de la década de los noventa, el diálogo y la cooperación discreta entre el Gobierno cubano y el de Estados Unidos fue frecuente, para evitar conflictos bilaterales mucho

más graves (o tal vez un colapso que provocara en Cuba la condición de Estado fallido). Ese diálogo transcurrió particularmente sobre temas migratorios, pero también sobre cuestiones de seguridad, como las medidas de confianza establecidas respecto a la base de Guantánamo o sobre el control del tráfico de drogas. En consecuencia, los intereses compartidos de seguridad entre Estados Unidos y Cuba contribuyeron también a reforzar la estabilidad en Cuba. Después, para contribuir a paliar los desastres del huracán Michelle, desde el año 2001 se relajaron algunas medidas del embargo por razones humanitarias, y desde entonces los productores norteamericanos de alimentos pujaron por abastecer al mercado cubano. En resumen, la política de Estados Unidos está sujeta a disyuntivas que la hacen controvertida y el régimen cubano ha conseguido traducirlo funcionalmente en beneficio de su supervivencia.

## **La sucesión de Fidel a Raúl**

### **Estabilidad política y cambios mínimos**

A finales de julio de 2006, una enfermedad obligó a Fidel Castro a delegar temporalmente el poder a su hermano Raúl, y de ese modo se activaron por primera vez, aunque de forma provisional, los mecanismos sucesorios. A pesar de las dudas sobre la estabilidad institucional del país, los esquemas funcionaron adecuadamente, sin ninguna alteración interna que obligara a aplicar medidas excepcionales para controlar a los disconformes o para reprimir con más contundencia a la oposición. Aunque esta apreciación pueda parecer ahora poco adecuada, pues el paso del tiempo ha confirmado la solidez de la estabilidad institucional en Cuba, el debate sobre las posibles debilidades del proyecto revolucionario y su continuidad en el futuro había sido referido con frecuencia<sup>22</sup>. De hecho, los primeros análisis sobre la sucesión incidieron en estas circunstancias y resaltaban la pacífica continuidad, algunos calificándola en términos de victoria y en otros de comodidad<sup>23</sup>.

Desde su inicio como gobernante provisional, Raúl Castro era consciente de que no tenía el liderazgo carismático de Fidel y que no podía contar únicamente con el entusiasmo de la movilización ideológica. Por ello se contuvo en un discurso muy realista y pragmático, incidiendo en las dificultades económicas, y convocó a un debate abierto para buscar soluciones a las penurias cotidianas. De esta forma, aunque indirectamente, daba a entender que el modelo económico tiene fallas estructurales y que no está

22. Incluso el liderazgo cubano alguna vez había hecho esta apreciación. Durante un discurso ante los estudiantes de la Universidad de La Habana, en noviembre de 2005, Fidel Castro mencionó que el proyecto revolucionario estaba en riesgo de continuidad en el futuro si las nuevas generaciones no se implicaban y lo abandonaban una vez desaparecido el liderazgo histórico.

23. El término "victoria" es de Julia E. Sweig (2007), y el de "cómoda sucesión" es de Haroldo Dilla (2007).

asegurado que sea sostenible en el futuro. Apelando a la ciudadanía a expresar sus propuestas de mejora y con vagas promesas de reformas, como la eliminación de prohibiciones absurdas o un cambio de métodos y conceptos, Raúl Castro generó unas expectativas de cambio de estilo de Gobierno y consiguió movilizar tras él a la militancia y a una buena parte de la sociedad. La apuesta tenía sus riesgos, pues a partir de ese momento era posible que la población valorara los resultados, y si éstos no cubrían las expectativas la frustración podía ir en aumento. De todas formas, la cúpula del régimen no ha permitido poner en cuestión el papel del liderazgo histórico ni el carácter centralizado de la dirección del proceso, mientras que los márgenes de control social todavía han permanecido inalterados y ha seguido siendo habitual el recurso a la represión para prevenir la disidencia abierta<sup>24</sup>.

Justo antes de las elecciones de enero de 2008, con partido y candidatos únicos, Fidel Castro renunció a continuar al frente del poder. Un mes más tarde la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) escogió a Raúl Castro presidente del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros. Acompañaban a Raúl en el máximo órgano de poder un conjunto de dirigentes compuesto por una mezcla de vieja guardia ortodoxa, algún reformista y dirigentes más jóvenes, pero también se apreciaba un mayor predominio de militares. Así se fue consolidando formalmente la sucesión, que dotó al nuevo equipo dirigente de toda la legitimidad que le proporciona el sistema institucional vigente. De ese modo, Raúl Castro logró aunar una nueva legitimidad a la originaria que ostentaba como comandante histórico y *primus inter pares* entre los veteranos de la Sierra Maestra. No obstante, ha permanecido una presencia latente de Fidel Castro, quien mediante unas reflexiones periódicas publicadas en *Granma* ejerce como una especie de vigía atento a las posibles desviaciones del proceso sucesorio.

24. La sucesión política de Fidel a Raúl Castro ha sido tratada por varios especialistas, véanse Alzugaray (2009), Blanco (2008), Dilla (2008), Habel (2009), Mujal-León (2009a), Rodríguez Arechavaleta (2009) y Roy (2009).

Una vez confirmado presidente, Raúl Castro, que cuenta con el apoyo de las Fuerzas Armadas Revolucionarias para garantizar el orden y también para procurar más eficiencia en la economía, manifestó su deseo de revitalizar el PCC como instrumento de intermediación entre el poder y la sociedad<sup>25</sup>. Para ello anunció que se convocaría el VI Congreso del partido para finales de 2009, donde se deberían establecer las líneas estratégicas para el futuro. También serviría para contrastar las ideas de los dirigentes y de la militancia, además de pulsar las correlaciones de fuerzas internas entre los diferentes grupos de la élite de poder<sup>26</sup>. En definitiva, la apuesta de Raúl Castro pretende apuntalar la estabilidad mediante soluciones institucionales y se aleja del liderazgo personalista, pero en el bien entendido que el debate sobre las demandas políticas y sociales, así como las alternativas aplicables, sólo se puede realizar en el seno del partido único y con el sistema político vigente<sup>27</sup>.

25. Sobre la continuidad y el cambio en la actual evolución institucional en Cuba, véase Alzugaray (2009).
26. Haroldo Dilla (2008) y Eusebio Mujal-León (2009a) han señalado diferentes escenarios de futuro a partir de tres grupos de poder en la élite política: 1) un sector del liderazgo histórico más pragmático, cuya figura clave es Raúl Castro y cuenta con el apoyo de las FAR, más proclive a la reforma económica pero con fuerte control político; 2) un sector más joven y aperturista, donde destaca Carlos Lage, arraigado en la tecnocracia económica y algunas dirigencias provinciales, partidarios de la reforma económica e incluso de algún tipo de flexibilización política; y 3) un sector más conservador y dogmático, encabezado por Machado Ventura, que prefiere limitar las reformas económicas y se opone a cualquier apertura política. Rodríguez Arechavaleta (2009) también ha presentado una tipificación del sistema político cubano y sus actores en la actualidad, además de un análisis de escenarios probables.
27. De todas formas, a pesar de las limitaciones derivadas de su regulación oficial, es muy importante la tarea de algunos espacios sociales emergentes que analizan y discuten sobre la situación de Cuba, donde también se proponen otras formas de apertura y participación. Entre ellos destaca el núcleo de la revista *Temas*. Luego están las aportaciones de varios profesionales de la Universidad de La Habana y su red de centros adscritos. Véanse Chagueda y Cilano (2009) y Habel (2009).

Más adelante, Raúl Castro notificó en julio de 2008, ante la Asamblea Nacional del Poder Popular, la intención de reorganizar la administración central para reducir la dispersión burocrática y redistribuir sus funciones. De paso liquidó la estructura paralela que se había construido para abastecer a los programas de la llamada "Batalla de ideas". También hizo mención a la necesidad de revisar los subsidios y ayudas sociales, que calificó de irracionales y difíciles de sostener económicamente. En este caso, el discurso oficial parece indicar que su Gobierno se mueve hacia otro esquema de movilización social más pragmático y menos ideológico, donde la finalidad es fomentar la productividad, la disciplina y la eficiencia, con el objetivo de aumentar los recursos y con el incentivo de distribuirlos luego en una proporción algo más acorde al esfuerzo aportado. En suma, el debate se estaría acotando en torno a las reformas económicas y administrativas necesarias para que el sistema pueda seguir reproduciéndose en el futuro, y en ese punto tal vez se podría alcanzar algún consenso.

Sin embargo, el proceso parece encallado y no avanzan las posibles negociaciones entre los grupos que componen la élite de poder para establecer una estrategia concertada que permita afrontar los desafíos del futuro, y mientras tanto perdura el inmovilismo. De momento, a lo largo de 2009 no se han convocado las asambleas de base y tampoco se ha celebrado el congreso de la Unión de Jóvenes Comunistas (UJC). Estos signos parecen indicar que existen dificultades para llevar adelante un debate encauzado y generar un nuevo consenso, por lo que el congreso se pospuso para el año 2010<sup>28</sup>. A principios de 2008 habían surgido algunos episodios de crítica pública, que indicaban una cierta impaciencia entre algunos sectores que esperaban un mayor calado y velocidad

28. El último congreso del PCC se celebró hace 12 años, y esta demora se considera que indica la dificultad para establecer consensos entre la élite de poder.

en las reformas<sup>29</sup>. Un año después, en marzo de 2009, se produjo una purga siguiendo el más puro estilo estalinista, en la que cayeron defenestrados dirigentes importantes de la generación intermedia, entre ellos el vicepresidente Carlos Lage y el ministro Pérez Roque, que además hubieron de asumir errores en sus cartas de dimisión al ser señalados como indignos por Fidel Castro.

Por otra parte, no se está contemplando la posibilidad de introducir modificaciones institucionales en el sistema y de ampliar la participación política de la sociedad<sup>30</sup>. Hasta ahora no se ha mostrado ninguna intención de modificar la Constitución vigente para adaptarla a un esquema funcional donde la separación de poderes sea más clara y efectiva. Tampoco ha variado el estrecho marco de participación política en el sistema, que mantiene el procedimiento restrictivo de selección de candidaturas para una lista electoral única, ni en otros mecanismos como las consultas populares, que siguen siendo una herramienta de uso exclusivo del Gobierno. En resumen, de momento continúa la voluntad de restringir el marco establecido, donde sólo se contempla la adhesión incondicional de las masas al liderazgo, y además se consideran irrevocables los principios ideológicos y el régimen de partido único<sup>31</sup>.

29. En enero de 2008 hubo asambleas de trabajadores cubanos en firmas extranjeras, donde se manifestaron quejas por las excesivas retenciones fiscales practicadas por el Gobierno. En febrero, durante un debate con estudiantes, el presidente de la ANPP, Ricardo Alarcón, fue interpelado por las restricciones al derecho ciudadano de libertad de salida y entrada en el país. También hubo a principios de año un vivo debate entre los intelectuales sobre la represión que sufrieron durante la llamada década gris de los setenta. Luego, en el congreso de la UNEAC, celebrado en abril, se manifestó preocupación por los rígidos parámetros aplicados a la cultura, las deficiencias en la educación y el difícil futuro de los jóvenes, que optan masivamente por emigrar.
30. Las posibilidades de cambios con estabilidad y desde la legalidad vigente han sido analizadas por Arnavat (2006), Domínguez (2006) y Pérez-Stable (2006).
31. A pesar de las dificultades y el miedo a la represión, los promotores del Proyecto Varela lograron reunir más de 25.000 firmas de apoyo para proponer una modesta reforma constitucional que contemplara una ampliación de los derechos civiles, políticos y de propie-

Entre tanto, todos los núcleos de oposición y la comunidad defensora de los derechos humanos siguen dispersos y están bastante desorganizados, entre otras razones porque no les está permitido mantener libremente contacto con la ciudadanía para expresar y debatir sus ideas<sup>32</sup>. La libertad de información y asociación sigue proscrita, mientras que toda actividad disidente respecto al discurso oficial continúa siendo reprimida cuando su presencia pública crece más allá de los límites tolerados por el régimen<sup>33</sup>. Otros actores relevantes que cada vez hacen escuchar más su voz son los miembros de la Iglesia católica, aunque la jerarquía eclesiástica afirma su neutralidad política y de momento no se mueve más allá del espacio de acomodo que ha logrado establecer con el Gobierno<sup>34</sup>.

Por último, existen otros espacios alternativos que se van abriendo camino tímidamente en la sociedad, constituyendo una dinámica prometedora para el afianzamiento de un embrión de sociedad civil. Sin embargo, aparte del miedo a las decisiones arbitrarias que se producen en un marco de indefinición para la participación pública y que pueden

dad. Este procedimiento supuso una innovación y planteó un desafío político desde la oposición para ensanchar algo más el marco participativo, pero el Gobierno no le reconoció legitimidad alguna y reaccionó con una movilización extraordinaria para aprobar por referéndum en el año 2002 una enmienda constitucional para reforzar el marco establecido.

32. Véase Utset (2008) para un análisis reciente del movimiento opositor y las condiciones de supervivencia.
33. La represión masiva contra la prensa independiente en marzo del año 2003, cuando fueron encarceladas 75 personas tras juicios sumarísimos, marcó un hito reciente sobre los límites que el Gobierno no está dispuesto a aceptar respecto a la libertad de expresión. Desde entonces, las esposas, familiares y amigos de los presos continúan organizando campañas pidiendo su liberación. Pero la hostilidad oficial persiste, ya sea mediante las fuerzas de seguridad o a través de "las acciones espontáneas de repudio" protagonizadas por vecinos. Según los grupos defensores de los derechos humanos, a finales del año 2009 aún permanecían en prisión alrededor de 200 presos políticos.
34. El debate propuesto por los católicos cubanos se puede seguir en la web de la Archidiócesis de La Habana: [www.palabranueva.net](http://www.palabranueva.net), y en la web de Espacio Laical: <http://www.espaciolaical.org>.

conducir a la represión gubernamental, estos grupos deben afrontar la fuerte apatía social provocada por el cansancio de las movilizaciones y la dureza de la supervivencia económica cotidiana. Esta situación es particularmente frustrante para una buena parte de la juventud cubana, que es el segmento social que cada vez confía menos en el futuro del proyecto revolucionario<sup>35</sup>.

En definitiva, el régimen cubano, que todavía sigue anclado en la obsesión por la unanimidad, no ha avanzado en una negociación interna entre las élites de poder para transitar un cambio político que permita una mayor implicación y participación de la ciudadanía. Asimismo, continúa ignorando las iniciativas ciudadanas autónomas y no les otorga legitimidad, sobre todo cuando plantean algún tipo de reforma que altere el sistema establecido. De ese modo, la situación actual muestra que la supervivencia de régimen se está logrando a costa del inmovilismo y la defensa del statu quo, lo cual mantiene a una gran parte de la sociedad al margen. En cualquier caso, aunque esa estrategia momentáneamente parece estar dando resultados, persisten desafíos internos que podrían amenazar el futuro de la convivencia de los cubanos.

## **A la espera de las reformas económicas y sociales**

En el apartado primero ya vimos cómo se fraguó la crisis de los años noventa, las transformaciones que se produjeron y los mecanismos que se llevaron a cabo para volver a la estabilización en la economía. Así se recuperó la senda del crecimiento del PIB, que según los datos oficiales alcanzó unas cifras espectaculares de un promedio del 9% entre los años

35. Sobre las perspectivas de la sociedad civil y el cambio en Cuba, véanse Fernández (2006) y Chaguaceda y Cilano (2009). En los últimos años está creciendo una comunidad de jóvenes blogueros, que aprendieron de experiencias anteriores de prensa independiente y aprovechan las nuevas tecnologías para difundir un mensaje de libertad de expresión.

2004 y 2007, pero luego el PIB volvió a caer paulatinamente y se llegó al estancamiento actual<sup>36</sup>. Además, la volatilidad del crecimiento ha sido alta y esa tendencia está fuertemente vinculada al comportamiento del sector exterior. Por otro lado, después de las últimas reestructuraciones de la economía cubana, se observa como resultado una extraordinaria terciarización con un gran predominio del sector servicios, que ha pasado a suponer entre el 75% y el 80% del PIB.

Esta preponderancia se ha debido en buena parte a una significativa ampliación del conjunto de los servicios públicos, que son menos eficientes y arrastran una carga muy alta de exceso de empleo subutilizado. Mientras tanto, la evolución de la producción, la inversión y el empleo en la construcción, los transportes y los sectores productivos está estancada o ha descendido, excepto en algunos casos que están vinculados al sector exterior y a las empresas mixtas. Finalmente, se estima que ha crecido de forma considerable la economía informal no controlada por el Estado, en buena medida por la existencia de prohibiciones absurdas y también por la necesidad de subsistencia de la población<sup>37</sup>.

Pero hay otros factores que indican que la consolidación del modelo económico es débil y está sujeto a diferentes vulnerabilidades que podrían amenazar su futuro. A nivel interno, un buen ejemplo se da en las dificultades para avanzar en la producción agrícola, con la consecuencia de que

36. Estos datos han sido cuestionados porque hay discrepancias sobre el cambio de criterio oficial en la valoración del PIB, que es más alta en comparación con los estándares internacionales, ya que el Gobierno cubano incluye el valor a precio de mercado de los servicios sociales gratuitos y de los subsidios a los precios de bienes racionados. También hay discrepancia respecto al cambio introducido en 2001 sobre el año base para establecer las series anuales de estimación del PIB, pues al usar 1997 como referencia los datos varían sensiblemente en comparación a la serie histórica que utilizaba como base 1981. Véase Mesa-Lago (2008a). Para la evolución en 2008 y 2009, véanse CEPAL (2009) y Vidal (2009).
37. Existen varios análisis sobre la estructura actual de la economía cubana y las expectativas de futuro. Véanse Monreal (2006 y 2008), Sánchez-Egozcue y Triana (2008), Pérez Villanueva (2006 y 2008), Mesa-Lago (2008a y 2009), Ritter (2006b) y Vidal (2009).

la seguridad alimentaria no está garantizada. El sector agrícola concentra el 20% de la fuerza laboral, pero sólo genera un 4% del PIB y la producción ha bajado en los últimos años<sup>38</sup>. Mientras, la compra de alimentos supera de largo el 50% de las importaciones, obliga a gastar casi el 80% de los ingresos en divisas y sigue siendo imprescindible en una proporción muy alta para cubrir las necesidades de la población. Además, Estados Unidos se ha convertido en el principal proveedor de alimentos de la isla, después de que su Gobierno relajara, a partir del año 2001, algunas medidas del embargo por razones humanitarias tras los desastres del huracán Michelle. Desde entonces los productores norteamericanos han estado pujando por abastecer al mercado cubano. En estas condiciones, los factores de vulnerabilidad para la seguridad alimentaria se duplican, tanto por la dependencia importadora como por la dependencia de un país proveedor con el cual la tensión política es elevada.

Igualmente, las transformaciones en el sector externo no han logrado superar los desequilibrios estructurales y las asimetrías en los intercambios. Además, el drenaje de los recursos necesarios para la compra de alimentos limita otras posibilidades de importación fundamentales para el desarrollo del país, especialmente los bienes de capital. Asimismo, persisten las dificultades para obtener rendimientos estables para las exportaciones de bienes donde todavía hay una considerable producción, como el níquel o el azúcar, que están muy sujetos a los vaivenes de los precios internacionales. Respecto a las exportaciones de servicios, hay una mayor estabilidad en los cobros por servicios profesionales, que se rigen por acuerdos especiales, mientras que los ingresos por turismo parecen estancados.

En consecuencia, la balanza de pagos ha estado sujeta a tensiones y se mantienen los problemas de fluidez en los pagos, lo que obliga al país a requerir regularmente financiamiento para sus compras. Pero persisten

38. Para un análisis reciente sobre el sector agropecuario en Cuba, véase Nova (2008).

los problemas de acceso al crédito internacional, entre otras razones por las dificultades derivadas de la abultada deuda externa impagada<sup>39</sup>. De ese modo, aparte de los convenios especiales suscritos con Venezuela, la mayoría de los acuerdos económicos alcanzados recientemente por Cuba con otros países, como China, Rusia y Brasil, generalmente llevan aparejados líneas de crédito para financiar las importaciones. Finalmente, el Gobierno cubano continúa hasta ahora con un tratamiento bastante restrictivo en la negociación de la implantación de empresas extranjeras, limitando así las potencialidades de la inversión externa como agente dinamizador del desarrollo.

Por otro lado, hay algunas tendencias en el patrón de relación económica exterior que han ocasionado un debate controvertido. Por ejemplo, el nuevo modelo de intercambio de servicios médicos y educativos cubanos por petróleo y otras ayudas de Venezuela ha suscitado dudas sobre la idoneidad y la viabilidad en el futuro. Sobre la idoneidad preocupa la ausencia de encadenamientos hacia atrás que fomenten el desarrollo interno cubano, y sobre la viabilidad el eventual riesgo de anclar otra vez la economía cubana a la existencia y el devenir de un socio privilegiado. En este caso, se discute tanto sobre el riesgo de crear una nueva dependencia externa, como el hecho de que esté sustentada en la necesaria continuidad de una relación política que tiene un carácter privilegiado bastante excepcional y que en varios aspectos está muy condicionada por la afinidad ideológica<sup>40</sup>.

39. En el año 2009 se ha vuelto a producir una crisis de liquidez en el sistema, con la consecuencia de retrasos en los pagos a los proveedores. También se han congelado las cuentas bancarias de los empresarios extranjeros, que no pueden disponer de sus fondos para transferir al exterior. El Gobierno cubano ha manifestado que cumplirá con sus compromisos, pero también que habrá que negociar un calendario de prórrogas en los pagos. Véase *El País*, 19 de noviembre de 2009.

40. Para los intercambios de médicos por petróleo, véase Feinsilver (2008). Sobre la idoneidad y la nueva dependencia externa, además de los trabajos citados en la nota 37, véase el artículo de Dilla (2006).

En el ámbito social, el Gobierno cubano históricamente se había propuesto homogeneizar las capacidades adquisitivas y el bienestar de la población mediante el control estatal de la economía, tanto en la producción como en la distribución de bienes y servicios, pero el coste de sostener las políticas igualitarias es alto y la continuidad ha sido muy difícil de mantener. Después de la crisis, se ajustaron las expectativas y el objetivo se transformó en mantener a la mayor parte de la población en un nivel más limitado, aunque con la supervivencia asegurada. Pero con el tiempo, los diferenciales de productividad entre los sectores estatalizados y los vinculados al sector externo acabaron consolidando algunas distorsiones de ingreso, fundamentalmente porque se generaron diferentes capacidades entre la población para acceder a las dos monedas que operan en el país. Luego también hay que tener en cuenta que existen diferencias considerables entre los que tienen o no familiares en el exterior que los proveen de remesas de divisas.

En suma, la estratificación social ha devenido un factor estructural en Cuba y las políticas sociales tienen que afrontar ese desafío, que afecta a los fundamentos del sistema de bienestar con cohesión social en que se asienta la legitimidad del sistema<sup>41</sup>. Además, ese contexto se agrava por la evolución demográfica cubana, donde persiste la baja natalidad y aumenta el envejecimiento de la población, con el consiguiente aumento de la carga de gasto público, mientras que muchos jóvenes han seguido optando por la emigración<sup>42</sup>. Por eso el Gobierno mantiene aún la libreta de racionamiento y también hay mercados segmentados, unos subvencionados y otros con precios liberalizados. Del mismo modo, se ha considerado importante el mantenimiento de una amplia gama de servicios sociales gratuitos y de forma universal.

41. La evolución de la estratificación social y las políticas sociales después de las transformaciones de los años noventa y en la actualidad han sido analizados por Espina (2004 y 2008).

42. El envejecimiento de la población y las dificultades para sostener la viabilidad financiera del sistema de pensiones han sido analizados por Mesa-Lago (2008b). Para un estudio sobre las tendencias recientes y las proyecciones en la emigración cubana, véase Duany (2005).

Pero últimamente parece que se está alcanzando un consenso tácito para resolver los desafíos de la desigualdad y la reestratificación social de otra forma, y el debate actual gira en torno a la baja eficiencia de los mecanismos igualitarios en la asignación de recursos y la falta de incentivos para aumentar la productividad en la economía interna. Así, se apunta a la aplicación de una política económica que fomente la competitividad y la eficiencia de las empresas estatales y las cooperativas, junto a otros mecanismos de regulación de precios que procuren una mejor relación entre producción, comercialización y consumo. También se discute la necesidad de valorar el salario y la motivación por el trabajo, además de una revisión profunda del sistema fiscal, tanto en la recaudación como en el gasto, incluida la generosa e indiscriminada política de subsidios. En este sentido, las políticas sociales estarían enfocadas a resolver los problemas de las personas más necesitadas en lugar de procurar subvenciones generalizadas a los productos.

Entre las reformas anunciadas por el Gobierno de Raúl Castro, que en general son tímidas y ambiguas, están las más coyunturales, de aplicación sencilla y que tiene un impacto simbólico. Algunas ya están vigentes, como la posibilidad de comprar determinados productos de consumo o el acceso a los hoteles antes reservados exclusivamente a los extranjeros. Luego están las de aplicación más compleja y que podrían tener algunas consecuencias estructurales, que de momento se están poniendo en práctica con cuentagotas y mucha cautela. Entre éstas están el reparto de tierras para la producción privada y las cooperativas, la ampliación de los mercados agrícolas, la adecuación de los salarios a la productividad pagando según los resultados, la liberalización de la participación privada en determinadas actividades productivas, de servicios y en el comercio, o la apertura de más espacios a la inversión exterior.

Sin embargo, hasta el momento los avances en las reformas económicas y sociales han sido bastante cautelosos. Además, entre las mencionadas reformas todavía no hay referencias a una mayor descentralización en la planificación y la toma de decisiones, con una política que facilite mayor

espacio a la iniciativa privada y a la apertura exterior, reservando para el Estado la regulación del sistema económico. En definitiva, el horizonte de la política económica se mueve entre el ajuste y una reestructuración limitada con la intención de sobrevivir, pero no se vislumbra una voluntad de introducir transformaciones estructurales en el modelo económico para asegurar un crecimiento viable en el futuro<sup>43</sup>.

### **Ajustes en las relaciones exteriores**

Las transformaciones que ha habido en la política exterior cubana desde los años noventa, aunque han sido muy controladas y han tenido una orientación bastante defensiva, han producido importantes cambios en la inserción internacional del país y a la vez han facilitado otro margen de maniobra externa. En consecuencia, durante la sucesión política entre Fidel y Raúl Castro el país estaba menos aislado internacionalmente que en el momento de la caída del Muro de Berlín, y en estas condiciones se ha abierto una ventana de oportunidades diferente.

Por otro lado, el Gobierno de Raúl Castro ha acentuado el pragmatismo en la política exterior –bajando el tono ideológico y adoptando algunos compromisos internacionales<sup>44</sup>– y también ha tratado de diversificar las relaciones exteriores para asegurar mejor la supervivencia económica. Aunque Cuba sigue manteniendo privilegiadas relaciones con Venezuela, con esta política se pretende equilibrar de algún modo la nueva dependencia que se ha generado, buscando optimizar las relaciones económicas con cada uno de los otros países en la medida que estructuralmente sea posible. Como contraparte, en un ambiente menos polarizado y posiblemente esperando que se manifiesten algunas perspectivas de cambio, la

43. Véanse Monreal (2008) y Mesa-Lago (2008a y 2009).

44. El Gobierno cubano decidió firmar los pactos de Naciones Unidas sobre derechos civiles y políticos, así como sobre derechos económicos, sociales y culturales.

política hacia Cuba de los países latinoamericanos, Canadá y la mayoría de países europeos se ha vuelto más pragmática, aunque cada uno cuida sus intereses y también continúa practicando un cierto juego de equilibrios con Estados Unidos. Después está el incremento de las relaciones con dos gigantes mundiales, China y Rusia, mientras que la relación con Estados Unidos continúa siendo la más controvertida<sup>45</sup>.

En América Latina todos los países han ido normalizando, y en algunos casos intensificando, las relaciones bilaterales, lo que facilita también un mayor espacio para la participación de Cuba en el entorno regional<sup>46</sup>. En este sentido, destaca la incorporación cubana al Grupo de Río en diciembre de 2008, que fue posible por el continuado empeño mantenido en los últimos años por la diplomacia brasileña para conectar a Cuba con América Latina y también por la nueva colaboración de México. Después está el proceso de distensión de la Organización de Estados Americanos (OEA) hacia Cuba, que llevó al levantamiento de la suspensión acordada en 1962, aunque se condicionó el regreso al organismo continental al inicio de un diálogo político que deberá solicitar el Gobierno cubano. En este proceso ha sido importante el desempeño del secretario general del organismo, José Miguel Insulza, junto al papel activo de Brasil y otros países latinoamericanos<sup>47</sup>.

Igualmente ha sido importante la normalización de las relaciones de México con Cuba bajo el Gobierno conservador de Felipe Calderón, que ha procurado canalizar los intereses mutuos de un modo más pragmático

45. Para un análisis sobre la nueva geopolítica de Cuba, véanse Mujal-León (2009b), Pérez-Stable (2009) y Roy (2009).

46. Los dos únicos países latinoamericanos que no mantenían relaciones diplomáticas con Cuba, Costa Rica y El Salvador, las restablecieron en 2009. Respecto a la intensidad de relaciones, entre 2008 y 2009 han viajado a La Habana los presidentes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

47. Sobre la evolución de la OEA hacia Cuba, véase López Levy (2009).

y sin renunciar a la apuesta por la relación privilegiada con Estados Unidos que mantienen los mexicanos. Tampoco ha renunciado el presidente Calderón a la defensa de los principios democráticos, pero no ha seguido la política activista sobre los derechos humanos de su antecesor, Vicente Fox, y esta circunstancia también ha contribuido a pacificar la polarización doméstica. En consecuencia, en los dos últimos años las cancillerías mexicana y cubana han estado negociando para superar los contenciosos bilaterales que arrastran de la etapa anterior, cuando se llegó casi al rompimiento diplomático, y también para regular los flujos migratorios<sup>48</sup>.

De todos modos, hay contrastes significativos en las políticas de los países latinoamericanos, especialmente entre Brasil y Venezuela, que son los dos socios más importantes de Cuba en la región. Mediante el poder económico que le proporcionan las exportaciones petroleras, Venezuela ha promovido una política exterior nacionalista, selectiva, polarizada y de confrontación dialéctica con Estados Unidos, que contribuye más a la continuidad del aislamiento cubano que a una mejor inserción internacional del país. En cambio Brasil, que está tratando de integrarse más activamente y con un perfil más cooperativo en el entorno político y económico internacional, puede ofrecer a Cuba una inserción externa con unas bases más diversificadas, en el marco de una política que combina el poder blando y el liderazgo regional. Además, si le fuera solicitado, Brasil posiblemente podría actuar con medidas de facilitación en el conflicto que sostienen La Habana y Washington. En definitiva, siguiendo una pauta de aproximación iniciada durante el mandato de Fernando H. Cardoso, el Gobierno de Lula ha apostado más fuerte por el compromiso constructivo y la cooperación brasileña con Cuba, para evitar el aislamiento internacional y para propiciar una futura apertura en la isla<sup>49</sup>.

48. Sobre las recientes y controvertidas relaciones entre México y Cuba, véase Ojeda (2007).

49. La evolución de la política brasileña hacia Cuba puede verse en Ayllón (2008), y la de Venezuela en Romero (2008).

Canadá, el otro vecino y socio importante de Estados Unidos, continúa manteniendo la política de aproximación económica, aunque en los últimos años ha bajado notablemente el perfil político. Sin embargo, durante su larga trayectoria de compromiso constructivo Canadá ha acumulado una densidad de relaciones y una experiencia que podría compartir con otros países comprometidos con los cambios en Cuba. También sería un país con el que habría que contar si se establecieran acciones concertadas de cooperación al desarrollo para facilitar los cambios en Cuba<sup>50</sup>.

En cuanto a Europa, en los últimos años España se ha erigido como un referente controvertido en la política hacia Cuba. Aunque existe un consenso interno sobre la necesidad de promover cambios en Cuba, hay discrepancias entre los dos principales partidos españoles sobre las estrategias gubernamentales, que optan entre incentivos y presiones. Por otro lado, también hay que reconocer el tesón puesto por múltiples y variados actores de la sociedad española para mantener una continuidad y una intensidad en la relación bilateral, mediante los intercambios económicos, culturales, académicos y la cooperación al desarrollo. A partir del cambio de Gobierno en España en el año 2004, el presidente Zapatero propició primero una distensión y después del año 2007 se han ido normalizando las relaciones bilaterales, mediante una estrategia de diálogo político más flexible en la propuesta de los valores y principios normativos, que ha sido definida de acompañamiento. Esa estrategia también incluye una oferta de incentivos económicos y de cooperación para el desarrollo, con el objetivo de profundizar más las relaciones bilaterales si el Gobierno cubano apuesta por una mayor apertura de su economía y de su sociedad<sup>51</sup>. Este cambio de

50. Para la evolución de la política canadiense, véase Legler y Baranyi (2009).

51. Para la evolución de la política española, véase Bayo (2006). En este cambio de estrategia ha vuelto a primar la interlocución de Gobierno a Gobierno, mientras que los contactos con la disidencia se mantienen en otro nivel. El diálogo político intergubernamental también incluye unas reuniones periódicas para discutir sobre la situación de los derechos humanos, aunque la agenda y los resultados no son públicos.

política ha causado gran debate entre los socios europeos, que participan de las mismas controversias que los españoles, y los acomodos para alcanzar un consenso no están siendo fáciles<sup>52</sup>. También hubo roces importantes con la Administración Bush, que prefería la presión condicionada del Gobierno Aznar, pero con el tiempo la tensión se fue suavizando y por encima de la diferencia en las estrategias se acentuó el entendimiento respecto a otros objetivos compartidos, como la preferencia por la estabilidad y el cambio ordenado en Cuba.

En consecuencia, con la apuesta mencionada anteriormente y coincidiendo con la política que siguen los países latinoamericanos y Canadá, el Gobierno español ha pretendido normalizar las relaciones europeas con Cuba y recientemente ha propuesto a sus socios cambiar los criterios actuales de la Posición Común por una política de mano tendida sin condiciones. Pero esta propuesta de cambio de política no tiene garantizado su éxito y tampoco está exenta de riesgos y controversias. Primero, porque los gobiernos europeos están muy divididos entre los partidarios de incentivos y los que propugnan mantener la presión. Segundo, porque esa división política se produce asimismo tanto entre los partidos políticos en España como en otros países europeos, y también entre las grandes formaciones políticas del Parlamento Europeo. Y tercero, porque hasta el momento el Gobierno cubano no ha colaborado mucho, y continúa con algunas actitudes desafiantes hacia los Gobiernos europeos y elude una respuesta clara a las demandas para facilitar una mayor apertura que permita profundizar las relaciones mutuas.

Mientras tanto, Rusia y China, cada uno por su lado y siguiendo sus intereses económicos y geopolíticos, han propiciado políticas de mayor acercamiento hacia Cuba. Aunque la relación económica con Rusia no tiene el peso y la condición de la época soviética, con el tiempo se han reconstruido algunos intercambios comerciales y los rusos probable-

52. Véase Roy (2009).

mente se interesarían por la explotación petrolera si ésta fuera viable. En el ámbito político la relación se ha vuelto más pragmática, aunque cabría la posibilidad de que resurgieran los intereses geopolíticos. Si Rusia considerara que Estados Unidos le incomoda con sus políticas de aproximación política y militar a los países de su entorno, entonces tal vez podría volver a intentar utilizar a Cuba como peón de intercambio en ese delicado juego de equilibrio de poder.

Con China han avanzado mucho más las relaciones económicas que las políticas. En los últimos años han aumentado notablemente las relaciones comerciales y también ha habido inversión procedente de China, propiciada por el espectacular crecimiento de su economía y la necesidad de adquirir materias primas. En ese intercambio Cuba ha podido contribuir con el azúcar y sus ricos yacimientos de níquel, mientras que China ha suministrado a la isla manufacturas y equipos de transporte. En cuanto a las relaciones políticas, aunque son fluidas y es patente la afinidad ideológica, fundamentalmente se rigen por un pragmatismo funcional para ambas partes.

Finalmente, Estados Unidos es el país que tiene una relación con Cuba más llena de dificultades, que hasta el momento parecen insalvables mientras no se produzca un cambio político y económico más evidente en la isla, a la vez que un cambio de perspectiva desde Washington. Para Estados Unidos la decisión de mantener o levantar el embargo a Cuba es uno de los temas más complejos, en parte porque está sujeto a una ley que sólo puede ser revocada por el Congreso, y hasta ahora no han fructificado los intentos para retirarla. El embargo y la presión por la democratización también están presentes en el debate interno altamente polarizado entre la comunidad de cubanos exiliados, aunque en los últimos años ha variado notablemente el equilibrio de fuerzas entre las posiciones más extremas y las más moderadas. Todos estos condicionantes limitan la acción de cualquier administración norteamericana y éste es el contexto que se encontró Obama al llegar a la presidencia.

Pero a pesar del mantenimiento del embargo y la condicionalidad democrática, con el presidente Obama se han vislumbrado algunas señales de relajamiento en la presión y un tono más moderado en la retórica política. En la V Cumbre de las Américas, celebrada en abril de 2009, Obama anunció que se eliminarían algunas políticas de reforzamiento del embargo, concretamente las restricciones que afectan a los viajes familiares y al envío de remesas, y también que autorizaría a las empresas norteamericanas a ofrecer servicios de telecomunicaciones en Cuba. Otra acción constructiva fue el apoyo de Estados Unidos al levantamiento de la suspensión de Cuba en la OEA, aunque Washington insistió en la necesidad de un cambio democrático para negociar la reincorporación cubana al organismo.

Éstos son unos primeros e importantes pasos para restablecer el respeto mutuo y facilitar la distensión en la relación, tratando luego de encarar la negociación para resolver los contenciosos pendientes, con el objetivo final de avanzar hacia nuevas esferas de confianza mutua y responsabilidad compartida. De momento, una buena señal es que se han reanudado las conversaciones sobre temas migratorios y para restablecer el servicio postal, mientras continúa la cooperación discreta sobre temas de seguridad de interés mutuo. Pero para alcanzar un cambio de mentalidad y desplegar otro tipo de relaciones, que implican una actitud más cooperativa por ambas partes, se tienen que producir unas transformaciones internas, tanto en Cuba como en Estados Unidos, que hasta el momento no se perciben, y todo indica que el trayecto hacia la normalización todavía será largo y difícil<sup>53</sup>.

En cualquier caso, aunque la inserción internacional de Cuba ha mejorado notablemente respecto a etapas anteriores, todavía permanece

53. Véanse Blanco (2008), Erikson (2008), Mujal-León (2009b) y el informe del grupo de expertos convocados por Brookings Institution, *Cuba: Una Nueva Política de Diálogo Crítico y Constructivo*, publicado en abril de 2009, disponible en: [http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2009/04\\_cuba/04\\_cuba\\_spanish.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2009/04_cuba/04_cuba_spanish.pdf).

cen desafíos que muestran limitaciones importantes en sus relaciones exteriores. A pesar del apoyo incondicional que hasta el momento está obteniendo Cuba de Venezuela, no hay garantía del mantenimiento en el futuro de una relación tan privilegiada en lo político y lo económico. Tampoco está garantizada la continuidad fluida ni el incremento de las relaciones externas con la mayoría de países, porque las restricciones internas, las debilidades estructurales y la limitada apertura de Cuba no facilitan una relación más profunda, mientras que en algunos casos aún quedan cuestiones bilaterales fundamentales por resolver, entre ellas las deudas impagadas. En definitiva, la posibilidad futura de ampliar y profundizar las relaciones con cualquier país del mundo seguirá dependiendo de la voluntad del Gobierno cubano para propiciar una mayor apertura de la economía y de la sociedad en su propio país.

## Referencias bibliográficas

- ACKERMAN, Holly. "Strategic Calculation and Democratic Society: The Cuban Democratic Resistance in the 1960s and 1990s". Ponencia presentada en el XXI International Congress of the Latin American Studies Association (LASA). Chicago, 24-26 de septiembre de 1998
- ALZUGARAY, Carlos. "Cuban Foreign Policy during the Special Period". En: ERISMAN, H. M. y KIRK, J. *Redefining Cuban Foreign Policy: The Impact of the "Special Period"*. Gainesville: University Press of Florida, 2006. P. 49-71.
- "Cuba cincuenta años después: continuidad y cambio político". *Temas*. No. 60 (2006) La Habana. P. 37-47.
- ARNAVAT, Gustavo. "La Constitución cubana y la futura transición democrática: las lecciones de la Europa Central y del Este" En: MARIFELI PÉREZ-STABLE (ed.) *Cuba en el siglo XXI. Ensayos sobre la transición*. Madrid: Editorial Colibrí, 2006. P. 95-117.
- AYLLÓN, Bruno. "¿Puede Brasil liderar el apoyo internacional a la transición en Cuba?" *Carta Internacional*. No. 3 (2008). Universidade de São Paulo. P. 3-7.
- BAYO, Francesc. "Las relaciones políticas entre España y Cuba. Continuidad histórica y ajustes frecuentes". *Documentos CIDOB*, serie América Latina. No. 16 (2006). Barcelona: CIDOB.
- BLANCO, Juan Antonio. "La transformación política del régimen cubano: una perspectiva desde la conflictología". *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*. No. 32 (2008).
- BRENNER, Philip. "Overcoming Asymmetry. Is a Normal U.S.-Cuban Relationship Possible?" En: ERISMAN, H. M. y KIRK, J. *Redefining Cuban Foreign Policy: The Impact of the "Special Period"* Gainesville: University Press of Florida, 2006. P. 280-304.
- BRUNDENIUS, Claes. "Whither the Cuban economy after recovery? The reform process, upgrading strategies and the question of transition". *Journal of Latin American Studies*. Vol. 34. No. 2 (2002). P. 365-395.

- CARRANZA, Julio. "Cuba: los retos de la economía". *Cuadernos de Nuestra América*. No. 19 (julio-diciembre de 1992). La Habana. P. 131-158.
- CARRANZA, Julio; GUTIÉRREZ, Luis y MONREAL, Pedro. *Cuba: la reestructuración de la economía. Una propuesta para el debate*. La Habana: Editora de Ciencias Sociales, 1995.
- CASTRO MARIÑO, Soraya. "Cuban-U.S. Relations, 1989-2002". En: ERISMAN, H. M. y KIRK, J. *Redefining Cuban Foreign Policy: The Impact of the "Special Period"*. Gainesville: University Press of Florida, 2006. P. 305-332.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA. *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL, 2009.
- CHAGUACEDA, A. y CILANO, J. "Entre la innovación y el inmovilismo: Espacio asociativo, Estado y participación en Cuba actual". *Pensamiento Propio*. No. 29. (2009). P. 11-53.
- CORRALES, Javier. "The Gatekeeper State: Limited Economic Reforms and Regime Survival in Cuba, 1989-2002". *Latin American Research Review*. Vol. 39. No. 2 (2004). University of Texas. P. 35-65.
- COVARRUBIAS, Ana. "La política mexicana hacia Cuba a principios de siglo: de la no intervención a la protección de los derechos humanos". *Foro Internacional*. No. 173 (2003). P. 627-644.
- DILLA, Haroldo (comp.) *La democracia en Cuba y el diferendo con los Estados Unidos*. La Habana: Centro de Estudios sobre América, 1995.
- (comp.) *La participación en Cuba y los retos del futuro*. La Habana: Centro de Estudios sobre América, 1996.
  - "El consenso en retirada". *Revista Encuentro de la Cultura Cubana*. No. 32 (2004). Madrid. P. 116-126.
  - "Actores larvados, escenarios inciertos y guiones críticos: ¿Hacia dónde va la sociedad civil cubana?". En: TULCHIN, J.; BOBEA, L.; ESPINA, M. y HERNÁNDEZ, R. (eds.) *Cambios en la sociedad cubana desde los noventa*, Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2005. P. 37-53.

- “Hugo Chávez y Cuba: subsidiando posposiciones fatales”. *Nueva Sociedad*. No. 205 (2006). Caracas. P. 141-157.
  - “De Castro a Castro: la cómoda sucesión cubana”. *Revista Encuentro de la Cultura Cubana*. No. 44 (2007). Madrid. P. 197-199.
  - “La dirección y los límites de los cambios”. *Nueva Sociedad*. No. 216 (2008). Caracas. P. 36-48.
- DOMÍNGUEZ, Jorge. *To Make a World Safe for Revolution: Cuba's Foreign Policy*. Cambridge: Harvard University Press, 1989.
- “Cuban Foreign Policy and the International System”. En: TULCHIN, Joseph S. y ESPACH, Ralph H. *Latin America in the New International System*. Boulder: Lynne Rienner, 2001.
  - “Cuba en las Américas: ancla y viraje”. *Foro Internacional*. No. 173. (2003). P. 525-549.
  - “Cuba's Economic Transition: Successes, Deficiencies, and Challenges”. En: DOMÍNGUEZ, Jorge; PÉREZ VILLANUEVA, O. y BARBERIA, L. (eds.) *The Cuban Economy at the Start of the Twenty-First Century*. Cambridge: Harvard University Press, 2004. P. 17-47.
  - “Cuba and the Pax Americana: U.S.-Cuba Relations Post-1990”. En: DOMÍNGUEZ, J. y BYUNG-KOOK, Kim (eds.) *Between Compliance and Conflict. East Asia, Latin America, and the “New” Pax Americana*. Nueva York: Routledge, 2005. P. 193-217.
  - *Cuba hoy. Analizando su pasado, imaginando su futuro*. Madrid: Editorial Colibrí, 2006.
- DOMÍNGUEZ, Jorge; PÉREZ VILLANUEVA, O. y BARBERIA, L. (eds.) *The Cuban Economy at the Start of the Twenty-First Century*. Cambridge: Harvard University Press, 2004.
- DUANY, Jorge “La migración cubana. Tendencias actuales y proyecciones”. *Revista Encuentro de la Cultura Cubana*. No. 36. (2005). P. 164-179.
- ERIKSON, Daniel *The Cuba Wars: Fidel Castro, The United States, and the Next Revolution*, Nueva York: Bloomsbury Press, 2008.
- ERISMAN, H. Michael. *Cuba's International Relations. The Anatomy of a Nationalistic Foreign Policy*. Boulder: Westview Press, 1985.

- *Cuba's Foreign Relations in a Post-Soviet World*, Gainesville, University Press of Florida, 2000.
- ERISMAN, H. M. y KIRK, J. *Redefining Cuban Foreign Policy: The Impact of the "Special Period"*. Gainesville: University Press of Florida, 2006.
- ESPINA, Mayra "Social Effects of Economic Adjustment: Equality, Inequality and Trends toward Greater Complexity in Cuban Society". En: DOMÍNGUEZ, Jorge; PÉREZ VILLANUEVA, O. y BARBERIA, L. (eds.) *The Cuban Economy at the Start of the Twenty-First Century*. Cambridge: Harvard University Press, 2004. P. 209-243.
- "Viejas y nuevas desigualdades en Cuba. Ambivalencias y perspectivas de la reestratificación social". *Nueva Sociedad*. No. 216 (2008). Caracas. P. 133-149.
- FEINSILVER, Julie M. "Médicos por petróleo. La diplomacia médica cubana recibe una pequeña ayuda de sus amigos". *Nueva Sociedad*. No. 216 (2008). Caracas. P. 107-122.
- FERNÁNDEZ, Damián "Cuba: Talking Big, Acting Bigger". En: MORA, Frank O. y HEY, Jeanne A.K. (eds.) *Latin American and Caribbean Foreign Policy* Lanham: Rowman & Littlefield Pubs., 2003. P. 84-103.
- "Lo bueno, lo malo y lo feo: la normalización de la sociedad civil cubana después de la transición". En: PÉREZ-STABLE, Marifeli (ed.) *Cuba en el siglo XXI. Ensayos sobre la transición*. Madrid: Editorial Colibrí, 2006. P. 119-141.
- GRATIUS, Susanne. "Cuba: un caso aparte en la política exterior de la Unión Europea". En: ROY, Joaquín y DOMÍNGUEZ RIVERA, Roberto (coord.) *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*. México: UNAM-Editorial Plaza y Valdés, 2001. P. 261-272.
- "¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EEUU hacia Cuba". Documento de Trabajo. No.14 (2005). Madrid: FRIDE.
- HABEL, Janette. "Raúl Castro a la hora de las decisiones". *América Latina Hoy*. No. 52 (2009). P. 91-105.
- HERNÁNDEZ, Rafael "La lógica democrática y el futuro de las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba". En: MONEREO, M.; RIERA, M y

- VALDÉS, J., *Cuba: construyendo futuro. Reestructuración económica y transformaciones sociales*. Barcelona, El Viejo Topo, 2000. P. 373-390.
- HOFFMANN, Bert. *Cuba: apertura y reforma económica. Perfil de un debate*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1995.
- “La reforma que no fue. El surgimiento de las ciencias sociales en Cuba y la reacción del Estado. Un panorama de las recientes publicaciones sobre la crisis económica, política y social de la isla”. *Revista Encuentro de la Cultura Cubana*. No. 10 (1998). Madrid. P. 71-83.
- KAPCIA, Antoni. *Cuba in Revolution. A History since the Fifties*. Londres: Reaktion Books, 2008.
- “Lessons of the Special Period: Learning to March Again”. *Latin American Perspectives*. Vol. 36. No. 1 (2009). P. 30-41.
- KAPLOWITZ, Donna Rich (ed.) *Cuba's Ties to a Changing World*. Boulder: Lynne Rienner, 1993.
- KLEPAK, Hal. *Cuba's Military 1990-2005: Revolutionary Soldiers during Counter-Revolutionary Times*. Nueva York: Palgrave MacMillan, 2006.
- LEGLER, Thomas y BARANY, Stephen, “El largo compromiso de Canadá con Cuba: paradojas y posibilidades”. *América Latina Hoy*. No. 52 (2009). P. 131-146.
- LEOGRANDE, William. “Enemies Evermore: US Policy Towards Cuba After Helms-Burton”. *Journal of Latin American Studies*. Vol. 29. No. 1 (1997). P. 211-221.
- LEOGRANDE, William y THOMAS, Julie M. “Cuba's Quest for Economic Independence”. *Journal of Latin American Studies*. Vol. 34. No. 2 (2002). P. 325-363.
- LÓPEZ LEVY, Arturo. “Cuba y la OEA: cambio y continuidad”. *América Latina Hoy*. No. 52 (2009). P. 107-130.
- MESA-LAGO, Carmelo. “La economía cubana en la encrucijada: el legado de Fidel, el debate sobre el cambio y las opciones de Raúl”. *Documentos de Trabajo Elcano*. No. 19 (2008a). Madrid.
- “Envejecimiento y pensiones en Cuba: la carga creciente”. *Nueva Sociedad*. No. 216 (2008b). Caracas. P. 123-132.

- “Balance económico-social de 50 años de revolución en Cuba”. *América Latina Hoy*. No. 52 (2009). P. 41-61.
- MESA-LAGO, C. y PÉREZ-LÓPEZ, J. *Cuba's Aborted Reform. Socioeconomic Effects, International Comparisons, and Transition Policies*. Gainesville: University Press of Florida, 2005.
- MONREAL, Pedro. “Globalization and the Dilemmas of Cuba's Economic Trajectories”. En: DOMÍNGUEZ, Jorge; PÉREZ VILLANUEVA, O. y BARBERIA, L. (eds.) *The Cuban Economy at the Start of the Twenty-First Century*. Cambridge: Harvard University Press, 2004. P. 91-118.
- “La globalización y los dilemas de las trayectorias económicas de Cuba: matriz bolivariana, industrialización y desarrollo”. En: O. PÉREZ VILLANUEVA (comp.) *Reflexiones sobre economía cubana*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 2006. P. 447-473.
- “El problema económico de Cuba”. *Espacio Laical*. No. 2 (2008). La Habana.
- MONREAL, Pedro y CARRANZA, Julio. “Los retos del desarrollo en Cuba: realidades, mitos y conceptos”. En: MONEREO; M. RIERA, M y VALDÉS, J. *Cuba: construyendo futuro. Reestructuración económica y transformaciones sociales*. Barcelona: El Viejo Topo, 2000. P. 109-137.
- MORRIS, Emily “How Exceptional is the Cuban Economy”. En: HOFFMANN, B. y WHITEHEAD, L. (eds.) *Debating Cuban Exceptionalism*. Nueva York: Palgrave MacMillan, 2007. P. 37-59.
- “Cuba's new relationship with foreign capital: economic policy making since 1990”. *Journal of Latin American Studies*. Vol. 40. No. 4 (2008). 769-792.
- MUJAL-LEÓN, Eusebio “Can Cuba Change? Tensions in the Regime”. *Journal of Democracy*. Vol. 20. No. 1 (2009a). P. 20-35.
- “Cuba ante un mundo cambiante”. *Revista Encuentro de la Cultura Cubana*. No. 51-52 (2009b). P. 21-34.
- MUJAL-LEÓN, E. y BUSBY, J. “¿Mucho ruido y pocas nueces? El cambio de régimen político en Cuba”. *Revista Encuentro de la Cultura Cubana*. No. 23 (2001/2002). P. 105-124.

- MUJAL-LEÓN, E. y BUZÓN, L. "Exceptionalism and Beyond: Civil-Military Relations in Cuba, 1986-2008". *Cuba in Transition*. Miami: XVIII ASCE Annual Meeting, 2008.
- NOVA, Armando "El sector agropecuario en Cuba". *Nueva Sociedad*. No. 216 (2008). Caracas. P. 77-89.
- OJEDA, Mario. "Vicente Fox: el rompimiento de facto con Cuba". *Foro Internacional*. No. 190 (2007). P. 868-894.
- PÉREZ Jr., Louis A. "Fear and Loathing of Fidel Castro. Sources of US Policy Toward Cuba". *Journal of Latin American Studies*. Vol. 34. No. 2 (2002). P. 227-254.
- PÉREZ-STABLE, Marifeli. *La revolución cubana. Orígenes, desarrollo y legado*. Madrid: Editorial Colibrí, 1998.
- "Cuba ¿sucesión o transición?". *Foro Internacional*. No. 173 (2003). P. 550-565.
  - "Una mirada al futuro: ¿Una Cuba democrática?". En: PÉREZ-STABLE, Marifeli (ed.) *Cuba en el siglo XXI. Ensayos sobre la transición*. Madrid: Editorial Colibrí, 2006. P. 37-66.
  - "Cuba in Transition: The Role of External Actors". En: LOWENTHAL, A.; PICCONE, T. y WHITEHEAD, L. (eds.) *The Obama Administration and the Americas. Agenda for Change*. Washington: The Brookings Institution, 2009. P. 119-135.
- PÉREZ VILLANUEVA, Omar Everleny "The Role of Foreign Direct Investment in Economic Development: The Cuban Experience". En: DOMÍNGUEZ, Jorge; PÉREZ VILLANUEVA, O. y BARBERIA, L. (eds.) *The Cuban Economy at the Start of the Twenty-First Century*. Cambridge: Harvard University Press, 2004. P. 161-197.
- "La situación actual de la economía cubana y sus retos futuros". En: O. PÉREZ VILLANUEVA (comp.) *Reflexiones sobre economía cubana*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 2006. P. 1-40.
  - "La economía en Cuba: un balance necesario y algunas propuestas de cambio". *Nueva Sociedad*. No. 216 (2008). Caracas. P. 49-64.

- PURCELL, Susan Kaufman. "La Ley Helms-Burton y el embargo estadounidense contra Cuba". *Foro Internacional*. No. 173 (julio-septiembre de 2003). México. P. 704-718.
- RITTER, Archibald. "Economic Illegalities and the Underground Economy in Cuba". *FOCAL Background Briefings* (2006a). Ottawa.
- RITTER, Archibald. "Cuba's Strategic Economic Reorientation". *Cuba in Transition* (2006b). Miami: XVI ASCE Annual Meeting.
- RODRÍGUEZ ARECHAVALETA, Carlos Manuel. "Cuba y la transición política: tan cerca y... tan lejos. Reflexiones 2009 sobre el futuro político de Cuba". *América Latina Hoy*. No. 52 (2009). P. 63-90.
- ROMERO, Carlos. *Venezuela y Cuba. Una seguridad diferente*. Caracas: ILDIS, 2008.
- ROY, Joaquín. *Cuba, The United States, and the Helms-Burton Doctrine: International Reactions*. Gainesville: University Press of Florida, 2000.
- "Cuba and the European Union: Chronicle of a Dead Agreement Foretold". En: ERISMAN, H. M. y KIRK, J. *Redefining Cuban Foreign Policy: The Impact of the "Special Period"*. Gainesville: University Press of Florida, 2006. P. 98-120.
  - "Cuba: transición, sucesión, estabilidad, seguridad". *América Latina Hoy*. No. 52 (2009). P. 15-39.
- SÁNCHEZ-EGOZCUE, Jorge Mario y TRIANA, Juan "Un panorama actual de la economía cubana, las transformaciones en curso y sus retos perspectivas". *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*. No. 31 (2008).
- SCHOULTZ, Lars. "Blessings of Liberty: The United States and the Promotion of Democracy in Cuba". *Journal of Latin American Studies*. Vol. 34. No. 2 (2002). P. 397-425.
- SUÁREZ SALAZAR, Luis. "La proyección externa de la revolución cubana: oportunidades y desafíos". En: MONEREO, M.; RIERA, M y VALDÉS, J. *Cuba: construyendo futuro. Reestructuración económica y transformaciones sociales*. Barcelona: El Viejo Topo, 2000. P. 331-362.

- SWEIG, Julia E. "Fidel's Final Victory". *Foreign Affairs*. Vol. 86. No. 1 (2006). P. 39-56.
- TULCHIN, Joseph S. y HERNÁNDEZ, Rafael (eds.) *Cuba and the United States. Will the Cold War in the Caribbean End?* Boulder: Lynne Rienner, 1991.
- UTSET, Xavier. "Creating Citizens: The Birth and Growth of the Cuban Internal Pro-Democracy Movement". Ponencia presentada en el Annual Meeting of the Middle Atlantic Conference on Latin American Studies (MACLAS), 31 de marzo de 2001.
- "The Cuban Democracy Movement: An Analytical Overview". *Cuba Info* (2008) [en línea]. Florida International University. <http://cubainfo.fiu.edu/documents/Utset%20Cuban%20Democracy%20Movement%20June%202008.pdf>.
- VIDAL, Pavel. "El PIB cubano en 2009 y la crisis global". *Espacio Laical*. No. 2 (2009). La Habana.

## Resumen / Abstract

### Transformaciones limitadas y desafíos persistentes en Cuba

*Francesc Bayo*

En el año 2009 se conmemoró el 50 aniversario de la revolución liderada por Fidel Castro y a la vez se cumplieron veinte años de la caída del Muro de Berlín, que sumió al país en una crisis profunda con graves consecuencias. A pesar de todo, mostrando una gran capacidad de supervivencia y adaptación a un mundo cambiante, el núcleo de los dirigentes históricos de la revolución se ha mantenido en el poder con unas transformaciones mínimas y muy controladas. Pero dos décadas después del inicio de la crisis parece que Cuba se encuentra en un bucle del que no encuentra la salida.

Partiendo de la premisa de que las realidades sociales no son inmutables y que todo proceso histórico conlleva adaptaciones y cambios, en este trabajo se analiza la evolución de Cuba en los últimos veinte años para señalar las transformaciones ocurridas y los desafíos persistentes. En el balance se considera un logro incuestionable el mantenimiento de la soberanía nacional, y hasta cierto punto la estabilidad política y la cohesión social. Pero hay frustración en los ciudadanos por la falta de libertades políticas y económicas. También hay un deterioro continuado de la economía y de las condiciones de vida, porque no hay un modelo de desarrollo estable que asegure el bienestar futuro de los cubanos.

**Palabras claves:** Cuba, crisis, proceso político, desarrollo económico, relaciones exteriores, balance histórico

## **Limited transformations and persistent challenges in Cuba**

*Francesc Bayo*

The year 2009 witnessed the commemoration of the 50th anniversary of the revolution led by Fidel Castro, at the same time as it marked the 20 years that have passed since the fall of the Berlin Wall, which pushed the country into a profound crisis with grave consequences. In spite of everything, and by demonstrating a great capacity for survival and adaptation to a changing world, the nucleus of the revolution's historic leaders has maintained power with the minimum of transformations, and which have been very much controlled. However, two decades after the commencement of the crisis, Cuba appears to be caught in a loop from which it cannot escape.

Starting with the premise that social realities are not immutable, and that all historical processes involve adaptations and changes, this work analyses Cuba's evolution over the past 20 years, in order to highlight the transformations that have taken place and the persistent challenges. On balance, the maintaining of national sovereignty can be considered an unquestionable achievement, as are, to a certain degree, the political stability and social cohesion of the country. However, the Cuban people feel frustrated by the lack of political and economic freedoms. There has also been a continual deterioration in the economy and in living conditions, as no stable model of development exists that can ensure the future wellbeing of the Cubans.

**Key words:** Cuba, crisis, political process, economic development, external relations, historical balance