

August 2017

Explorando el Nuevo Papel de Cuba en la Economía Mundial: Caminos y Peligros

Wentong Zheng
University of Florida

Follow this and additional works at: <https://scholarship.law.ufl.edu/fjil>

Recommended Citation

Zheng, Wentong (2017) "Explorando el Nuevo Papel de Cuba en la Economía Mundial: Caminos y Peligros," *Florida Journal of International Law*: Vol. 29: Iss. 1, Article 24.
Available at: <https://scholarship.law.ufl.edu/fjil/vol29/iss1/24>

This Article is brought to you for free and open access by UF Law Scholarship Repository. It has been accepted for inclusion in Florida Journal of International Law by an authorized editor of UF Law Scholarship Repository. For more information, please contact kaleita@law.ufl.edu.

EXPLORANDO EL NUEVO PAPEL DE CUBA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL: CAMINOS Y PELIGROS

Wentong Zheng*

I.	EL PAPEL ACTUAL DE CUBA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL	264-S
II.	EXPLORANDO EL NUEVO PAPEL DE CUBA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL.....	267-S
	A. <i>Sustitución de Importaciones</i>	270-S
	B. <i>Industrialización Orientada a la Exportación</i>	271-S
	C. <i>Crecimiento Orientado al Mercado Doméstico</i>	272-S
III.	PELIGROS DEL NUEVO PAPEL DE CUBA	274-S
	A. <i>Solución de Controversias Inversionista-Estado</i>	274-S
	B. <i>Medidas de Ayuda Interna</i>	277-S
	C. <i>Barreras al Comercio Exterior</i>	281-S
IV.	CONCLUSIÓN.....	283-S

Con la normalización de las relaciones con los Estados Unidos y otros países, Cuba está comenzando una nueva era de oportunidades sin precedentes en un mundo globalizado. La participación en la economía mundial, sin embargo, es una propuesta arriesgada. Se requiere que los legisladores evalúen cuidadosamente los pros y los contras de cada vía de desarrollo y elijan la que mejor se adapte a Cuba. También es imprescindible que los políticos estén preparados para los peligros, tanto económicos como legales, que puedan derivarse de la participación de Cuba en la economía mundial.

Este artículo explora el nuevo papel que ocupa Cuba en la economía mundial y los peligros que acompañan a esta nueva función. El artículo examina tres modelos de desarrollo que han sido utilizados por otros países en desarrollo: la sustitución de importaciones, el crecimiento orientado a la exportación, y el crecimiento interno orientado al mercado. Se argumenta que la mejor vía de desarrollo de Cuba probablemente será una combinación de los tres, con diferentes enfoques en diferentes etapas de desarrollo. El artículo analiza los peligros del mayor rol que tiene Cuba

* Associate Professor, University of Florida Levin College of Law.

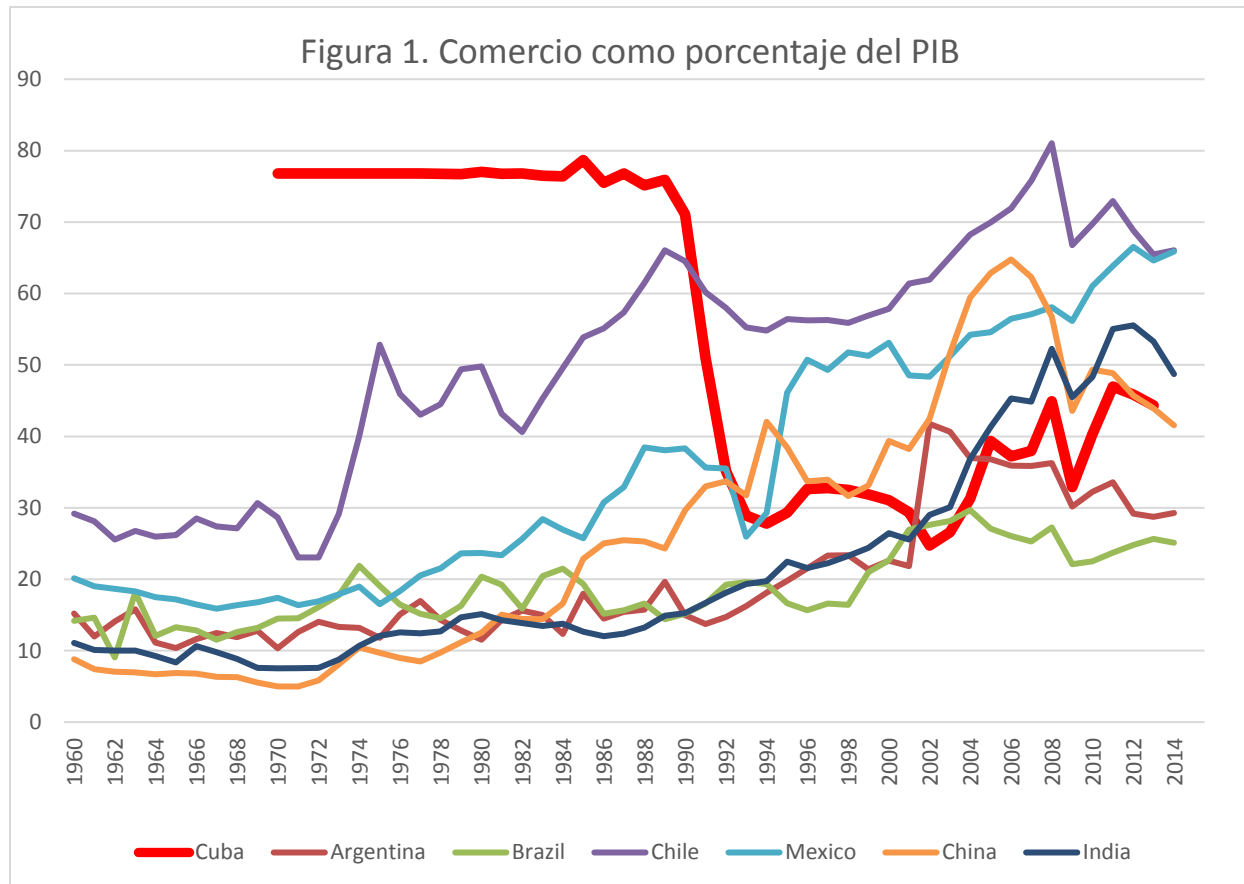
en la economía mundial. Se centra en tres de estos peligros: desafíos planteados por la protección de la inversión extranjera de Cuba a través de la solución de controversias inversionista-Estado, las limitaciones de las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sobre el uso de medidas de ayuda interna, y las barreras comerciales extranjeras que pueden ser erigidos contra las exportaciones cubanas por parte de sus socios comerciales de Cuba. Cuba será mejor si los legisladores pueden anticipar tales peligros y elaborar respuestas políticas en consecuencia.

I. EL PAPEL ACTUAL DE CUBA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

A diferencia de los demás países socialistas que fueron aislados del resto de la comunidad internacional antes de su transición a una economía de mercado, Cuba ha mantenido una amplia red de relaciones internacionales de comercio hasta hoy. Cuba era un miembro fundador del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) y es un miembro actual de la organización sucesora al GATT, la Organización Mundial del Comercio (OMC). Desde 1975, Cuba ha sido miembro de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), una agencia especializada de las Naciones Unidas que fue creada en 1967 para promover la protección de la propiedad intelectual en todo el mundo. En 2000, Cuba se unió a los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP), una organización destinada a facilitar el comercio y la cooperación entre sus países miembros y la Unión Europea. Cuba es también miembro de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), ambos de los cuales promueven la integración económica de América Latina a través del comercio y la inversión. Por último, Cuba es parte en sesenta tratados bilaterales de inversión (TBI) con una amplia gama de países, incluyendo a varios países occidentales como el Reino Unido, España e Italia.¹

Aunque Cuba ha mantenido durante mucho tiempo una amplia red de relaciones internacionales en términos del comercio y de inversiones, no ha aprovechado las oportunidades comerciales concedidas por esas relaciones. Como se indica en la Figura 1, hasta finales de la década 1980, el comercio exterior de Cuba como porcentaje del PIB había sido aproximadamente 76%, gracias en gran parte a su comercio con el bloque soviético. Como consecuencia de la caída de la Unión Soviética, la relación entre comercio y PIB de Cuba cayó a aproximadamente 30% a principios de 1990 y se recuperó gradualmente a aproximadamente 45%

1. *International Investment Agreements Navigator, IIAs by Economy, Bilateral Investment Treaties*, U.N. CONFERENCE ON TRADE & DEV., <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA/CountryBits/52> [<https://perma.cc/GD9F-67GM>].



en los años más recientes.² Aunque la relación actual entre comercio y PIB de Cuba no está particularmente baja en comparación con otros países de la región (por ejemplo, el Brasil y la Argentina), este número evidentemente estable oculta la falta de diversidad en los sectores de comercio exterior de Cuba. Las exportaciones de Cuba, por ejemplo, consisten principalmente en productos agrícolas y recursos naturales, así como las exportaciones de servicios como el turismo y los servicios médicos.³ Cuba también depende fuertemente de las importaciones de bienes esenciales como el aceite, alimentos, maquinaria, y productos químicos.⁴ Las exportaciones de mercancías de Cuba, con valor de \$4.6 mil millones en 2010, constituían menos del 10% de la producción nacional de Cuba, reflejando así la baja competitividad internacional de

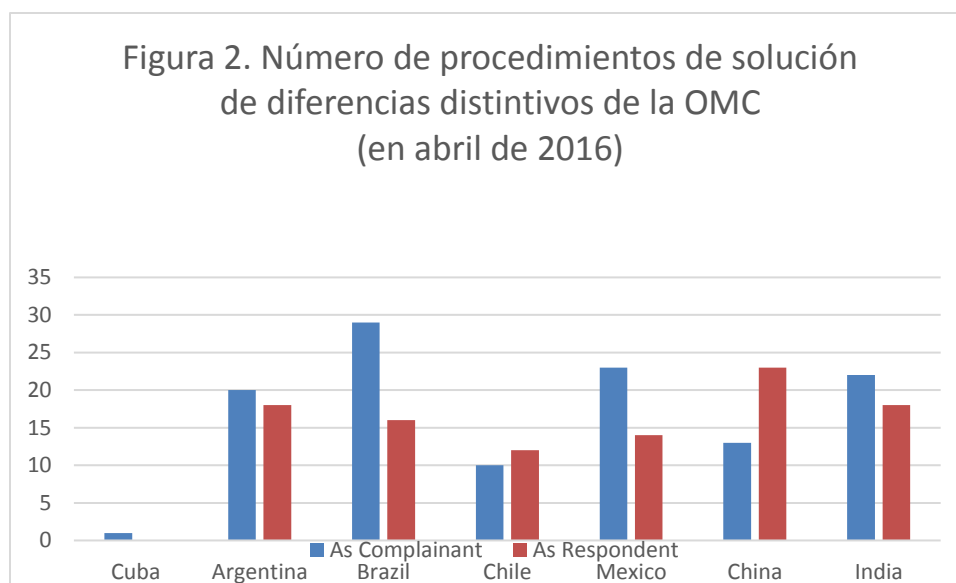
2. Data for Figure 1 are from World Bank, World Development Indicators, <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

3. GARY CLYDE HUFBAUER & BARBARA KOTSCHWAR, ECONOMIC NORMALIZATION WITH CUBA: A ROADMAP FOR U.S. POLICYMAKERS 4 (2014).

4. *Id.*

gran parte de la industria y agricultura de Cuba.⁵

La falta de participación de Cuba en la economía mundial también se puede ver en el pequeño número de procedimientos de solución de diferencias de la OMC en los que Cuba ha participado. A pesar de ser un miembro fundador del GATT y la OMC, antes del mes de julio de 2017, Cuba había sido un demandante en un solo procedimiento de solución de diferencias de la OMC y nunca había sido demandado en cualquier procedimiento de solución de diferencias de la OMC.⁶ Esto contrasta con la experiencia de otros países en vías de desarrollo importantes, que, como se muestra en la Figura 2 más abajo, han jugado un papel activo litigando disputas comerciales ante la OMC. En particular, China, que no llegó a ser un miembro de la OMC hasta el año 2001, ya ha iniciado diecisiete procedimientos de resolución de disputas y ha sido demandado en treinta y nueve procedimientos.⁷



5. RICHARD E. FEINBERG, THE NEW CUBAN ECONOMY: WHAT ROLES FOR FOREIGN INVESTMENT? 8 (2012), <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/cuba-economy-feinberg-9.pdf> [<https://perma.cc/HFX7-NA5V>].

6. WORLD TRADE ORGANIZATION, DISPUTES BY MEMBER, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm [<https://perma.cc/PAG7-RZFT>] [en adelante DISPUTES BY MEMBER].

7. *Id.*

II. EXPLORANDO EL NUEVO PAPEL DE CUBA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

Desde el colapso de la Unión Soviética, el gobierno cubano ha explorado nuevas formas de participar en la economía mundial. El primer paso en esta exploración era atraer la inversión extranjera directa (IED) . En 1992, Cuba modificó su constitución para permitir la propiedad privada y la transferencia de la propiedad estatal a las empresas conjuntas con inversores extranjeros.⁸ En 1995, Cuba promulgó la Ley de Inversión Extranjera, que, entre otras cosas, permite la inversión extranjera en todos los sectores económicos, excepto la defensa, el cuidado de la salud, y la educación, dio acceso a los inversores extranjeros a la participación total en los negocios en Cuba, y proporcionó garantías para la transferencia de capital y la compensación por las expropiaciones.⁹ En 2014, Cuba renovó sus esfuerzos para atraer IED al aprobar una nueva ley de inversión extranjera que proporcionó incentivos fiscales a los inversores extranjeros que invierten en empresas conjuntas en Cuba.¹⁰

El plan de IED actual de Cuba, sin embargo, está lejos de ser una parte integral de un plan de trabajo comprensivo para revitalizar su economía. Al contrario, está muy centrado en abordar las necesidades de corto plazo de la economía cubana. Esto se puede ver en la cartera de oportunidades para la inversión extranjera que el gobierno de Cuba publica cada año para indicar el número y tipos de proyectos empresariales en Cuba que son abiertos a la inversión extranjera. En la cartera de 2015, por ejemplo, el gobierno cubano enumera el número de proyectos de inversión extranjera disponibles en cada uno de los principales sectores económicos de la siguiente manera:

8. HUFBAUER & KOTSCHWAR, *supra* nota 3, at 86.

9. Mireya Navarro, *Cuba Passes Law to Attract Greater Foreign Investment*, N.Y. TIMES (Sept. 7, 1995), <http://www.nytimes.com/1995/09/07/world/cuba-passes-law-to-attract-greater-foreign-investment.html>.

10. Daniel Trotta, *Cuba Approves Law Aimed at Attracting Foreign Investment*, REUTERS (Mar. 29, 2014), <http://www.reuters.com/article/us-cuba-investment-idUSBREA2S0EJ20140329>.

**Tabla 1. Oportunidades de Negocio por Sector
(Portafolio Cubano de Oportunidades para la Inversión
Extranjera 2015)¹¹**

Sector	nº de Proyectos
Minería	15
Agroalimentación	40
Turismo	94
Energía renovable	22
Petróleo	86
Industria	21
Transporte	15
Biotecnología y medicina	9
Salud	3
Construcción	14
Negocios	4
Audiovisual	3
Total	326

Mientras que la lista anterior aborda un conjunto diverso de sectores, ilustra que las prioridades del gobierno se encuentran en el turismo (94 proyectos, representando aproximadamente 29% de todos los proyectos), el aceite (86 proyectos, 26%), y el sector agroalimentario (40 proyectos, 12%). Los propósitos del gobierno con estas prioridades son obvios. Dada la fuerza tradicional de Cuba en el turismo, aquel sector ofrece una fuente inmediata de moneda fuerte. Y las inversiones en los sectores petroleros y agroalimentarios reducirán la dependencia de Cuba de las importaciones de esos productos esenciales.

Más allá de estos sectores prioritarios, sin embargo, no parece que las autoridades cubanas han llegado a ningún consenso sobre el camino de desarrollo del país. Tome como ejemplo el sector industrial, específicamente dentro de la Zona Especial de Desarrollo Mariel. Como se muestra a continuación en la Tabla 2, de los nueve proyectos que se especifican para Mariel, cinco están destinados a sustituir importaciones, tres están programados para servir tanto al mercado doméstico y al mercado de exportaciones, y solamente uno está dirigido únicamente al mercado doméstico. Esta lista bastante equilibrada no da pistas sobre el enfoque de estrategia de desarrollo económico de Cuba, si hay alguna.

11. Véanse Cuba Portfolio of Opportunities for Foreign Investment 2015, at 18-19, <http://havana.be.mfa.gov.tr/images/localCache/12/56712fb7-7b3c-4f0e-b597-e9f48e51d64c.pdf>.

**Tabla 2. Los Proyectos de IED en ZED Mariel
(Portafolio Cubano de Oportunidades para la Inversión
Extranjera 2015)¹²**

Proyecto de Fabricación	Cantidad	Propósito
Neumáticos radiales	\$223 millones	Mercado interno y la exportación
Latas de aluminio	\$40 millones	Sustitución de importaciones
Equipos de climatización	\$15 millones	Sustitución de importaciones
Automóviles ligeros	Para ser negociado	Mercado interno y la exportación
Válvulas presurizadas	Para ser negociado	Sustitución de importaciones
Botellas de vidrio para bebidas	\$70 millones	Sustitución de importaciones
Varias líneas de cristalería	\$10 millones	Sustitución de importaciones
Empresas de ingeniería y productos tecnológicos	Para ser negociado	Mercado interno y la exportación
Materiales para uso médico	\$5 millones	Mercado interno

La falta de una estrategia clara de desarrollo en el momento de grandes cambios económicos es comprensible. Pero a medida que avanzan las reformas económicas de Cuba, será crucial que las autoridades cubanas tengan una visión clara del rol del país en la economía mundial y canalicen los esfuerzos colectivos del país en consecuencia. Con ese propósito, será útil que Cuba consulte los modelos de desarrollo adoptados por otros prominentes países en vías de desarrollo. Más adelante, este artículo describe brevemente tres modelos de desarrollo que han sido utilizados por los países en desarrollo de América Latina y Asia: la sustitución de importaciones, el crecimiento orientado a la exportación, y el crecimiento orientado al mercado doméstico.

12. *Id.* at 24–28.

A. *Sustitución de Importaciones*

La sustitución de importaciones es un modelo de desarrollo estrechamente asociado con América Latina. También conocido como “estructuralismo latinoamericano,” este modelo de desarrollo aboga por la sustitución de importaciones extranjeras con la producción doméstica.¹³ Fue adoptado por la mayoría de los países de América Latina desde la década de 1930 hasta finales de 1980 con algunos éxitos iniciales.¹⁴ Entre 1950 y 1980, la producción industrial de América Latina aumentó seis veces, muy por encima del crecimiento de la población del continente.¹⁵ México y Brasil tuvieron un éxito notable con este modelo de desarrollo. A principios de la década de 1960 la producción interna suministraba el 95 por ciento de los bienes de consumo de México y el 98 por ciento de los bienes de consumo del Brasil.¹⁶ Entre 1960 y 1979, México y Brasil aumentaron su participación en la producción industrial de América Latina desde el 50% hasta más del 60% y atrajeron a más del 70% de la inversión extranjera directa durante el mismo período.¹⁷ Hacia 1981, Brasil estaba produciendo un tercio del PIB de América Latina y se convirtió en el séptimo mayor productor industrial del mundo.¹⁸

El modelo de sustitución de importaciones, sin embargo, no carece de problemas. En primer lugar, aunque la sustitución de importaciones podría lograr reducir o eliminar las importaciones de ciertos productos, se limita a sustituir la dependencia de tales bienes con la dependencia de bienes de capital importados, como la maquinaria pesada, que se utilizan para la fabricación de los productos de sustitución de importaciones. Para mantener bajos los precios de los bienes de capital importados, el país que implementa la estrategia de sustitución de importaciones frecuentemente tiene que sobrevalorar su moneda artificialmente, lo que conduce al desplome de exportaciones y al déficit comercial.

En segundo lugar, la industrialización por sustitución de importaciones requiere capital y no puede generar el número de nuevos puestos de trabajo necesarios para absorber a los trabajadores desempleados. Esto resulta en una fuerza laboral de dos niveles, uno empleado en el sector industrial moderno y otro compuesto por los desempleados o subempleados en otro lugar. Un efecto secundario de esta

13. *Ver generalmente* Kenneth P. Jameson, *Latin American Structuralism: A Methodological Perspective* (Helen Kellogg Inst. for Int'l Stud., Working Paper No. 43, 1985), <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/043.pdf> [<https://perma.cc/LWN9-4RKY>].

14. *Id.* at 5.

15. DUNCAN GREEN, *SILENT REVOLUTION: THE RISE AND CRISIS OF MARKET ECONOMICS IN LATIN AMERICA* 15 (2003).

16. *Id.*

17. *Id.*

18. *Id.*

fuerza laboral de dos niveles es la desigualdad de ingresos, lo que crea una demanda insuficiente para los productos de las nuevas industrias. Por último, la sustitución de importaciones protege a firmas domésticas contra la competencia extranjera y da lugar a estructuras industriales ineficientes y oligopólicas. Como resultado, los consumidores están cargados con productos caros de baja calidad producidos por la industria doméstica, que tiende a estar dominado por unas pocas empresas privilegiadas con nexo estrecho con el Estado.

Estos problemas llevaron finalmente al estancamiento económico, la inflación y las devaluaciones monetarias en América Latina. En 1982, el fervor de América Latina con respecto a la sustitución de importaciones llegó a un abrupto final con la erupción de la crisis de la deuda de México, en la que México incumplió el pago de deuda a los inversores internacionales.

B. Industrialización Orientada a la Exportación

A diferencia de América Latina, los países en desarrollo de Asia se alejaron de la sustitución de importaciones en la década de 1950 y volvieron a la industrialización orientada a la exportación. Este modelo de desarrollo fue encabezado por los llamados “tigres asiáticos” (Taiwán, Corea, Singapur y Hong Kong) y luego adoptado por Tailandia, Malasia y, más recientemente, China e Indonesia. La esencia de este modelo de desarrollo es la fabricación y exportación de bienes intensivos en mano de obra mediante la combinación del bajo costo de mano de obra del sector rural con los consumos intermedios y bienes de capital importados. Algunos países de América Latina, después de los fracasos del modelo de sustitución de importaciones, volvieron a la industrialización orientada a la exportación. Un ejemplo notable es México, que a principios de 1990 emprendió una serie de reformas de liberalización económica y se esforzó para ser aceptado como miembro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

La industrialización orientada a la exportación jugó un papel importante en los éxitos económicos de los países de Asia Oriental, especialmente China. Sin embargo, sus desventajas son evidentes, también. En primer lugar, el crecimiento orientado a la exportación conduce a una dependencia indebida de los mercados externos. Esta dependencia no es un problema importante cuando la demanda externa es constante, pero podría significar problemas para las industrias de exportación cuando los mercados externos entran en una disminución a largo plazo, como fue el caso después de la crisis financiera global de 2008-2009. En segundo lugar, el crecimiento orientado a la exportación, sin más, no crea condiciones favorables para la modernización de las industrias. Cuando el plustrabajo que sostiene el sector exportador se seca,

los costes laborales aumentarán inevitablemente, eliminando la principal ventaja de las industrias orientadas a la exportación. En tercer lugar, cuando se combina con la liberalización agresiva del sector financiero, el crecimiento orientado a la exportación podría crear condiciones fértiles para las crisis financieras. En la búsqueda de ganancias, el capital extranjero es muy susceptible a cambios en los costes de mano de obra y capital. Tales cambios suelen generar flujos de capital a gran escala a través de las fronteras nacionales, que dan lugar a la inestabilidad financiera. La crisis financiera asiática de 1997 puede entenderse como un resultado directo de este modelo de crecimiento orientado a la exportación.

C. *Crecimiento Orientado al Mercado Doméstico*

Un tercer modelo de desarrollo utilizado por los países en desarrollo es el usado por la India. A diferencia del modelo de sustitución de importaciones o el modelo de crecimiento orientado a la exportación, que dependen fuertemente en el mercado extranjero, el modelo de la India se basa en una combinación de la creciente demanda del mercado interno y la inversión en industrias y servicios que son intensivos en conocimiento.¹⁹ El modelo de la India también se basa en gran medida en el capital doméstico y los empresarios nacionales.²⁰ La economía de la India, por lo tanto, es mejor protegido contra los tumultos del mercado global. Como resultado, la economía de la India es sin duda más estable que otras economías orientadas a la exportación, con un consumo interno que representa más del 60% del PIB de la India, un nivel cercano al de una economía plenamente desarrollada.²¹

D. *La Mejor vía del Desarrollo de Cuba*

Teniendo en cuenta las condiciones económicas de Cuba, el mejor camino que tiene hacia el desarrollo probablemente es una combinación de los tres modelos de desarrollo examinados anteriormente, con diferentes enfoques en diferentes etapas de desarrollo. Al inicio de las reformas económicas, un período de sustitución de importaciones puede ser necesario para aliviar la escasez de suministros industriales. Esto es esencialmente lo que Cuba está haciendo en sus actuales esfuerzos para atraer IED a sus sectores industriales. Los legisladores cubanos deben ser conscientes, sin embargo, de que la sustitución de importaciones no ofrece una solución a largo plazo para los problemas económicos que enfrenta el

19. Véanse Daniel Park, *The Growth Debate: India & China*, <https://www.b2binternational.com/publications/growth-china-india-research/>.

20. GARRY GEREFFI, *NEW OFFSHORING OF JOBS AND GLOBAL DEVELOPMENT* 18 (2005).

21. Park, *supra* nota 19.

país. Debido al pequeño mercado interno de Cuba es poco probable que las empresas que implementen las sustituciones de importaciones operen en la escala económica necesaria para justificar la gran inversión de capital en estas empresas, y el número limitado de tales firmas casi inevitablemente llevaría a bajos niveles de eficiencia productiva. Los políticos cubanos también deben mantener un ojo vigilante sobre el empeoramiento de la desigualdad de ingresos durante la implementación de la estrategia de sustitución de importaciones.

En algún momento determinado, la política económica de Cuba debe hacer la transición desde la sustitución de importaciones hacia el crecimiento orientado a exportaciones. El plan económico actual de Cuba ya se enfoca en la exportación de determinados sectores, especialmente el turismo, los recursos naturales y la agricultura. Con la excepción del turismo, sin embargo, estas exportaciones se concentran en productos primarios y no serán suficientes para impulsar el futuro crecimiento económico de Cuba. A largo plazo, los precios de los productos primarios tienden a disminuir en comparación con los precios de los bienes manufacturados, haciendo que el comercio de los países exportadores de materias primas se deteriore.²² Por lo tanto, en algún momento en el futuro Cuba necesita ampliar su base de exportación para incluir más industrias manufactureras. Para ello será necesario que Cuba tome iniciativas tanto para crear la infraestructura para la fabricación como para preparar su fuerza laboral para los trabajos de fabricación. Cuba tal vez también debe buscar un mayor acceso a los mercados de exportación mediante acuerdos de libre comercio bilaterales o multilaterales.

Mientras Cuba va por el camino del crecimiento orientado a la exportación, sin embargo, debe ser consciente de las limitaciones de ese modelo de crecimiento y debe, en el menor tiempo posible, convertir sus industrias de fabricación de gama baja en manufacturas de alta calidad y fomentar las industrias de servicios intensivos en conocimiento. Cuba debe prestar atención a las lecciones de China, donde la riqueza generada por la fuerte subida manufacturera del país se canalizó en bienes raíces y otras burbujas financieras, no en la expansión de las capacidades innovadoras del país. En este sentido, Cuba debería emular la India en términos del fomento de la innovación doméstica y el espíritu empresarial. La meta final de Cuba debe ser hacer la transición hacia una economía diversa, con amplia base que no depende demasiado en el sector de la exportación o de cualquier industria o industrias en particular.

22. This is known as the Prebisch-Singer Hypothesis in economics. Véase David I. Harvey et al., *The Prebisch-Singer Hypothesis: Four Centuries of Evidence*, 92 REV. ECON. & STAT. 367, 367 (2010).

III. PELIGROS DEL NUEVO PAPEL DE CUBA

Mientras los legisladores cubanos exploran varias maneras que tiene Cuba para participar en la economía mundial, tienen que ser conscientes de los peligros de tal participación. Más adelante, este artículo hablará sobre tres peligros particulares que Cuba puede encontrar en sus esfuerzos para racionalizar su economía: retos planteados por los esfuerzos de Cuba para proteger la inversión extranjera a través de la solución de controversias entre inversionistas y el Estado, las limitaciones impuestas por la OMC sobre el uso de las medidas de ayuda interna de Cuba, y las barreras comerciales externas que pueden ser erigidas contra las exportaciones cubanas por parte de sus socios comerciales.

A. *Solución de Controversias Inversionista-Estado*

La protección de la inversión extranjera es un componente crucial de cualquier estrategia económica que daría prioridad a la atracción de la inversión extranjera. El plan de IED de Cuba no es una excepción. Como se mencionó anteriormente, la Ley de Inversión Extranjera de Cuba 1995 garantiza la compensación por la expropiación de la inversión extranjera.²³ Esta protección también se encuentra en Los TBIs que Cuba ha firmado también ofrecen esta protección. El TBI entre Cuba y España, por ejemplo, establece que: “[n]ationalization, expropriation or any other measure having similar characteristics or effects that might be taken by the authorities of one Contracting Party against investments in its territory by investors of the other Contracting Party should be imposed only in the public interest and in accordance with the law, and should in no case be discriminatory.”²⁴ Se estipula asimismo que “[t]he Contracting Party that imposes such measures shall pay the investor or the investor’s assignees appropriate compensation without undue delay and in freely convertible and transferrable currency.”²⁵ Otras disposiciones del TBI entre Cuba y España imponen requisitos que se encuentran comúnmente en los tratados internacionales de inversión, como el trato justo y equitativo, la cláusula de nación más favorecida, y los requisitos de trato nacional.²⁶

Cuba no sólo establece la protección de los inversores extranjeros a través de la legislación nacional y los tratados bilaterales de inversión, sino que esta protección es accionable a través de un procedimiento de solución de controversias inversionista-estado. Un inversor extranjero de un país que ha firmado un TBI con Cuba puede emprender un

23. *Supra* Part I.

24. Cuba-Spain Bilateral Investment Treaty, art. V:1, <http://investmentpolicyhub.unctad.org/Download/TreatyFile/914>.

25. *Id.*

26. *Id.* art. IV.

procedimiento de arbitraje inversionista-Estado contra el gobierno cubano ante un tribunal arbitral especificado en el TBI. El TBI entre Cuba y España, por ejemplo, autoriza este tipo de procedimientos arbitrales ante (1) tribunales en Cuba, (2) los tribunales de arbitraje especiales establecidos de acuerdo con las reglas de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, o (3) el tribunal arbitral de la Cámara Internacional de Comercio de París.²⁷

Tales procedimientos de arbitraje inversionista-Estado representan un peligro importante para Cuba. Mientras Cuba se enfrenta con complejos problemas económicos en el futuro, es posible que será necesario tomar medidas que puedan frustrar las expectativas de los inversores extranjeros, quienes pueden cuestionar tales medidas y aseverar que son una forma de expropiación o de otro modo violan el requisito de un tratamiento justo y equitativo. Estos desafíos limitan el ámbito de actuación que un país en desarrollo como Cuba necesita para resolver emergencias económicas.

La experiencia de Argentina con los procedimientos de arbitraje inversionista-Estado es un buen ejemplo de los peligros que enfrentarían a Cuba. En 1994, Argentina ratificó el Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados, que confiere jurisdicción sobre las controversias inversionista-Estado en el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), una agencia del Banco Mundial establecida para resolver tales disputas.²⁸ A partir de entonces, los inversores extranjeros han iniciado cuarenta y tres procedimientos de arbitraje contra Argentina ante el CIADI, reclamando \$65 mil millones en daños en total.²⁹ El CIADI ha otorgado hasta ahora más de \$ 400 millones a los reclamantes.³⁰

Numerosos procedimientos del CIADI contra la Argentina se derivan de las medidas económicas de emergencia que Argentina puso en marcha durante la crisis financiera de 1998-2002. Durante la década de 1990, Argentina privatizó muchas empresas de servicios públicos y los puso en manos de inversores extranjeros. Para atraer la inversión extranjera, Argentina fijó las tarifas de servicios públicos al dólar estadounidense y autorizó ajustes en estas tarifas basadas en el índice de precios al consumidor norteamericano.³¹ Esta indexación tuvo que ser desechadas durante la crisis financiera de 1998-2002, junto con el abandono del tipo

27. *Id.* art. XI:2.

28. Véanse ICSID Convention, art. 25, https://icsid.worldbank.org/ICSID/StaticFiles/basicdoc/CRR_English-final.pdf.

29. Véanse Oscar Lopez, *Smart Move: Argentina to Leave ICSID*, CORNELL INT'L L.J. ONLINE, <http://cornellilj.org/smart-move-argentina-to-leave-the-icsid/>.

30. *Id.*

31. Diego Petrecolla & Martin Lousteau, *Foreign Direct Investment in Argentina During the 1990s*, 2 *LATIN AM. BUS. REV.*, no. 1/2, 2001, at 38-39.

de cambio fijo.³² Los inversores extranjeros presentaron treinta y tres demandas contra la Argentina ante el CIADI, desafiando estas medidas económicas de emergencia como una expropiación de la inversión extranjera, ya que frustraron las expectativas de los inversores según los contratos de inversión originales.³³

El CIADI ha sido bastante inconsistente con respecto a cuándo se permitirá que un gobierno soberano adopte medidas económicas de emergencia sin ser considerado responsable a los inversores extranjeros. En dos procedimientos de arbitraje del CIADI, *LG & E Energy Corp. v. Argentina* y *Continental Casualty Company v. Argentina*, los tribunales arbitrales del CIADI encontraron que las acciones de la Argentina en respuesta a la crisis financiera cayeron bajo el Artículo XI del TBI entre Estados Unidos y Argentina, que exime a un estado contratante de la responsabilidad cuando sus acciones son necesarias para preservar el orden público.³⁴ Sin embargo, en otro procedimiento de arbitraje, *Sempra Energy International v. Argentina*, el tribunal arbitral del CIADI llegó a la conclusión opuesta, sosteniendo que las acciones de emergencia de la Argentina no eran elegibles para la exención de necesidad bajo el artículo XI del TBI entre los Estados Unidos y Argentina.³⁵ Más importante aún, el tribunal del CIADI en *Sempra Energy International* declaró que no se puede determinar si una acción del Estado cae bajo la exención de necesidad previsto en el Artículo XI por el estado de emprender la acción solo, sino que la decisión estaría sujeta a la revisión judicial sustantiva.³⁶

A pesar de ser contratante de sesenta TBI, Cuba no ha ratificado el Convenio del CIADI y ha optado por otros tribunales arbitrales, como la Cámara de Comercio Internacional, como los lugares de solución de controversias inversionista-Estado.³⁷ Esto permite que Cuba evite el CIADI, que ha sido percibido como uno de los tribunales de arbitraje más hostiles hacia los países en desarrollo.³⁸ Pero mientras participa Cuba en

32. Sebastian Edwards, *The Great Exchange Rate Debate After Argentina*, 13 N. AM. J. ECON. & FIN. 237, 239 (2002).

33. E.g., *LG&E Energy Corp. et al. v. Arg. Republic*, ICSID Case No. ARB/02/1, Award (July 25, 2007), http://icsidfiles.worldbank.org/icsid/ICSIDBLOBS/OnlineAwards/C208/DC786_En.pdf [<https://perma.cc/E6JS-Y7GB>].

34. Véanse *LG&E Energy Corp. v. Arg. Republic*, ICSID Case No. ARB/02/1, Certified Award, 1 (July 25, 2007), <http://italaw.com/documents/LGEEEnglish.pdf>; *Cont'l Cas. Co. v. Arg. Republic*, ICSID Case No. ARB/03/9, Certified Award, ¶ 173 (Sept. 5, 2008), <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0228.pdf>.

35. *Sempra Energy Int'l v. Arg. Republic*, ICSID Case No. ARB/02/16, Certified Award, ¶ 388 (Sept. 28, 2007), <http://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0770.pdf>.

36. *Id.*

37. U.S. INT'L TRADE COMM'N, INVESTIGATION NO. 332-413, THE ECONOMIC IMPACT OF U.S. SANCTIONS WITH RESPECT TO CUBA 3-22 (2001).

38. Diana Marie Wick, *The Counter-Productivity of ICSID Denunciation and Proposals for Change*, 11 J. INT'L BUS. L. 239, 271 (2012).

la solución de algunos tipos de controversias inversionista-Estado, habrá un riesgo palpable de que el espacio de la política soberana de Cuba se verá comprometido. Este es un riesgo que no debe ser ignorado por los políticos cubanos.

B. *Medidas de Ayuda Interna*

Además del riesgo de ser impugnada en procedimientos de solución de diferencias entre inversores y Estados, Cuba también se enfrenta con riesgos de ser encontrada en violación de las reglas de la OMC si intenta apoyar a sus industrias domésticas a través de los subsidios u otras políticas favorables. Cuba nunca ha sido impugnada ante la Organización Mundial del Comercio,³⁹ pero eso es meramente una consecuencia de la falta de participación significativa de Cuba en el comercio mundial. A medida que Cuba profundiza su interacción con los mercados internacionales, las políticas internas de Cuba, sobre todo aquellas relacionadas con la protección de sus industrias nacionales, probablemente estarán sujetos a procedimientos de solución de diferencias de la OMC.

Las reglas de la OMC contienen muchas restricciones sobre el uso de medidas políticas para apoyar las industrias nacionales de un país miembro. El GATT prohíbe que los Estados contratantes protejan la producción doméstica mediante la aplicación de los impuestos y las leyes, reglamentos o requisitos que afectan a la venta o distribución de productos importados o domésticos.⁴⁰ El Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (MIC) También contiene este requisito del “trato nacional.”⁴¹ En particular, MIC estipula que los requisitos de contenido local, es decir, los requisitos que las empresas compren o utilicen productos de origen nacional, son una violación de la obligación de trato nacional.⁴² Más extensas restricciones sobre el uso de medidas de ayuda interna se encuentran en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (“Acuerdo SMC”). El Acuerdo SMC limita el uso de los subsidios sujetos a medidas compensatorias, que se definen como contribuciones financieras de un gobierno o un organismo público que son específicos para una industria o un grupo de industrias y confieren un beneficio a la industria o industrias.⁴³

Los métodos de ayuda interna que podrían estar sujetos a desafíos de la OMC son muy variados. Esto puede verse a partir de la experiencia de

39. DISPUTES BY MEMBER, *supra* nota 6.

40. General Agreement on Tariffs and Trade, art. III, ¶ 1, Oct. 30, 1947, 61 Stat. A3.

41. Agreement on Trade-Related Investment Measures, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, annex 1A, art. 2, Apr. 15, 1994, 1868 U.N.T.S. 186.

42. *Id.* annex ¶ 1.

43. Acuerdo SCM, art. 1.1.

China con estas dificultades, que se resumen a continuación en la Tabla 3. Durante los quince años que China ha sido un miembro de la OMC, se ha enfrentado con mucha oposición a numerosas políticas relacionadas con la protección de las industrias nacionales, incluyendo las tarifas preferenciales, impuestos, subvenciones, préstamos, y las restricciones a o las discriminaciones contra las empresas extranjeras. Mientras que las autoridades cubanas están considerando políticas similares, será importante que ellos anticipen la posible oposición de la OMC.

Tabla 3. Objeciones de la OMC a Medidas de Ayuda Interna de China⁴⁴

Disputa	Los Países Reclamantes	Carácter de las Políticas Cuestionadas	Violaciones Alegadas de la OMC	Resultado
China— Impuesto sobre el valor añadido aplicable a los circuitos integrados (DS309)	Estados Unidos	Impuesto preferencial sobre el valor añadido para los circuitos integrados producidos o diseñados a nivel nacional	GATT; Protocolo de Adhesión de la República Popular China; AGCS	Solución mutuamente convenida
China— Medidas que afectan a las importaciones de partes de automóviles (DS339, 340, 342)	Unión Europea, Estados Unidos, Canadá	Tarifas preferenciales sobre partes de automóviles importadas para ser usadas en la fabricación de vehículos para venderse en China	GATT; Acuerdo SMC; MIC; Protocolo de Adhesión de la República Popular China	Decisiones contra China por el Grupo Especial y el Órgano de Apelación
China— Determinadas medidas por las que se conceden devoluciones, reducciones o exenciones de impuestos y de	Estados Unidos, México	Devoluciones, reducciones, y exenciones de impuestos preferenciales para empresas en China con la condición de que	GATT; Acuerdo SCM; MIC.	Solución mutuamente convenida

44. DISPUTES BY MEMBER, *supra* nota 6, click Disputes by Respondent.

otros pagos (DS 358, 359)		comprende bienes domésticos o cumplan con los requisitos de rendimiento de exportación		
China — Medidas que afectan a los derechos comerciales y los servicios de distribución respecto de determinadas publicaciones y productos audiovisuales de esparcimiento (DS 363)	Estados Unidos	Medidas que restringen los derechos de comercio con respecto a las películas, productos audiovisuales, grabaciones y publicaciones importadas; políticas discriminatorias contra los proveedores extranjeros de publicaciones y productos audiovisuales.	AGCS; GATT; Protocolo de Adhesión de la República Popular China	Decisiones contra China por el Grupo Especial y el Órgano de Apelación
China — Medidas que afectan a los servicios de información financiera y a los proveedores extranjeros de información financiera (DS 372, 373, 378)	Unión Europea, Estados Unidos, Canadá	Políticas discriminatorias contra los proveedores extranjeros de información financiera	AGCS; ADPIC	Solución mutuamente convenida
China — Donaciones, préstamos y otros incentivos (DS 387, 388, 390)	Estados Unidos, México, Guatemala	Medidas preferenciales que ofrecen subvenciones, préstamos y otros incentivos a empresas en China	Acuerdo sobre la Agricultura; GATT; Acuerdo SCM; Protocolo de	En fase de consultas

			Adhesión de la República Popular China	
China — Determinadas medidas que afectan a los servicios de pago electrónico (DS 413)	Estados Unidos	Restricciones y políticas discriminatorias contra los proveedores de servicios de pago electrónico extranjeros	AGCS	Decisión contra China por el Grupo Especial
China — Medidas relativas a los equipos de energía eólica (DS 419)	Estados Unidos	Medidas preferenciales que proporcionan subvenciones, fondos o premios a las empresas que fabrican equipos de energía eólica en China	GATT; Acuerdo SCM; Protocolo de Adhesión de la República Popular China	En fase de consultas
China — Determinadas medidas que afectan a las ramas de producción de automóviles y partes de automóviles (DS 450)	Estados Unidos	Medidas que proporcionan subsidios a empresas que fabrican automóviles y partes de vehículos en China, supeditados al comportamiento de las exportaciones	GATT; Acuerdo SCM; Protocolo de Adhesión de la República Popular China	En fase de consultas
China — Medidas relativas a la producción y exportación de prendas de vestir y productos	México	Políticas preferenciales de aranceles, tarifas, y préstamos para apoyar a los productores y exportadores de prendas de vestir	Acuerdo sobre la Agricultura; GATT; Acuerdo SCM; Protocolo de	En fase de consultas

textiles (DS 451)		y productos textiles	Adhesión de la República Popular China	
China — Medidas relacionadas con los programas de bases de demostración y plataformas de servicios comunes (DS 489)	Estados Unidos	Medidas que proporcionan subsidios a empresas en varias industrias en China supeditados al comportamiento de las exportaciones	Acuerdo SCM	Solución mutuamente convenida
China — Medidas fiscales relativas a determinadas aeronaves de producción nacional (DS 501)	Estados Unidos	Medidas fiscales preferenciales para la venta de ciertos aviones de fabricación nacional en China	GATT; Protocolo de Adhesión de la República Popular China	En fase de consultas

C. Barreras al Comercio Exterior

Otro peligro más que se enfrenta a Cuba con respecto a su participación en la economía mundial es la posibilidad de que sus socios comerciales podrían erigir barreras comerciales extranjeras. En la era de la OMC, ya que es obligatorio que las tarifas no superen los niveles consolidados, las barreras comerciales más persistentes son aquellas basadas en medidas no arancelarias. Dos barreras comerciales no arancelarias comunes son el derecho antidumping y los derechos compensatorios, tarifas especiales asignadas a las importaciones que se asocian con prácticas desleales de comercio y causan daño o amenaza de daño a las industrias domésticas del país importador. Cuando las exportaciones cubanas están sujetas a los derechos antidumping y compensatorios, estas tarifas probablemente serán altas debido a la extensa intervención del Estado en la economía cubana. Las reglas de la OMC permiten el cálculo de las cuotas compensatorias utilizando una

metodología sin una economía de mercado, utilizando los precios más altos de los productos procedentes de terceros países (“valores de sustitución”) como el valor normal con el cual se comparan los precios de exportaciones de Cuba.⁴⁵ Además, para calcular los derechos compensatorios, los países miembros de la OMC pueden utilizar como puntos de referencia los precios de terceros países si consideran que los precios domésticos en Cuba se verán afectados por la intervención gubernamental.⁴⁶ Estas metodologías antidumping y compensatorias se han utilizado para limitar el potencial de exportación de China,⁴⁷ y es probable que se utilicen contra Cuba si las exportaciones de Cuba alcanzan una escala suficiente para poner en peligro las industrias de fabricación de otros países.

Otras barreras comerciales no arancelarias podrán tomar la forma de leyes ambientales, normas de seguridad de productos, o legislación sobre el etiquetado que tienen un impacto adverso en el comercio. Se permiten que los países que son miembros de la OMC mantienen dichas barreras si cumplen con los requisitos de las excepciones generales enumeradas en el artículo XX del GATT.⁴⁸ Además, tales barreras son permisibles según el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias⁴⁹ y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio,⁵⁰ los cuales permiten tales barreras y permiten que los países miembros de la OMC imponen medidas restrictivas a las importaciones con el fin de proteger los intereses legítimos de la regulación. De hecho, el único procedimiento de solución de diferencias de la OMC que Cuba ha iniciado hasta ahora fue cuestionar lo que desde su perspectiva había sido una barrera comercial no arancelaria, el requisito de empaquetado genérico que Australia impuso sobre los productos del tabaco.⁵¹

45. Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, art. 2.2, Apr. 15, 1994, 1868 U.N.T.S. 201.

46. General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Apr. 15, 1994, art. VI, 1867 U.N.T.S. 187 [en adelante GATT].

47. Véanse Wentong Zheng, *Trade Law's Responses to the Rise of China*, 34 BERKELEY J. INT'L L. (forthcoming 2016).

48. GATT, art. XX.

49. Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, art. 2 ¶ 4, 1867 U.N.T.S. 493.

50. Agreement on Technical Barriers to Trade, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, annex 1A, art. 2.5, 1868 U.N.T.S. 120.

51. Véanse Australia — Certain Measures Concerning Trademarks, Geographical Indications and Other Plain Packaging Requirements Applicable to Tobacco Products and Packaging, WTO DS 458.

IV. CONCLUSIÓN

A pesar de empezar a salir del aislamiento económico, Cuba todavía se enfrenta a un largo camino hacia una economía abierta y próspera. Una estrategia económica exitosa para Cuba requiere que Cuba encuentre su propio lugar en la economía mundial. A partir de la experiencia de otros países en desarrollo, este artículo analiza las opciones que tiene Cuba para participar en la economía mundial, así como los peligros asociados con estas opciones. Es imprescindible que los legisladores cubanos evalúen los pros y los contras de cada opción mientras trazan el camino del desarrollo futuro de Cuba.

Espacio en Blanco Intencionalmente