



# ¿UN PASO ADELANTE, DOS ATRÁS?: EL PROCESO DE REFORMAS EN CUBA Y EL PAPEL DE ESPAÑA

SUSANNE GRATIUS

PAPELES | N° 8  
Julio 2021



# ¿UN PASO ADELANTE, DOS ATRÁS?: EL PROCESO DE REFORMAS EN CUBA Y EL PAPEL DE ESPAÑA

SUSANNE GRATIUS

PAPELES es una serie editada por la Fundación Felipe González que permite a distintos autores reflexionar en profundidad a partir de los documentos del Archivo de la Fundación.

---

Fotografía de portada:  
Archivo Fundación Felipe González. Felipe González  
conversa con Fidel Castro, presidente de Cuba, 1986.  
AFFG FFG0000975



## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

OBJETIVOS: PRESERVAR EL "MODELO CUBANO"

PRIMERA OLA DE (CONTRA)REFORMAS DEL FIDELISMO

SEGUNDA OLA DE REFORMAS GRADUALES DE RAÚL CASTRO

TERCERA OLA DE REFORMAS ESTRUCTURALES DEL POST-CASTRISMO

RESULTADOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

RESULTADOS POLÍTICO-INSTITUCIONALES

ESPAÑA Y LA UE ANTE EL PROCESO DE APERTURA

CONCLUSIÓN Y DESAFÍOS PENDIENTES



## RESUMEN:

El documento analiza tres décadas de reformas económicas y político-institucionales en Cuba, desde sus inicios en 1991, cuando contó con el asesoramiento del Gobierno de Felipe González, hasta la actualidad. Los resultados de la gradual y controlada apertura del sistema socialista son mixtos: la situación socio-económica de la isla sigue siendo difícil y la pandemia de Covid 19 empeoró los pronósticos, mientras que las reformas ayudaron a mantener el unipartidismo y el poder político de un régimen continuista que logró un cambio generacional y post-revolucionario sin alterar los fundamentos de la estructura del sistema basado en la trípode del poder entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), el Partido Comunista de Cuba (PCC) y el Consejo de Estado. Las protestas ciudadanas del 11 de julio de 2021 señalaron los límites de este modelo conservador que está cada vez más cuestionado por amplios segmentos de la población que pide una mayor apertura económica y política. España ha acompañado el proceso de reformas en Cuba desde el inicio, primero de forma bilateral y más adelante mediante su influencia y presencia en la Unión Europea. Las perspectivas de consolidación económica y libertades políticas no son alentadoras y los escasos resultados de las reformas aumentan la presión nacional e internacional a un régimen postcastrista cuya legitimidad radica en la gobernanza y no en una Revolución que la mayoría de los cubanos no vivieron.



## INTRODUCCIÓN

Aunque las protestas confirman que la ola de descontento social ha llegado a Cuba (Ayuso, Gratius, 2021), la isla sigue siendo una excepción en América Latina (Hoffmann, Whitehead, 2007), por la continuidad de su régimen revolucionario aparentemente monolítico, por su economía de rasgos socialistas y por la longevidad de las sanciones de EE.UU. reforzadas durante la Administración de Donald Trump (2017-2021) que adoptó medidas restrictivas adicionales. A pesar de estas constantes que condicionan el futuro de la isla, la Cuba de 1991 fue muy diferente a la de 2021: su sociedad es más plural, existen más libertades dentro de los límites de un régimen unipartidista, la economía cubana está más abierta al exterior, el sector privado (cooperativas, microempresas, cuentapropistas) representa un 30% de la fuerza laboral (Alonso, Vidal, 2020) y el dúo Miguel Díaz-Canel (Presidente) y Manuel Marrero (Primer Ministro) ha sustituido a los hermanos Castro en el gobierno.

En 2021, la isla celebró el trigésimo aniversario de un gradual y limitado proceso de reformas que responde sobre todo a impulsos o choques externos que reflejan la gran dependencia de Cuba del exterior: primero la desaparición de su aliado estratégico, la Unión Soviética; luego la dramática crisis de su aliado Venezuela, al borde de un colapso multi-sistémico (Gratius y Puente, 2020); y, desde 2020, la pandemia del Covid 19 que profundizó la crisis económica considerada "tan grave como la que afligió la isla tras la desintegración de la Unión Soviética" (Whitehead, 2020). En 2020, el Producto Interior Bruto (PIB) cayó un -11%, con escasas perspectivas de una pronta recuperación, a no sea que la isla logre desarrollar y exportar una vacuna propia contra la Covid 19 (hay cinco en fase de pruebas clínicas) que generaría divisas y mejoraría la imagen del gobierno cubano (Gratius, 2021).

En medio de esta grave crisis económica y treinta años después de haberse anunciado, el Gobierno post-Castrista de Miguel Díaz-Canel implementó la reforma monetaria que a partir del 1 de enero fusionó el peso nacional con el CUC, la moneda convertible, poniendo fin a la dualidad económica que había circulado en la isla desde 1994. Según economistas (Alonso, Vidal, 2020), las consecuencias a corto y medio plazo son imprevisibles (como confirmaron las protestas de julio 2021) y existe el riesgo de un aumento de la tasa de inflación y



mayores distorsiones sociales al equiparar las dos economías anteriormente separadas. Por otra parte, esta medida pone fin a la excepcionalidad monetaria que se había mantenido durante tres décadas y, a medio y largo plazo, promueve la competitividad y la productividad económica.

Al ser impulsadas desde el exterior, se cumplió la advertencia que lanzó Carlos Solchaga, entonces Ministro de Economía durante el Gobierno de Felipe González, en julio 1993 (Archivo Fundación Felipe González (FFG), Solchaga 1993): "el empeño en reformas parciales equivale, con toda probabilidad a confiar en que sea el exterior quien imponga la filosofía, el ritmo e intensidad de las reformas". En este mismo informe para las autoridades cubanas que sólo implementaron una pequeña parte de sus recomendaciones, presagió que "un enfoque excesivamente gradualista" sería "un error con altísimos costes para el bienestar de la sociedad cubana"<sup>1</sup>. Esta sentencia se cumplió, porque en las últimas tres décadas, salvo los años de bonanza petrolera del Chavismo (2003-2013), los cubanos han vivido en un permanente "Período Especial en Tiempos de Paz", un programa de ajuste que fue proclamado por el entonces Presidente Fidel Castro pocos meses después de la caída del muro de Berlín.

El escaso éxito económico de las reformas contrasta con una excepcional continuidad del régimen en una región de constante alteración política. Al menos una parte de esta continuidad se debe a la gradualidad de las reformas controladas desde arriba. Por tanto, este documento se centra en dos preguntas: en primer lugar, ¿cómo se han articulado y qué resultados han tenido estas reformas? Y, en segundo, ¿cómo ha influido en este proceso España que desde el Gobierno de Felipe González (1982-1996) había acompañado este proceso con diferentes estrategias? El documento intenta contestar estas dos preguntas mediante un análisis de las repercusiones políticas entre cambio y continuidad durante tres décadas de apertura gradual del sistema socialista cubano.

## OBJETIVOS: PRESERVAR EL "MODELO CUBANO"

Dentro de un paradigma conservador *lampedusiano* que "todo cambie para que todo siga igual", Cuba ha iniciado una nueva era post-Castrista con un desenlace

---

<sup>1</sup> Archivo Fundación Felipe González. Correspondencia de Felipe González con Fidel Castro, primer ministro de Cuba entre 1959 y 1976, y presidente de los Consejos de Estado y de Ministros de Cuba entre 1976 y 2008. AFFG FER0044705, (p. 14-21, p. 20/21).



incierto de un proceso de apertura y adaptación a las condiciones de mercado que, por la coyuntura negativa de la pandemia del Covid 19, tiene que continuar y profundizarse. Sin embargo, el gobierno de la isla sigue optando por el gradualismo y no se ha decantado por una transformación política y económica de mayor alcance que incluya mayores espacios políticos.

La dramática crisis de suministro causada por la pandemia Covid 19 que paralizó el país durante ocho meses en 2020 y que impidió la llegada de turistas como importante fuente de divisas, hizo estragos en una economía que ya de por sí apenas creció (ver gráfico 1). Largas colas para conseguir alimentos y productos de primera necesidad, el retorno del mercado negro y la escasez de bienes en una isla que importa más del 75% de sus alimentos recordó a los dramáticos años noventa, cuando Cuba perdió el -35% de su PIB por la desaparición del intercambio con la URSS y los países aliados del bloque socialista CAME (Consejo de Ayuda Mutua Económica).

Ni la productividad económica, ni el bienestar de la población o crear una economía de mercado son el principal objetivo de las reformas, sino resistir y sobrevivir con los mínimos cambios posibles ha sido la máxima de un régimen que ante todo quiere preservar el poder y las "conquistas de la Revolución" que incluyen sistemas públicos de educación y salud que, a diferencia de la mayoría de sus países vecinos, merecen ser calificados de universales (Anaya, García, 2020).

Por tanto, el grado de apertura económica depende del cálculo del riesgo de perder control político y de revocar los avances sociales. Por estas razones, la finalidad de las reformas nunca ha sido, como sugirió Solchaga en su momento "una Transición Económica hacia la implantación de mercado" (Solchaga 1993: 24, archivos de la FFG) sino preservar el poder y la protección social como principal fuente de legitimidad política, junto al chivo expiatorio del embargo de EE.UU. como principal responsable de los problemas económicos de la isla. Hasta la actualidad, las palabras "transición" y "transformación" suscitan sospechas y son un tabú en Cuba.

En estos treinta años, el país ha realizado un complejo proceso de reformas y contra-reformas, apertura y cierre, condicionado al objetivo principal de mantener intactas las estructuras de la Revolución. Tres Presidentes (Fidel



Castro, Raúl Castro y Miguel Díaz-Canel) orientaron tres olas de reformas, con enfoques y prioridades muy diferentes dentro del cuadro general de más continuidad que cambio.

El resultado es un proceso de reformas "atrapado en medio" (Alonso, Vidal, 2020) que sólo deja dos opciones: dar un paso hacia adelante o uno hacia atrás. Todo indica que el Gobierno de Díaz-Canel, el primero cuya legitimidad no radica en el liderazgo revolucionario, ha elegido la primera, al haber aprobado, treinta años después de su planteamiento inicial, la reforma monetaria que los hermanos Castro no quisieron emprender, a sabiendas de que los riesgos políticos y sociales eran enormes.

Con ello, la tercera ola de reformas que coincide con un cambio generacional del poder político genera más incertidumbre por las reformas estructurales, el descontento ciudadano y la ausencia de legitimidad revolucionaria o carismática del Gobierno post-Castrista más cuestionado que los dos anteriores. De acuerdo con la estructura de planificación política y supervisión desde arriba, las olas o periodos de reformas y contra-reformas coincidieron con las tres presidencias de Fidel Castro, su hermano Raúl Castro y Miguel Díaz-Canel cuya trayectoria se analizará a continuación.

## PRIMERA OLA DE (CONTRA) REFORMAS DEL FIDELISMO

El primer acontecimiento internacional que empujó Cuba hacia una (no deseada) apertura económica y política fue la disolución de la Unión Soviética y del bloque socialista en el histórico trienio 1989-1991. Las consecuencias para la economía cubana que perdió de un día a otro el 80% de su comercio exterior, fueron dramáticas: su PIB cayó un -35%, el país se paralizó y Fidel Castro proclamó el Período Especial en Tiempos de Paz y la Rectificación, un proceso de (contra)reformas para crear las condiciones mínimas que permitieran el intercambio con el mundo capitalista que había "ganado" al proyecto socialista liderado por la URSS y sus aliados, entre ellos Cuba.

En este primer período de reformas, en 1994, se creó el Ministerio de Economía y Planificación, ya que antes había desempeñado estas funciones la Junta Central de Planificación, conforme a los planes quinquenales y la adaptación al sistema soviético. Entre 1991 y 2021, Cuba ha tenido ocho ministros de economía



(y sólo tres Presidentes), lo cual, en cierta medida, refleja la inestabilidad económica que experimentaba constantes altibajos, dependiendo de la coyuntura internacional.

### **Tabla 1: Ministros de Economía en Cuba (1988-2021)**

- Antonio Rodríguez Maurell (1988-1994: creación del Ministerio de Economía y Planificación en 1994)
- Osvaldo Martínez (1995) – Renunció, oficialmente por problemas de salud
- José Luis Rodríguez García (1994-2009)
- Marino Alberto Murillo Jorge (2009-2011) y (2014-2016)
- Adel Yzquierdo Rodríguez (2011-2014) Designado viceministro primero
- Marino Alberto Murillo Jorge (2014-2016)
- Ricardo Cabrisas Ruiz (2016-2018)
- Alejandro Gil Fernández (2018)

*Fuente: elaboración propia.*

La primera ola de reformas se realizó entre 1991-1996 durante el liderazgo carismático y arbitrario de Fidel Castro que fue, sin duda, el Presidente con más poder en la historia de Cuba. Las primeras medidas se tomaron, no para sumarse a la *Perestroika* y *el Glasnost*, el amplio programa de reformas democráticas y de mercado de Michael Gorbachov que Fidel Castro rechazó profundamente<sup>2</sup>, sino para salvar los fundamentos socialistas de la Revolución y porque fue, en aquel momento, la única opción frente al inesperado choque externo de la desaparición de la Unión Soviética y del bloque socialista. En 1989, Fidel Castro anunció en un discurso una apertura económica limitada y algunos cambios políticos para adaptar el sistema a los cambios internacionales.

Fue en este mismo año que Fidel decidió acusar de narcotráfico y fusilar al popular general Arnaldo Ochoa, considerado "un héroe de la guerra de Etiopía contra Somalia" (Tedesco, 2018) para evitar un potencial competidor político y

---

<sup>2</sup> En una carta escrita el día de la reunificación alemana, el 3 de octubre de 1990, Felipe González critica el lema "socialismo o muerte": "Esto significa confundir socialismo con vanguardismo, con dictadura del proletario, con sistemas de consultas amordazados para mantener el poder de los "intérpretes de la historia", de la "vanguardia consciente", es condenarlo al fracaso" (Archivo FFG, Correspondencia de Felipe González con Fidel Castro, primer ministro de Cuba entre 1959 y 1976, y presidente de los Consejos de Estado y de Ministros de Cuba entre 1976 y 2008, AFFG FER0044705, p.79-80.



crear un chivo expiatorio tras la presión de EE.UU. de luchar contra el tráfico de estupefacientes en Cuba. De paso, Fidel Castro aprovechó la ocasión para "limpiar" las FAR, vincularlas con el Ministerio del Interior (a cargo del control político de los disidentes) y asignarle funciones económicas en el incipiente proceso de reformas. Dichas reformas se realizaron con la finalidad de continuidad y no de cambio. En su discurso del 10 de octubre de 1991, Fidel Castro subrayó la excepcionalidad de Cuba al decir "Somos el único país socialista en medio del occidente, de todo el occidente y de una parte del oriente, el único" y concluyó con un llamado a la resistencia: "¡Socialismo o Muerte! ¡Patria o Muerte! ¡Venceremos!" (<http://congresopcc.cip.cu/wp-content/uploads/2011/02/Discurso-de-Fidel-inauguracion-del-IVcongreso.pdf>).

La primera ola de reformas se puso en marcha en 1991, consagrada por un Congreso del PCC y la modificación de la Constitución de 1976. En primer lugar, se permitió la libre tenencia del dólar que circulaba junto con el peso y llegaba sobre todo de parientes del exterior (remesas); se permitieron los denominados "cuentapropistas" –un neologismo para evitar hablar de "microempresas"–, negocios privados de hostelería (limitada a 12 sillas); se transformó el sistema *koljós* soviético de producción agrícola y se crearon las Unidades Básicas de Producción Agrícolas (UBPA) y pequeñas cooperativas. Bajo el lema del "perfeccionamiento empresarial" las FAR se involucraron en la economía y algunas de sus empresas estuvieron a la vanguardia de un nuevo modelo de gestión y producción. Su presencia aumentó sobre todo en el incipiente sector del turismo, el azúcar y, más adelante, en las telecomunicaciones y otros ámbitos. Asimismo, la isla se abrió al turismo y aprobó una ley de inversión extranjera para permitir la entrada de capital internacional que en aquel entonces provino sobre todo de Canadá y los Estados miembros de la UE, principalmente de España.

En el ámbito político se realizaron pocos cambios, pero en su IV Congreso del PCC en 1991, se permitió por primera vez la entrada de creyentes al Partido, lo cual fue acompañado en los años siguientes por mayores espacios públicos para la Iglesia Católica y otras creencias como la Santería, anteriormente prohibidos. La histórica visita del Papa Juan Pablo II a la isla y su lema "que Cuba se abra al mundo y el mundo se abra a Cuba" contribuyeron a ampliar el espacio de la Iglesia Católica en el país. Con todo ello, el Gobierno empezó a renunciar



al monopolio económico y espiritual, abriendo algunos sectores a la iniciativa privada limitados en pocos ámbitos (agricultura y restaurantes) y restableciendo el intercambio con los países Occidentales, entre ellos la Unión Europea que había reanudado sus relaciones diplomáticas con Cuba en 1988, junto con los demás países del CAME. Fue la Unión Europea y sobre todo España como principal socio económico europeo de Cuba que sustituyó, junto con China que aumentó su intercambio con Cuba, las relaciones con la extinta URSS al representar, en los años noventa más del 20% del comercio de la isla, seguido por Canadá, China, Rusia y América Latina.

En esta difícil época en la isla, cuando apenas había alimentos y productos de primera necesidad, EE.UU. apostó por fortalecer el embargo que había impuesto en 1962 para ahogar económicamente su enemigo ideológico a noventa millas de sus costas. La Ley Torricelli se aprobó en 1992 y, por primera vez, EE.UU. durante la Presidencia de George H. W. Bush introdujo sanciones extraterritoriales que afectaban los principales inversores y socios comerciales de Cuba, entre ellos Canadá y los Estados miembro de la UE. Estos últimos rechazaron firmemente las medidas extraterritoriales que permitieron que EE.UU. sancionara empresas foráneas como una intromisión en asuntos internos y moralmente condenables, igual que el embargo que cada año es rechazado por casi todos los países del mundo, incluyendo Europa y Canadá (Roy, 2000). En 1994, debido a la complicada situación económica, se produjo la "crisis de los balseros", una masiva fuga en pequeñas embarcaciones desde los puertos cubanos hacia EE.UU. En esta época (hasta 2015) en EE.UU. regía todavía la denominada "Ley de pies secos" que daba un trato de refugiados políticos a cualquier inmigrante cubano que había llegado a la costa de EE.UU. y que, después de un año, tenía derecho a residencia y trabajo. 40.000 cubanos se fueron a EE.UU. y muchos de ellos murieron en el mar. La crisis de los balseros fue también el primer momento de protestas en la calle que Fidel Castro frenó por su intervención personal y diálogo con los manifestantes. Por otra parte, la crisis de los balseros facilitó el primer gran acuerdo entre Cuba y EE.UU.: el convenio migratorio (en vigor hasta la actualidad) con una cuota anual de 20.000 visados para salir a EE.UU., sobre todo a Miami donde radica el poderoso lobby cubano-americano (Domínguez, Hernández, Barbería, 2017).

La primera ola de reformas concluyó con una profunda contra-reforma en lo económico y político. En 1996, Cuba derrumbó dos avionetas civiles



precedentes de EE.UU. -con el fin de introducir propaganda contra el régimen Castrista- e inició una nueva ola de represión contra disidentes y pensadores críticos del Centro de Estudios sobre América (CEA) que fue temporalmente cerrado y los investigadores críticos censurados y defenestrados. El derribo de la avioneta, la represión y el cierre del CEA motivaron a EE.UU. durante el Gobierno de Bill Clinton a aprobar nuevas sanciones extraterritoriales mediante la Ley Helms-Burton que condiciona hasta la actualidad las relaciones bilaterales entre Washington y La Habana (Roy, 2000) e introduce nuevas medidas extraterritoriales. Por su parte, la UE -a iniciativa del entonces Presidente de Gobierno de España, José María Aznar, del ala más conservador del Partido Popular que representó una política Atlanticista- aprobó el 2 de diciembre de 1996 la Posición Común sobre Cuba que condicionó y limitó las relaciones entre Bruselas y La Habana durante veinte años, hasta 2016, cuando ambas partes firmaron un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (Ayuso, Gratius, 2017).

La contra-reforma en Cuba continuó prácticamente diez años, hasta 2006, cuando Fidel Castro se vio obligado a abandonar el poder por enfermedad. Tras cuatro años de relativa parálisis interna, en 2000 la primera visita del Presidente venezolano, Hugo Chávez, a Cuba abrió una nueva perspectiva de mantener el Socialismo y frenar las reformas capitalistas que implicaban el riesgo de una apertura política. En su primer viaje oficial a la isla, Chávez y Castro iniciaron una larga relación personal y llegaron a firmar más de 200 acuerdos bilaterales (Gratius, 2021a). El intercambio entre recursos humanos (médicos, maestros y asesores) que Cuba enviaba a Venezuela para promover la Revolución Bolivariana versus petróleo a precios subvencionados que la isla vendía en el mercado internacional contra divisas (la misma lógica que el anterior intercambio con la URSS) permitió la supervivencia del Gobierno de Fidel Castro sin realizar grandes cambios en la economía o la estructura político-institucional del país que salvo algunas modificaciones graduales, se mantenían intactos. Este lucrativo intercambio económico recursos humanos cubanos a cambio del “oro negro” permitió un crecimiento económico razonable por encima del 3% anual (ver gráfico 1) debido a la reventa del petróleo venezolano (120.000 barriles diarios) en el mercado internacional contra divisas, y mantuvo a flote la economía cubana fundamentada en una frágil alianza que dependía de los precios internacionales de petróleo. Según datos de Eurostat, entre 2004-2014, Venezuela concentró un 40% de los intercambios comerciales totales de la isla.



Este porcentaje empezó a bajar con la Presidencia de Nicolás Maduro que heredó un nuevo y más negativo ciclo económico de su antecesor carismático Hugo Chávez que murió, en 2013, de cáncer en Cuba.

## SEGUNDA OLA DE REFORMAS GRADUALES DE RAÚL CASTRO

La segunda ola de reformas tuvo lugar entre 2006-2018 y coincidió con la Presidencia de Raúl Castro que antes había dirigido las FAR y continuó con la participación de los militares en el proceso de reformas de la isla que se había iniciado durante el largo gobierno de su hermano Fidel. Consorcios como el Grupo de Administración Empresarial SA (GAESA) o Gaviota y la presencia de ex militares en varios ministerios comprobaron una mayor participación de las FAR en la política y su nuevo rol dual entre garantes de seguridad y "gerentes" de empresas (Tedesco, 2018). Se estima que GAESA, que también controla el Banco Financiero Internacional (BFI), es responsable de entre el 50% y el 80% de la recaudación empresarial en Cuba (Sánchez, 2020: 9). Ante esta acumulación del poder, en su momento, los autores cubanos Carlos Alzugaray y Armando Chaguaceda (2010): advierten de que "se debe estar alerta al riesgo de que el proceso político cubano adquiera incorpore formas marciales, propias y efectivas de instituciones militares, pero difícilmente aceptables en la vida social civil".

Raúl Castro no sólo retomó la senda de las reformas sino que garantizó su continuidad dentro del gradualismo y la parcialidad de las medidas que se aprobaron durante su gobierno, tras previas consultas populares calificados de "rendición de cuentas vertical" (Alzugaray, Chaguaceda, 2010). Nuevamente, las reformas fueron impulsadas desde el exterior: la crisis económica y financiera global entre 2008-2010 que exigió nuevos ajustes y adaptaciones a las condiciones de mercado en el que Cuba participaba con su economía socialista. El impacto de la crisis financiera de 2008 en Cuba fue mayor que en otros países de la región, por su alta dependencia del exterior, principalmente del turismo, de las remesas y de la inversión extranjera directa (IED): si la economía creció un 4,1% en 2018, este porcentaje se redujo en un 1,4% en 2009<sup>3</sup>. Posteriormente, Raúl Castro implementó un paquete de medidas para aumentar la eficacia

---

<sup>3</sup> <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CU>



institucional y la productividad de la economía cubana sin perder el control del Estado.

La continuidad del proceso de reformas ya irreversible se plasmó en la aprobación de los "Lineamientos de la política económica y social del partido y la Revolución en el período 2016-2021", que fue el primer plan quinquenal destinado a una apertura económica limitada, pero constante. Los "Lineamientos", diseñados en 2011, incluyen más de doscientas medidas parciales para continuar la apertura económica hacia un sector privado que seguía siendo minoritario y limitado a sectores con baja calificación profesional y no estratégicos (Alonso, Vidal, 2020), algunas reformas sociales y de descentralización del sistema político. Este documento clave fue complementado, más adelante, por un segundo plan denominado "La conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista o las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030". Tan sólo los títulos de ambos documentos indican un cambio del liderazgo carismático de Fidel Castro hacia un Estado Burocrático-Autoritario en los términos del politólogo argentino Guillermo O'Donnell (1975). Ello implicaba reestructurar el régimen con criterios militares y reemplazando la cúpula anterior (los Fidelistas como Ricardo Alarcón, Carlos Lage o Felipe Pérez Roque) por un nuevo liderazgo con un claro protagonismo de ex militares leales a Raúl Castro y abandonar el discurso ideológico de Fidel incluyendo la abolición del anterior programa "batalla de ideas". El liderazgo de Raúl fue pragmático, sin carisma y con el apoyo de las FAR y del PCC que cobró valor como importante institución de la Revolución cubana que no había tenido durante la carismática y arbitraria Presidencia de Fidel Castro.

En el VI Congreso del PCC, celebrado en abril de 2011, se aprobaron los Lineamientos y se decidió limitar cualquier cargo político a un mandato de diez años y la edad límite para asumir funciones políticas a 60 años. Con ello, Raúl Castro que había sido electo por el parlamento, la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) en 2008, dejó su cargo en febrero de 2018, cuando asumió su delfín Miguel Díaz-Canel que se había preparado durante siete años para ejercer esta función. El relevo político organizado y premeditado muchos años antes ayudó a facilitar una transición de poder pacífico sin altercados y la continuidad del proyecto socialista en la era post-Castrista.



Hasta su muerte en noviembre de 2016, Fidel Castro quedó al margen del gobierno, pero actuó como "cronista de la nación" en el periódico Granma y se despidió, ya anciano, en el séptimo Congreso del PCC, celebrado en abril 2016. Fue en este Congreso que Raúl Castro hizo una primera valoración de los Lineamientos y, a modo de autocrítica, reconoció que en cinco años solo se había implementado un 20% de los 313 objetivos propuestos y un 77% está en fase inicial. A pesar de la lentitud de las reformas, a diferencia de Fidel Castro, Raúl aceptó que no había otro camino que adaptar la isla a las condiciones capitalistas sin perder el carácter socialista-autoritario de la Revolución. En sus doce años de mandato, Raúl Castro preparó el cambio generacional y retomó la gradual apertura económica que había iniciado su hermano Fidel a regañadientes para luego abandonarla debido a la alianza ideológica con Venezuela.

En materia de política exterior logró, sin renunciar a su alianza ideológica-económica con Venezuela, restablecer las relaciones diplomáticas con EE.UU. durante el segundo mandato de Barack Obama. En diciembre de 2014, en dos discursos paralelos, ambos Presidentes anunciaron el fin de la ruptura diplomática y el retorno a una relación bilateral de diálogo y cooperación. La posterior visita de Obama en Cuba fue un hito histórico que permitió, por primera vez, entablar relaciones cordiales entre vecinos. Con ello, Raúl cumplió con su promesa de que durante su Gobierno restablecería relaciones diplomáticas con el enemigo histórico EE.UU. Fue también en este período que la UE inició un proceso de negociación con Cuba sobre un acuerdo de cooperación bilateral que había fracasado varias veces durante la Presidencia de Fidel Castro. Los doce años de Presidencia de Raúl se caracterizaron por el pragmatismo, la continuidad de perfeccionamiento del sistema socialista y la apertura de relaciones con EE.UU. que heredó su sucesor en el cargo, Miguel Díaz-Canel.

## TERCERA OLA DE REFORMAS ESTRUCTURALES DEL POST-CASTRISMO

La tercera ola de reformas se inició en 2018, cuando Raúl Castro se retiró y es nombrado y electo Presidente Miguel Díaz-Canel. El relevo generacional del Post-Castrismo a otra etapa se produjo en medio de una catástrofe anunciada: el colapso económico de Venezuela (Gratius, Puente, 2020) que redujo drásticamente el beneficioso intercambio entre recursos humanos cubanos a



cambio de petróleo venezolano a precios subvencionados. El cambio en la cúpula, largamente anunciada y preparada, se produjo sin ningún tipo de altercados o conflictos sobre el sucesor de los Castro que, si los hubo, no llegaron a ser públicos.

No obstante, nuevas medidas de control político como la aprobación del decreto 349<sup>4</sup> que regula y controla la actividad artística, desataron una ola de protesta entre los artistas cubanos y particularmente entre los miembros del Movimiento de San Isidro que fue reprimido por detenciones temporales por parte del Gobierno cubano. Otra ley (370), aprobada durante la Presidencia de Díaz-Canel, tiene la finalidad de controlar las opiniones difundidas en los diferentes blogs y portales críticos con el gobierno que habían surgido dentro y fuera de la isla. Estos dos decretos confirman que la nueva cúpula política se siente amenazada por voces críticas y disidentes en la isla y que necesita recurrir a la represión para "mantener el control real y efectivo" (Sánchez, 2020: 1).

Todo ello se evidenció durante y después de las protestas del 11 de julio, cuando el régimen recurrió a la violencia y detuvo a muchos manifestantes que calificó de "contra-revolucionarios" pagados por EE.UU. y cortó internet para acallar las voces críticas que habían surgido sobre todo en las redes sociales desde las cuales también habían emanado las protestas espontáneas. Bajo el lema "Patria y Vida" (título de un álbum de un grupo musical cubano) ciudadanos en todo el país pidieron libertades políticas y denunciaron los apagones, la falta de comida y productos básicos y de vacunas contra la Covid 19. Fue la primera vez desde 1994 que había protestas masivas en Cuba, y si en aquel entonces fue Fidel Castro quien habló con los manifestantes, Miguel Díaz-Canel carece del carisma y de la legitimidad del líder de la Revolución. Solo tiene dos opciones: recurrir a la represión y arriesgar más protestas en el futuro, o emprender una mayor apertura política y económica rompiendo el monopolio del poder. La medida, aprobada al día siguiente de las protestas, de eliminar temporalmente los aranceles para importar medicinas y comida del exterior, es sólo un guiño a la clase media emergente, pero no sirve para afrontar el descontento de muchos ciudadanos que se niega a reconocer un régimen que prefiere recurrir al viejo mantra del "bloqueo de EE.UU." culpable de las penurias del país y del

---

<sup>4</sup> Según Amnistía Internacional "una ley diseñada para censurar artistas" (<https://www.amnesty.org/es/countries/americas/cuba/report-cuba/>)



levantamiento popular. Las voces críticas en las propias filas indican que esta lógica simplista ya no funciona.

No obstante, fue durante el Gobierno post-Castrista que se llevaron a cabo dos importantes reformas estructurales: una nueva Carta Magna que entró en vigor en 2019 y la reforma monetaria a partir del 1 de enero de 2021. Aunque ambos cambios se llevan a cabo en un contexto de continuidad del modelo cubano significan cambios importantes en la forma de liderazgo y en la estructura económica. En cuanto a lo primero, la Constitución, aprobada por referéndum con un 87% de los votos a favor (Chofre, 2020; Welp, 2020), vuelve a introducir la figura del Primer Ministro que ya existía anterior a la Constitución de 1976. Con ello, Cuba confirma su excepcionalidad en la región al ser el único país con un sistema socialista y un Primer Ministro que co-gobierna con el Presidente. La dualidad en el poder se debe principalmente a dos razones: primero, un control mutuo de ambos dirigentes y marcar diferencias con el cuasi poder absoluto que ostentaban los hermanos Castro en el Ejecutivo y; segundo, el nombramiento de Manuel Marrero, anterior Ministro de Turismo y gerente de la empresa Gaviota, garantiza la representación indirecta y el beneplácito de las FAR que constituyen la columna vertebral del sistema (Tedesco, 2018), junto con el PCC (Sánchez, 2020). Dentro de la región, el liderazgo dual entre un Presidente y un Primer Ministro constituye una particularidad cubana que no tiene precedentes en América Latina, pero se inserta en la tradición constitucional socialista (Chofre, 2020).

La nueva Carta Magna, aprobada por referéndum en febrero de 2019, preserva el sistema socialista e incluye algunos de los ajustes de los últimos años, entre ellos reconoce cinco formas de propiedad privada y concede ex post mayores espacios para el incipiente sector empresarial en Cuba. Es renovadora y conservadora a la vez (Chofre, 2020). Por ejemplo, finalmente la Constitución no incluye un artículo sobre la igualdad entre preferencias sexuales incluyendo el matrimonio o la adopción de niños entre parejas del mismo sexo.

Un cambio importante que introduce la Constitución se aprobó en una sesión extraordinaria de la ANPP en octubre de 2019: la reducción de los miembros del Consejo de Estado de 31 a 21 miembros y la salida de los revolucionarios históricos como el ministro de las Fuerzas Armadas, Leopoldo Cintra Frías, de 78 años, y el primer vicepresidente cubano, Salvador Valdés Mesa, de 74 años. Con



ello se responde al objetivo de una mayor eficacia de los órganos del Estado, un proceso que se había iniciado durante la Presidencia de Raúl Castro y al relevo generacional sin alterar la estructura del poder político (Sanchez, 2020).

La reforma monetaria, que tanto Fidel como Raúl querían dejar a la siguiente generación, aunque en su momento ya la había sugerido Carlos Solchaga (Solchaga, 1993, FFG) culminó 30 años de reformas graduales. La unificación de las dos monedas CUC y peso, a partir del 1 de enero de 2021, en medio de la pandemia Covid 19, fue, sin duda, la más arriesgada de las reformas por la subida de inflación (Alonso, Vidal, 2020) y sus nocivos efectos sociales (Anaya, García, 2020). Implica, en la práctica, la reducción de subsidios a empresas y la subida de salarios que alimenta la espiral inflacionaria si no se toman medidas para controlarla. Antes estos riesgos que, además, profundizarán la brecha social que ya existe en Cuba como resultado de un proceso de ajuste y reformas económicas. Por esta razón, tanto Fidel como su hermano Raúl dejaron esta medida a su sucesor Miguel Díaz-Canel.

Se estiman que al menos 400 empresas estatales desaparecerán y la mitad de las empresas estatales tendrán pérdidas tras la reforma monetaria. Aparte de realizarse en medio de la pandemia que significó pérdidas económicas importantes, esta reforma se inició en condiciones del embargo y las restricciones financieras, es decir sin apenas tener acceso a financiamiento externo que suele acompañar este tipo de medidas (Alonso, Vidal, 2020) para frenar los costes salariales y la consiguiente presión inflacionaria que Pavel Vidal<sup>5</sup> cifró en un máximo de 500% y el déficit fiscal podría llegar al 20% por seguir subsidiando empresas estatales poco eficaces y pagar salarios y pensiones más elevados.

A medio y largo plazo, la reforma monetaria igualará algo más las condiciones para todas las empresas al tener una sola moneda, lo cual favorecerá el incipiente sector privado y el fin del monopolio económico del Estado al reducirse (con menos subsidios) las empresas estatales y aumentar el número de microempresas, Pequeñas y Medianas Empresas (PYME) y cooperativas. Asimismo, el Gobierno está preparando un marco legal para ampliar el número de sectores en los que se pueden realizar actividades privadas. De las algo más

---

<sup>5</sup> Pavel Vidal, *Debate Youtube de INCIPE, Madrid, 18 de mayo de 2021.*



de cien ramas que permiten trabajar a cuenta propia en la actualidad se podrían extender a 2.000 sectores, incluyendo algunos que requieren una mayor calificación y preparación profesional. Con ello, se generará mucho más empleo fuera del Estado. Cabe recordar que, en 2021, cerca de un tercio del empleo en Cuba ya era en el sector no estatal, comparado con cerca de un 12% diez años atrás.

Estas dos medidas estructurales, la Constitución y la unificación monetaria, responden a un contexto regional e internacional adverso que, como se ha visto en las dos olas de reformas anteriores, acelera el proceso de apertura y cambio en Cuba. Esta vez, el colapso multidimensional de Venezuela y la pérdida del intercambio de recursos humanos a cambio de petróleo subsidiado, tiene un alto coste económico y político para la isla. Por un lado, se reduce un lucrativo intercambio que permitió ralentizar las reformas y, por el otro, el fracaso de la Revolución Bolivariana y la transición del Chavismo populista hacia un régimen autoritario y un Estado frágil también es una co-responsabilidad del gobierno cubano que desde los inicios había guiado y asesorado al Bolivarianismo y sigue apoyando al Presidente Nicolás Maduro. Nuevamente se demuestra que la Revolución cubana está subsidiada del exterior, una estrategia de dependencia (primero de la URSS y luego de Venezuela) que ha tenido altos beneficios, pero también enormes costes para Cuba (Ayuso, Gratius, 2020). Esta alianza estratégica con Venezuela también ha restado apoyos a Cuba en América Latina, cuando cambió, en 2019-2021, el ciclo electoral y en Brasil, Colombia y Chile llegaron Presidentes más hostiles a la Revolución.

Un mayor aislamiento regional de Cuba fue sobre todo visible durante la Presidencia de Donald Trump quien igualaba los regímenes cubano y venezolanos al calificar ambos de "dictaduras comunistas". Durante su Administración se impusieron más de doscientas nuevas restricciones contra Cuba, aunque se mantuvieron las relaciones diplomáticas, al menos formalmente. Aún no ha habido señales de un cambio importante de esta política de coerción y presión por parte de la Administración de Joseph Biden que de momento no considera Cuba un asunto prioritario ni tampoco el resto de América Latina y el Caribe.



## RESULTADOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

Desde la Revolución Cubana, economía y avances sociales han estado estrechamente ligados. La legitimidad social por sistemas de educación, salud y protección universales justifica en parte la continuidad del régimen político sin mayores fisuras o rupturas durante más de sesenta años. Un Estado fuerte protector ha sido el eje central del sistema cubano. Hasta cierto punto coincide con la idea de los Estados de Bienestar en el sentido de las reflexiones que realizaba Felipe González tras la caída del muro de Berlín de que "el mercado no puede sustituir la obligación de los poderes públicos para ofrecer una asistencia sanitaria, una educación, una protección..." y "ni la salud, ni la educación, ni la vejez pueden someterse a la oferta y la demanda pura y simple (FFG, archivo, p.106).

Por otra parte, preservar las "conquistas sociales" de la Revolución y, sobre todo, el régimen originario, limitaron claramente los resultados económicos de las reformas a cuentagotas. Los economistas José Antonio Alonso y Pavel Vidal (2020:11) diagnostican "un efecto limitado por el carácter fragmentario o incompleto de su diseño" y critican la falta de secuencias y de un punto final que enmarcara las medidas que, aparentemente, carecen de una hoja de ruta clara. Esta ausencia de visión estratégica se percibió sobre todo en la primera etapa de reformas, durante la Presidencia de Fidel Castro, reacio a readaptar la economía cubana a las condiciones del mercado capitalista, cuando "las reformas se entendieron como un mal inevitable y transitorio" que "se revertirían en cuanto la economía se recuperase" (Alonso, Vidal, 2020: 11). Dicha recuperación llegó con los acuerdos bilaterales con Venezuela, reproduciendo el mismo modelo económico que prevalecía durante la Guerra Fría entre Cuba y la URSS. Para mantener el socialismo, esta primera etapa de reformas y contra-reformas se centró sobre todo en la economía externa a través de la apertura hacia el turismo y la inversión extranjera.

La segunda etapa de reformas, durante los diez años de Presidencia de Raúl Castro fue más estable, fiable y continuada sin llevar a cabo medidas estructurales como la reforma monetaria. Sus mayores méritos fue la fiabilidad de las reformas y un marco multianual, la transición del autoritarismo carismático a un Estado Burocrático-Autoritario con un importante papel económico y político de las FAR. Durante su Presidencia se ampliaron los espacios del sector



privado y se aumentó la eficacia del sector empresarial tanto estatal como no estatal.

Su sucesor Miguel Díaz-Canel aprobó la nueva Constitución y la Reforma Monetaria que marcaron una clara diferencia con las dos etapas anteriores. Ambas se aprueban en un contexto internacional de gran incertidumbre, sobre todo a partir de la crisis mundial que provoca la pandemia del Coronavirus con efectos muy nocivos para la economía y las condiciones sociales en Cuba. Desde la lógica del poder, la reforma monetaria fue bastante arriesgada, porque se inició en plena pandemia del Covid 19, de gran incertidumbre global y en medio de una recesión sólo comparable con los efectos económicos de la desaparición de la URSS. Cabe recordar que la legitimidad del nuevo gobierno post-Castrista emana sobre todo de la apertura del sistema que incluyen la paradoja de que la repercusión de las reformas en la sociedad tiende a cuestionar el liderazgo autoritario y reclamar mayores libertades. Es por ello que el gobierno aprueba medidas para reprimir cualquier tipo de protesta o crítica, con nuevos decretos, entre ellos el 349 que, por primera vez desde el fin de la Guerra Fría, se dirige contra la libre expresión de los artistas como aquellos agrupadas en el Movimiento de San Isidro. Durante el Castrismo y dentro de los límites del unipartidismo, la cultura fue tradicionalmente el sector de más libertades y menor control. La represión contra artistas y las restricciones de internet fueron uno de los detonantes de las protestas.



Fuentes: Banco Mundial, Mesa-Lago 2020.

En términos económicos (ver figura 1: evolución del PIB), el resultado de treinta años de reformas ha sido poco alentador: entre 2011 y 2019, la economía cubana



creció un promedio del 2,11% para luego experimentar una caída del -11% en el año pandémico 2020. Salvo en 2015, cuando creció por encima del 4,4% (por el efecto de la distensión de la relación con EE.UU.), el PIB cubano experimentó un modesto crecimiento por debajo del 2% o un estancamiento. Por tanto, las reformas realizadas en Cuba en los últimos treinta años desde la desaparición del bloque soviético en 1991 no guardan relación con la drástica caída del PIB que experimentó la economía cubana en ese momento ni tampoco con las reiteradas crisis que vinieron después.

La paulatina adaptación de la economía cubana a las condiciones de mercado ha tenido costes sociales, difíciles de calcular por la escasa información disponible, ya que en un país socialista como Cuba con servicios universales de salud y educación tanto la pobreza como la desigualdad social son temas políticamente sensibles. Las reformas han creado una sociedad más desigual con una nueva élite privilegiada que tiene acceso a créditos privados y/o a remesas del exterior y cuyas condiciones contrastan con las de la mayoría de ciudadanos que viven con salarios muy bajos y "resuelven" como puedan sus necesidades básicas. La reforma monetaria agudizará estas desigualdades, ya que la probable subida de la tasa de inflación reduciría las "conquistas sociales". Las diferencias sociales en términos de raza, campo-ciudad, acceso a dólares, remuneración y otros factores ha aumentado. Ante estas "brechas de desigualdad" (Anaya, García, 2020: 5) relativamente nuevos en Cuba, se empieza a adoptar una política social focalizada (grupos vulnerables, pensionistas) que complementa una política social universal que, debido a los ajustes económicos y la escasa productividad de la economía cubana (Alonso, Vidal, 2020), señala algunas debilidades estructurales que afecta la calidad de servicios públicos como transporte, educación, seguridad social o vivienda.

## RESULTADOS POLÍTICO-INSTITUCIONALES

Los altibajos económicos contrastan con la estabilidad y la continuidad política del "centralismo democrático" socialista, sin mayores alteraciones en los últimos 62 años desde el inicio de la Revolución durante los tres liderazgos presidenciales (Fidel Castro hasta 2006, Raúl Castro hasta 2018 y desde entonces el Miguel Díaz-Canel). Por tanto, a pesar de sus límites y problemas como proyecto económico que apenas suministra crecimiento, hasta julio de 2021, las reformas graduales habían sido muy exitosas como fórmula de



preservar el poder y rescatar los pilares de la Revolución al post-Castrismo (Sánchez, 2020).

Cabe resaltar que se han creado algunos mecanismos nuevos de legitimidad desde el Gobierno de Raúl Castro hasta la actualidad. La nueva Constitución es el resultado de una amplia consulta popular (controlada desde la cúpula) en la segunda mitad del año 2018, cuando un 64% de los ciudadanos participaron en este proceso de deliberación "excepcional" en la región (Welp 2020: 8) que anteriormente, aunque en un porcentaje más bajo, ya se había llevado a cabo para legitimar la puesta en marcha de los Lineamientos. Durante la deliberación popular se formularon 10.000 propuestas en reuniones de vecinos, de centros de trabajo y en los núcleos del PCC que eran evaluados por un Comité que finalmente redactó la nueva Constitución.

La Carta Magna introduce una serie de cambios institucionales en la estructura político-institucional de la isla. En primer lugar, profundiza el proceso de descentralización iniciado en el último quinquenio de la Presidencia de Raúl Castro. La nueva ley electoral, aprobada en julio de 2019, crea la Comisión Electoral Nacional de carácter permanente, reduce el número de diputados de la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) de 605 a 414 y el Consejo de Estado de 31 a 21 miembros y establece elecciones directas a tres niveles: nacional, regional (gobernadores) y municipal. Sin embargo, sólo a nivel de municipios se permite la nominación directa de los candidatos, mientras que la candidatura de gobernadores y diputados es controlada por una comisión del PCC. Aunque no se modificó la estructura estática del Partido único, los candidatos municipales no tienen que ser miembros del PCC.

Todo ello permitió un gradual proceso de mayor autonomía de las entidades sub-estatales (antes de la nueva Carta Magna no existían los gobernadores) y una flexibilización y aceleración de la toma de decisiones que ya no era exclusivamente desde el gobierno central en La Habana. Como consecuencia, surgieron también algunas enclaves o laboratorios de reformas en Cienfuegos o Pinar del Río. A pesar de estos experimentos y la aprobación de numerosas medidas para conceder más libertades individuales, siguen en pie el socialismo y el centralismo democrático de carácter autoritario que no permiten espacios públicos alternativos más allá de algunas concesiones a la Iglesia Católica o a la práctica de la Santería que en parte están llenando el vacío ideológico que dejó



el PCC y cuyos lemas ideológicos "socialismo o muerte" ya no movilizan a la población cansada de una Revolución que sobre todo para los más jóvenes no representa una época heroica y gloriosa sino el pasado de sus abuelos y una crisis económica permanente. El PCC se limita a ser un "productor de discursos ideológicos y programáticos que cohesionan y legitiman la coalición dominante" (Sánchez, 2020: 7): las FAR, el PCC y el Consejo de Estado.

Por otra parte, las reformas conllevan una gradual y controlada descentralización del poder a los municipios. Aunque la cautela o prudencia política guió este proceso de descentralización, las medidas permitieron aligerar la estructura piramidal de la toma de decisiones que regía durante la larga Presidencia de Fidel Castro, caracterizada por el liderazgo carismático y a veces errático del Comandante de la Revolución. Los doce años de mandato de Raúl Castro, por el contrario, fueron más previsibles y basados en el consenso y liderazgo de las FAR y su destacado papel en la transformación económica de la isla que, sin duda, aumentó durante el Raulismo (Tedesco, 2018).

A pesar de estos cambios, se mantiene la trípode del poder integrado por las FAR, el PCC y el Consejo de Estado que siguen funcionando como principales órganos de decisión, mientras que la ANPP, el parlamento cubano, tiene competencias limitadas y sólo se reúne dos o tres veces al año para consagrar decisiones importantes como la elección de Miguel-Díaz-Canel como Presidente, confirmado el 19 de abril de 2018 por 603 de los entonces 605 miembros de la ANPP.

El verdadero poder radica en las FAR y el Consejo de Estado, mientras que el PCC es importante como institución de control, pero lo es menos como órgano decisorio. Asimismo, los Comités de Defensa de la Revolución (CDR) o entidades antes importantes como la Unión de Jóvenes Comunistas (UJC), la Federación Estudiantil Universitaria (FEU) o la Federación Cubana de Mujeres (FMC) han perdido peso en una sociedad más diversa y plural que hace tiempo está separada de la cúpula de poder. Por un lado, creció el abismo entre sociedad y dirigentes, al haberse perdido la amalgama del carisma de Fidel Castro, continúa la represión selectiva contra disidentes y pensadores alternativos, pero se han ampliado las libertades de movimiento (incluyendo los disidentes), de actividades privadas, y el Estado Burocrático-Autoritario (en los términos de Guillermo O'Donnell) renunció al control total de la sociedad al emprender



reformas destinadas a modificar las bases del socialismo sui generis del sistema cubano.

## ESPAÑA Y LA UE ANTE EL PROCESO DE APERTURA

Por los lazos históricos, culturales y familiares España siguió muy de cerca y desde sus orígenes en los años noventa los cambios en Cuba. La relación cordial y cercana entre Fidel Castro y Felipe González permitió un diálogo y una cooperación regular que permitió la presencia e influencia de España en el proceso de transformación cubano. Es por ello que España lleva acompañando el proceso de reformas en Cuba desde 1991, cuando la isla empezó a abrirse al mundo capitalista después de haber formado parte, durante tres décadas, del bloque socialista bajo el liderazgo de la Unión Soviética y cuando una delegación encabezada por Carlos Solchaga asesoró al gobierno en materia económica.

Las interpretaciones de Fidel Castro que siguió defendiendo el socialismo a contracorriente y Felipe González que apoyó las reformas en Cuba, de este mundo post-soviético no coincidían, y con el tiempo ambos líderes empezaron a distanciarse al representar ideas políticas diferentes, sin perder el diálogo. En una carta a Fidel, el 3 de octubre de 1990 (Archivos, FFG, p. 77-82), Felipe González subrayó que "desde mi convicción democrática, sigo creyendo que el socialismo es la respuesta, pero rechazo desde lo más profundo esa visión de 'Socialismo o Muerte' que lleva a la derrota de los pueblos, que destruye – incluso éticamente– la esperanza de vivir en paz y libertad" (archivos, FFG, p. 77). Sin embargo, ambos políticos defendían un Estado protector, ya que "el mercado no puede sustituir los servicios públicos para ofrecer una asistencia sanitaria, una educación, una protección a los viejos y a los niños..." (archivos, FFG, p. 77).

Desde sus diferencias que, sin duda, eran muchas, Felipe González y Fidel Castro compartieron una fuerte vocación social, el rechazo del mercado como mecanismo regulador y la defensa del Estado como proveedor de bienes públicos universales. Desde esta óptica, el Gobierno de Felipe González consideró "legítima" la "aspiración de las autoridades cubanas a preservar lo que consideran las conquistas de la Revolución", principalmente educación y salud pública universales y un sistema de protección social (archivos FFG, p. 41).



En los primeros años, la cordial relación personal entre Felipe González y Fidel Castro permitió una colaboración directa de España para ayudar a reestructurar la economía cubana no ajena a la crítica por parte del equipo del entonces ministro Carlos Solchaga. Esta cercanía permitió también la inclusión de Cuba en las Cumbres Iberoamericanas que se crearon en 1991 a iniciativa del Presidente de Gobierno Felipe González. Unos años después, el entonces Comisario de Cooperación al desarrollo de la UE y miembro del PSOE, Manuel Marín, intentó negociar un acuerdo de cooperación con Cuba. Dicho intento fracasó en 1996, debido a un conflicto entre La Habana y Washington y la ola de represión y contra-reformas en Cuba.

La estrecha, aunque a veces tensa, relación entre España y Cuba cambió drásticamente cuando José María Aznar del Partido Popular ganó las elecciones de 1996, año en el cual Cuba derribó dos avionetas civiles procedentes de Miami e inicio un conflicto con Washington. Una ola de represión y sanciones extraterritoriales desde EE.UU. tensaron también la cuerda entre España y Cuba, cuando el Presidente de Gobierno español, José María Aznar, empujó la Unión Europea (UE) a adoptar la Posición Común sobre Cuba que congeló las relaciones durante veinte años y dificultó el antes fluido intercambio político y económico entre España y Cuba.

Si España tenía, hasta 2006 el liderazgo de la política europea hacia Cuba, la "europeización" de la política exterior de la UE a raíz del Tratado de Lisboa y la creación del cargo del Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y de Seguridad, mermó este papel destacado de España y permitió un mandato de negociación de un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación que negociaron Catherine Ashton y Federica Mogherini por parte de la UE y que se firmó en 2016 (Ayuso, Gratius, 2017). Desde entonces, Cuba ha dejado de ser un caso excepcional en la política de la UE que adopta, igual que España durante el Gobierno de Felipe González y posteriormente, de Rodríguez Zapatero y Pedro Sánchez, una política de compromiso constructivo (Gratius, 2017) hacia Cuba. Con ello, la UE y España eligieron nuevamente una política diferente a EE.UU., condenan cada año el embargo contra Cuba y apoyan la gradual apertura política, económica e institucional de la isla mediante cooperación al desarrollo, diálogo político e intercambios comerciales que sitúan a la UE en el primer lugar entre los socios externos de la isla.



Tanto España como la UE optaron en la última década por una política de compromiso constructivo o "compromiso crítico", según el Alto Representante de la UE para política exterior y de seguridad, Josep Borrell, con el fin de apoyar el proceso de cambios en Cuba. Esta estrategia sustituyó desde la entrada en vigor del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación en noviembre de 2017, la anterior política de compromiso condicionado (Gratius, 2017) basado en una Posición Común de la UE hacia Cuba sugerida por el entonces gobierno de José María Aznar partiendo de su alianza con EE.UU. En 2016, por una decisión unánime del Consejo de la UE, se abolió la Posición Común que había condicionado durante veinte años un acuerdo entre Bruselas y La Habana a avances hacia "el pluralismo democrático" y la sustituyó por el primer acuerdo sustancial firmado entre ambas partes.

Tanto la política de la UE como la de España fueron condicionados por la relación entre Cuba y EE.UU. Cabe destacar que el único momento de consenso transatlántico sobre Cuba fue durante la Administración de Barack Obama, entre 2014 y 2016 que levantó muchas de las restricciones impuestas, restableció las relaciones diplomáticas con la isla y realizó, en 2015, la histórica visita a Cuba. Durante todos los períodos anteriores prevalecieron las diferencias entre una política de presión diplomática y cooperación por parte de la UE con un duro régimen de sanciones económicas y financieras que lastran la economía cubana hasta la actualidad.

A pesar de su nulo sentido como instrumento de promoción democrática, en este caso, a través de un cambio de régimen forzado desde el exterior, el Congreso de EE.UU., cuya política hacia Cuba está dominada por un poderoso, pero pequeño grupo de Cuban-Americans, mantiene el embargo y las medidas extraterritoriales de las Leyes Torricelli y Helms-Burton que rechaza la Unión Europea. Crear puentes para levantar al menos algunas de estas sanciones o lograr sacar a Cuba de la lista estadounidense de países que colaboran con el terrorismo fue la propuesta lanzada por Josep Borrell, en junio de 2021, siguiendo la línea política de compromiso, diálogo y cooperación que siempre ha caracterizado al PSOE, desde los gobiernos de Felipe González hasta Pedro Sánchez.

No obstante, en 2021, Cuba es un asunto mucho menos relevante en la política exterior de España y también de la UE que durante veinte años, hasta 2016, había



revisado cada año su Posición Común hacia Cuba. El retorno a relaciones "normales" es positivo para ambas partes, pero también pone fin al excepcionalismo de Cuba en la política exterior de la UE entre 1996 y 2016. Por otra parte, por primera vez, pese a las críticas de la situación de los derechos humanos por parte del Parlamento Europeo y su Resolución del 9 de junio de 2021, la UE y sus Estados miembros incluyendo España representan por primera vez una política exterior coordinada y "común" hacia Cuba que se caracteriza por la presencia en la isla y el apoyo al proceso de reformas. No obstante, la crítica Resolución del Parlamento Europeo sobre Cuba, aprobada el 9 de junio 2021, y las posteriores protestas populares en Cuba reabrieron el debate europeo y español sobre qué estrategia elegir (compromiso constructivo o condicionado) para apoyar una apertura económica y democrática en la isla.

## CONCLUSIÓN Y DESAFÍOS PENDIENTES

Desde una lógica de mantener el poder del régimen revolucionario y preservar el carácter socialista del modelo cubano, el proceso de apertura gradual ha sido exitoso. Sin embargo, ha tenido enormes costes económicos, políticos y sociales los cuales socavan la legitimidad del liderazgo de la isla y crearon descontento que hasta julio 2021 apenas se había manifestado públicamente, con la excepción de las protestas de los grupos disidentes controlados por el Gobierno. El 11 de julio rompió esta lógica y cada vez más cubanos usan "la voz" y no sólo la "salida" para expresar su descontento.

Durante el Fidelismo se alteraron reformas y contra-reformas como un tango, dando un un paso hacia adelante y dos hacia atrás. La gran apuesta de sustituir la alianza bilateral con la URSS por una cooperación similar con Venezuela, ha frenado durante muchos años un mayor ritmo de las reformas y permitió un crecimiento económico razonable hasta 2013, cuando el modelo venezolano entra en crisis y acaba finalmente en un colapso.

Con la asunción al poder de Raul Castro se terminó la alternancia entre reformas y contra-reformas para iniciar un proceso continuado, aunque gradual y tímido, de apertura económica y administrativa. Por primera vez se define, en 2011, un paquete de muchas medidas, aunque éstas no conformen una hoja de ruta demasiado clara y distan de representar un nuevo modelo económico. En este período, las reformas son más previsible y se acompañan con un proceso



limitado de deliberación interna para aumentar la legitimidad de las medidas. Aunque sus resultados no son espectaculares, eran pasos ordenados que generaban confianza y confirmaban la irreversibilidad del proceso de apertura. En esta fase también se reduce la represión, aunque no se pierde el carácter autoritario de un régimen que se transforma en un Estado Burocrático-Autoritario bajo el liderazgo de las FAR y, en menor medida, del PCC. En estos doce años del mandato de Raúl Castro que sustituye el liderazgo carismático por una mayor eficacia del sistema, se prepara el futuro liderazgo político bajo el mando del delfín del Castrismo, Miguel-Díaz Canel. Su permanencia en el poder depende de los beneficios visibles de las reformas en términos de bienestar de los ciudadanos y el fin del eterno período especial en tiempos de paz, ya que el Presidente actual carece de carisma y tampoco cuenta con el respaldo incondicional de los militares que se han convertido en árbitro y parte de un sistema político más autoritario que socialista.

Hasta la actualidad no se conoce un Programa de Actuación Integral que sugirió Carlos Solchaga en su segundo viaje a Cuba, en noviembre de 1993 (archivos, FFG, p. 24) o José Antonio Alonso cuando critica la falta de un plan integral (Alonso 2020: 11). Aunque quizás no haya un Plan Económico de Apertura, sin duda existe una minuciosa planificación política que calcula y tiene en cuenta los costes y beneficios en términos de control político y bienestar de cada paso que dio el régimen para adaptar su sistema para participar en la globalización a condiciones de mercado.

Al venir los impulsos reformistas del exterior sólo se aprobaron reformas en momentos muy críticos o extremos, cuando peligraba la continuidad del proyecto político por las dificultades económicas y/o la ruptura con un aliado externo, en 1991 la URSS y desde 2017 Venezuela. Sin estos dos socios estratégicos que aparecieron en diferentes momentos particularmente difíciles y "salvaron" la Revolución por su apoyo económico, las reformas no podrían haber tenido la gradualidad que el gobierno cubano prefirió darle desde el inicio del proceso. Así, el régimen cubano combinó las necesarias reformas para adaptarse a las condiciones del mercado capitalista con una política exterior a servicio de la supervivencia económica del régimen mediante alianzas ideológicas con socios económicamente poderosos y políticamente débiles. De momento, la balanza entre control político y apertura económica salió a favor del régimen, pero las penurias en la isla y la ausencia de alianzas bilaterales



estratégicas obligan a acelerar el proceso de reformas que a su vez acentuará la diversidad y pluralidad de la sociedad cubana cansada de parolas políticas de resistencia y escasez.



## BIBLIOGRAFÍA:

**Alonso, José Antonio (coord.). 2020.** Cooperación entre la UE y Cuba para las reformas económicas y productivas Desafíos de la reforma económica en Cuba. Monografías CIDOB (Foro Europa-Cuba), Barcelona.

**Alonso, José Antonio; Vidal, Pavel. 2020.** La reforma económica en Cuba: atrapada en el medio, en: José Antonio Alonso (coord.), op.cit.: pp. 19-37.

**Alzugaray, Carlos y Chaguaceda, Armando. 2010.** "Cuba: los retos de una reforma heterodoxa de la institucionalidad". *Frónesis: Revista de filosofía jurídica, social y política* 17: 2 (<https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/497807>)

**Anaya Cruz, Betsy; García Álvarez, Anicia. 2020.** Política Social en Cuba: logros y retos desde la administración pública. *Working Paper 24*. Foro Europa-Cuba Jean Monnet Network. Hamburg: GIGA.

**Alzugaray, Carlos y Chaguaceda, Armando. 2010.** "Cuba: los retos de una reforma heterodoxa de la institucionalidad", *Frónesis* 17(2): [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-62682010000200005](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-62682010000200005)

**Ayuso, Anna y Gratius, Susanne. 2021.** "La ola de protestas llega a Cuba", CIDOB Opinión, Barcelona.

**Ayuso, Anna y Gratius, Susanne. 2020.** " Las respuestas de la Unión Europea a las transiciones inversas en Cuba y Venezuela". *Anuario Latinoamericano Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, vol. 9, pp. 89-112.

**Ayuso, Anna y Gratius, Susanne, 2017.** El Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre Cuba y la UE. Barcelona: CIDOB.

**Chofre, José. 2021.** "La Constitución de Cuba de 2019 y el Constitucionalismo Socialista: realidades y desafíos. *Working Paper 20*. Foro Europa Cuba Jean Monnet Network. Hamburg: GIGA.



**Domínguez, Jorge; Hernández, Rafael; Barbería, Lorena (eds.). 2017.** *Debating U.S.-Cuban Relations: How Should We Now Play Ball?* London/Boulder: Routledge, 2nda. edición actualizada.

**Gratius, Susanne. 2021a.** "The West against the Rest: Democracy versus Autocracy Promotion in Venezuela", *Bulletin of Latin American Research* (first published: 26 de mayo). <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/blar.13243>

**Gratius, Susanne. 2021b.** Cuba y la pandemia: entre la vacuna y la miseria. *Latinoamérica 21*. <https://latinoamerica21.com/es/cuba-y-la-pandemia-entre-la-vacuna-y-la-miseria/>

**Gratius, Susanne, 2017.** "El papel de la Unión Europea en el Triángulo Cuba, EE.UU. y Venezuela". *IdeAs Idées d'Amériques* 10: 1-18.

**Gratius, Susanne y Puente, José Manuel (coords. y eds.). 2020.** *Venezuela en la encrucijada: radiografía de un colapso*. Caracas: IESA, KAS, UCAB.

**Hoffmann, Bert y Whitehead, Laurence (eds). 2007.** *Debating Cuban Exceptionalism*. Palgrave Macmillan.

**Mesa-Lago, Carmelo. 2020.** "Cuba: crisis económica, sus causas, el COVID-19 y las políticas de rescate". *ARI* 83. Madrid: Real Instituto Elcano.

**O'Donnell, Guillermo. 1975.** "Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio del Estado burocrático-autoritario". *Documentos CEDES* 1, Buenos Aires.

**Roy, Joaquín. 2000.** *Cuba, the United States and the Helms-Burton Doctrine: International Reactions*. Miami: University Press of Florida.

**Sánchez, Francisco, 2021.** "El cambio estable en Cuba después del referéndum constitucional". Working Paper 22, Foro Europa-Cuba Jean Monnet Network. Hamburg: GIGA.

**Solchaga, Carlos. 1993.** *Conclusiones de la (primera) visita a Cuba*. Archivos de la Fundación Felipe González. Madrid.



**Tedesco, Laura. 2018.** "De militares a gerentes: las Fuerzas Armadas Revolucionarias en Cuba", *Nueva Sociedad* 278: <https://nuso.org/articulo/de-militares-gerentes-las-fuerzas-armadas-revolucionarias-en-cuba/>

**Torres, Ricardo. 2019.** "¿Cuba se reforma otra vez? *Nueva Sociedad: Opinión.* <https://nuso.org/articulo/cuba-economia-socialismo-reformas-capitalismo/>.

**Welp, Yanina. 2020.** "Deliberation in the Process of Constitutional Reform: Cuba in Comparative Context". Working Paper 12. Foro Europa Cuba Jean Monnet Network. Hamburg: GIGA.

**Whitehead, Laurence. 2020.** "Governance Challenges in Contemporary Cuba: Social Policies and the UN's Sustainable Development Goals". *Working Paper* 11. Foro Europa Cuba Jean Monnet Network. Hamburg: GIGA.