

LATINOAMÉRICA

CUBA: HACIA CINCO AÑOS DE REFORMAS

Cuba: hacia cinco años de reformas

Cuba está protagonizando una época de cambios jurídicos importantes propiciados por el Gobierno en búsqueda del desarrollo económico, del crecimiento de la inversión extranjera y la apertura del país hacia los mercados internacionales. Este artículo presenta un resumen explicativo de las principales reformas legales que han sido aprobadas en los últimos años, y que están especialmente vinculadas al establecimiento de un nuevo marco legal para el ambiente de los negocios en el país.

PALABRAS CLAVE

Cuba, reformas jurídicas, apertura, inversión extranjera, economía.

Cuba: towards five years of reforms

Cuba is starring a time of important legal changes brought by the government in pursuit of economic development, foreign investment growth and opening the country to international markets. This article presents an explanatory summary of major legal reforms that have been adopted in recent years and are especially linked to the establishment of a new legal framework for the business environment in the country.

KEY WORDS

Cuba, legal reforms, opening, foreign investment, economy.

Fecha de recepción: 10-1-2015

Fecha de aceptación: 2-2-2015

SITUACIÓN ANTERIOR

El año 2015 tiene una importante connotación para Cuba al ser el cierre de un quinquenio en el que el país ha transitado por un periodo de cambios a nivel económico, jurídico y social, impulsados por el Gobierno cubano ante el descenso de la inversión extranjera que comenzó a padecer desde el 2008 y el deterioro de la economía en los últimos años.

Los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución («Lineamientos») han sido la génesis de esta etapa de reformas. Fue en noviembre de 2010 cuando se publicó el primer proyecto de Lineamientos, que en su redacción original contenía 291 principios orientadores de los cambios y políticas a implementar. Estos principios fueron objeto de un proceso de discusión popular desde diciembre de 2010 — fecha en que se reformularon y modificaron las propuestas a partir de opiniones y solicitudes realizadas por ciudadanos y organizaciones locales y sectoriales de representación popular— hasta que fueron finalmente aprobados en su texto definitivo el 18 de abril de 2011 en el marco del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba. Los Lineamientos vinieron a establecer una serie de principios para potenciar el desarrollo económico del país y la elevación del nivel de vida de la población, y pusieron las bases para la formación de valores éticos y políticos del pueblo cubano en aras de lograr un cambio progresivo en la mentalidad ciudadana, que es fundamental para el enraizamiento y éxito de las pretendidas reformas. Los 313 principios englo-

bados en los Lineamientos vinculados a todos los sectores de la economía tienen el fin de servir de *roadmap* en la implementación de lo que el Gobierno cubano ha denominado «la actualización del modelo económico y social cubano».

El momento fue crucial. Debe recordarse que el catalizador de la necesidad e importancia de las medidas recogidas en los Lineamientos fue el ambiente generalizado de problemas económicos, tanto internos como externos.

El entorno internacional estaba en plena crisis económica y financiera, una crisis que también impactó en Cuba, país con una economía totalmente dependiente de sus relaciones económicas externas y de las importaciones. Las consecuencias de la crisis se sufrieron especialmente en la inestabilidad de los precios de los productos que Cuba intercambia en el mercado, en las demandas de las mercancías que produce y en los servicios exportables (estas variaciones de precios ocasionaron una pérdida neta al país de diez mil novecientos millones de dólares entre 1997 y 2009), así como en mayores limitaciones en las alternativas de obtención de financiación externa para el desarrollo de operaciones comerciales e inversiones. Asimismo, tuvieron un impacto devastador en la economía los dieciséis huracanes que entre 1998 y 2008 afectaron el territorio cubano y que ocasionaron pérdidas de más de veinte mil quinientos millones de dólares.

No obstante, en beneficio de la economía cubana también se abrieron nuevas posibilidades de inter-

cambio comercial internacional en el marco del ALBA. A raíz de ello, el país ha obtenido ingresos derivados de la prestación de servicios, principalmente servicios médicos a Venezuela y a otros países de la región. Además, se incrementaron las relaciones comerciales y financieras con otras naciones, como China, Brasil, Rusia, Vietnam, Angola y Argelia, que ahora se han convertido en importantes socios comerciales de Cuba. Sin embargo, aunque estas nuevas relaciones y alianzas comerciales han incidido positivamente en el saneamiento del balance económico cubano y han garantizado recursos indispensables (como el petróleo que proporcionan los pactos con Venezuela), el trascurso de estos años ha demostrado que no han sido suficientes para potenciar el despegue y recuperación de la economía cubana.

En el ámbito interno también ha habido factores perjudiciales. Entre ellos destacan los siguientes: la precaria eficiencia en la producción; la descapitalización de la base productiva y la infraestructura del país, que precisa de importantes proyectos de desarrollo y modernización; la escasez de mejores incentivos legales y fiscales a la inversión extranjera que sirviesen para potenciar la entrada de inversiones foráneas; la existencia de procedimientos, complejas formalidades legales y una política económica del Gobierno que ha colisionado con la posibilidad de un crecimiento económico; y las dificultades y trabas que para la economía cubana representa el embargo impuesto por Estados Unidos.

A partir del año 2005, el país presentó serios problemas para hacer frente al déficit de la cuenta financiera de la balanza de pagos, se produjeron retenciones de fondos y transferencias bancarias que iban destinadas al exterior (principalmente fondos correspondientes a la repatriación de dividendos de empresas extranjeras establecidas en Cuba) y coincidieron numerosos vencimientos de la deuda externa. Todo ello ocasionó una gran tensión en el manejo de la economía y debilitó la credibilidad en la solvencia del país.

A la luz de esta situación, el Gobierno propició la adopción de diversas medidas, que incluyeron: la reorganización de instituciones gubernamentales para reducir gasto público, planes para ajustar la economía a los recursos disponibles, el repago de los créditos externos con los fondos disponibles hacia los objetivos que a corto plazo tuvieran mayor incidencia en la balanza de pagos y la reestructuración del calendario de pagos de la deuda externa. No obstante, dado el complejo panorama existente, llegado el año 2010, era palpable que la

adopción de estas medidas no confluyó en la resolución definitiva de los principales problemas que limitan una mejora económica. Nacieron entonces otras ideas que requerían cambios más profundos (con carácter de reformas) en diversos sectores económicos y una consecuente creación y/o modificación de importantes normas jurídicas para hacer posible su ejecución.

LAS REFORMAS

Aunque con la aprobación de los Lineamientos comenzaron a ponerse en práctica la mayor parte de las reformas, debemos destacar que durante el período comprendido entre el lanzamiento de la propuesta de Lineamientos hasta su aprobación, entraron en vigor tres medidas importantes cuyos resultados han ido cristalizándose en la actualidad: (i) la ampliación del Derecho de superficie reconocido en el Código Civil cubano por su importancia para las inversiones en el sector inmobiliario; (ii) la reorganización y fusión de instituciones gubernamentales públicas cubanas para lograr mayor eficiencia en la gestión de la economía y reducir el gasto público; y (iii) la flexibilización del trabajo por cuenta propia y el reparto de tierras ociosas para la agricultura, con el fin de mejorar y alcanzar mayores niveles de producción dando más facilidades al sector privado.

Si hacemos un recuento cronológico sobre algunas de las reformas que han implicado cambios legislativos importantes para fortalecer el mercado interior, el comercio exterior y la inversión extranjera en virtud de los Lineamientos, tenemos las siguientes:

(i) Ampliación del derecho de superficie:

El 19 de julio de 2010 se aprobó el Decreto Ley 273 modificativo del Código Civil cubano en materia de derecho de superficie («DL 273»), con el propósito de extender el plazo para el disfrute del derecho de superficie y facilitar el proceso de participación de la inversión extranjera en negocios inmobiliarios, donde el derecho de superficie proporciona una mayor seguridad y garantía al inversionista.

Esta medida llegó en un momento en que las autoridades cubanas comenzaban a examinar la viabilidad de varios proyectos de construcción (con capital extranjero) de campos de golf y marinas vinculadas a conjuntos inmobiliarios de viviendas destinados al sector turístico.

Con el DL 273, el derecho de superficie que anteriormente podía otorgarse por un plazo

máximo de 50 años, prorrogable por la mitad del término original concedido, puede ahora ser concedido por el Estado cubano por un término de hasta 99 años. Asimismo, el Estado cubano puede entregar en derecho perpetuo de superficie terrenos a cambio de un precio a sociedades mercantiles cubanas (incluidas *joint ventures* con capital mixto) para la construcción de viviendas con destino turístico. Aquí comenzaron los primeros pasos de reapertura progresiva del mercado inmobiliario cubano.

(ii) Autorización de compraventa de viviendas: El 28 de octubre de 2011, con la aprobación del Decreto Ley 288, modificativo de la Ley General de la Vivienda, se eliminaron y flexibilizaron restricciones en la transmisión de la propiedad de la vivienda. La norma regula los términos y condiciones para la venta de viviendas entre particulares y establece la posibilidad de tener en propiedad una vivienda de ocupación habitual y otra de descanso o veraneo. Esta reforma ha sido piedra angular en la apertura paulatina del sector inmobiliario, ya que posibilita actos de libre disposición de la propiedad que hasta entonces estaban muy restringidos, pues, a pesar de su posibilidad legal, no podían materializarse al anunciar el Estado el ejercicio de su derecho de tanteo.

Aunque la norma no se extiende a los supuestos de inversión extranjera y es aplicable solamente a las relaciones jurídicas entre personas naturales cubanas con domicilio en Cuba y extranjeros residentes permanentes en territorio cubano, ha servido para crear nuevos negocios, como empresas de gestión e intermediación inmobiliaria, cooperativas dedicadas a la reparación de viviendas y otras actividades relacionadas con el mercado inmobiliario que son regentadas por nacionales cubanos, muchas veces con apoyo financiero del exterior.

(iii) Liberalización de la comercialización de automóviles:

En 2011 y 2013, se aprobaron el Decreto Ley 292, de 20 de septiembre de 2011, «Sobre regulaciones para la transmisión de la propiedad de vehículos motor», y el Decreto 320, de 18 de diciembre de 2013, «De la transmisión de la propiedad de vehículos de motor, su comercialización e importación». Ambas normas autorizan y flexibilizan los procesos para la transmisión de la propiedad de automóviles, así como su comercialización por entidades especializadas. Estas actividades estaban altamente limitadas bajo

la legislación cubana anterior, pero con las modificaciones implementadas se ha abierto un abanico de posibilidades de negocios e inversión vinculadas a la industria automovilística, que requiere de gran desarrollo en Cuba.

(iv) Modernización del sistema tributario:

El 23 de julio de 2012, se aprobó la Ley 113, «Del Sistema Tributario» («Ley 113»), que establece el régimen general tributario aplicable en todo el territorio cubano y que entró en vigor el 1 de enero de 2013. La Ley 113 adapta la política fiscal cubana para contribuir al incremento de la eficiencia de la economía y de los ingresos al presupuesto del Estado con el propósito de respaldar el gasto público según la planificación financiera del modelo económico cubano. Constituye una de las normas más favorecedoras a la captación de recursos financieros para satisfacer las necesidades públicas y sociales de las que se encarga el Estado. La Ley 113 es más moderna (con enfoque más flexible que su predecesora), y aunque regula un régimen fiscal generalista, contiene exenciones fiscales justificadas por razones de política económica, entre las que se destaca un régimen tributario especial para el sector agropecuario, que brinda beneficios que potencian el incremento de la producción agrícola. En total, la Ley 113 regula diecinueve impuestos, tres contribuciones y tres tasas. La Ley 113 es supletoria para lo no regulado en las normativas de inversión extranjera.

(v) Regulación de las cooperativas no agropecuarias:

El 15 de noviembre de 2012 se aprobaron el Decreto Ley 305, de «De las cooperativas no agropecuarias», y el Decreto 309, «Reglamento de las cooperativas no agropecuarias de primer grado», junto con otras normas complementarias.

La cooperativa se configura como una organización con fines económicos y sociales, constituida de forma voluntaria con aportaciones de bienes, derechos y trabajo de sus socios. Tiene personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del de sus promotores, y su objeto es producir bienes y prestar servicios a través de la gestión colectiva, para satisfacer el interés social, de la comunidad y de sus socios. Se rige por sus Estatutos y adquiere personalidad jurídica mediante su inscripción en el Registro Mercantil. Las cooperativas se crearon por la necesidad de relajar el control del Estado sobre la actividad empresarial y dar cabida a vías de gestión no estatal.

La condición de socio no está limitada a los nacionales cubanos, sino que el punto de conexión se fija en la residencia permanente en Cuba, de manera que cualquier extranjero que cumpla con este requisito de residencia puede ser socio de una cooperativa.

Aunque la regulación emplea el término de «organización», y no de «empresa» o «sociedad», las cooperativas cubanas se pueden ver en la práctica como sociedades mercantiles colectivas incipientes, debido a su estructura organizativa y los fines económicos que persiguen.

(vi) Nueva regulación de la contratación económica:

El 1 de noviembre del 2012 se aprobó el Decreto Ley 304, «De la Contratación Económica», que produjo un importante cambio en el régimen de los contratos en Cuba («DL 304»).

El DL 304 creó un cuerpo único sobre contratos mercantiles y contratación económica, derogando las antiguas disposiciones sobre estas materias contenidas en el Código de Comercio de 1885.

Esta regulación responde también a los Lineamientos, que establecen que las relaciones económicas se sustentarán en contratos y que se exigirá una mayor calidad en la negociación, elaboración, ejecución y control del cumplimiento de estos.

El DL 304 incorpora principios y reglas de actualidad generalmente admitidos en la contratación internacional, como son la autonomía de la voluntad, la igualdad de las partes en la contratación y la nulidad de las cláusulas abusivas, siguiendo en gran parte los Principios de UNIDROIT.

(vii) Creación de la Zona Especial de Desarrollo Mariel («ZEDM») y promulgación de su régimen jurídico:

El 19 de septiembre de 2013 se aprobó el grupo de regulaciones que crean la ZEDM, en vigor desde 1 de noviembre de 2013. La ZEDM es una zona comercial e industrial que abarca 465,4 kilómetros cuadrados y que se encuentra a 45 km al oeste de La Habana.

El paquete normativo inicial está compuesto por el Decreto Ley 313/2012, «De la Zona Especial de Desarrollo Mariel» («DL 313») y su Reglamento contenido en el Decreto 316/2012, junto a resoluciones complementarias dictadas por varias instituciones gubernamentales. Además, el Gobierno cubano trabaja en la elaboración de otras normas complementarias que se requieren

para la correcta operativa en la ZEDM. Ya en 2014 se promulgaron nuevas resoluciones ministeriales en materia de salarios e impuestos de los empleados que presenten servicios en la ZEDM, así como los valores mínimos del suelo para cada zona de la Parte Norte del Sector A de la ZEDM. La regulación de la ZEDM persigue un amplio programa para lograr la transformación de sectores estratégicos de la economía, la apertura progresiva de Cuba hacia el mercado exterior, el perfeccionamiento de la legislación y la eliminación de problemas procedimentales que en la práctica jurídica cubana han estado presentes en las fases legales del establecimiento de inversiones extranjeras.

Existen ocho regímenes especiales que se aplicarán o que deberán observarse por los operadores económicos dentro de la ZEDM. Cabe señalar el atractivo régimen fiscal que se aplica en la ZEDM, donde las empresas que se establezcan podrán beneficiarse de exenciones al pago de los siguientes tributos:

— impuesto por la utilización de la fuerza de trabajo;

— impuesto sobre utilidades durante 10 años, plazo que puede extenderse en los casos que resulten de interés para el país. Posteriormente el tipo aplicable será del 12 %;

— impuesto aduanero por los medios, equipos y bienes importados con destino a la inversión en la ZEDM;

— impuesto sobre las ventas o sobre los servicios durante el primer año de operaciones; transcurrido dicho periodo se aplicará el 1 %; y

— contribución territorial para el desarrollo local de la ZEDM.

El interés de los inversores extranjeros se ha palpado durante el 2014. Existen diversas propuestas de inversión, y las autoridades cubanas trabajan en la aprobación de proyectos que permitirán ejecutar inversiones por compañías de diversos países, entre los que destacan España, Italia, China, Francia, Brasil, México, Holanda y Canadá. Los sectores más demandados han sido el agroalimentario, la biotecnología, la industria farmacéutica, transporte y logística, y la industria automovilística.

(viii) Nueva Ley de Inversión Extranjera:

El 29 de marzo de 2014 se aprobaron la Ley 118 «De la Inversión Extranjera» («Ley 118»), que sustituyó la regulación general anterior (Ley 77/1995); su Reglamento (del que carecía la antigua ley), contenido en el Decreto 325/2014, y otras normas complementarias.

Con estas normas, el Estado cubano concibe la inversión extranjera como una fuente de desarrollo económico para el país, que permitirá acceder a tecnologías avanzadas, mejorar métodos de gestión, diversificar los mercados de exportación y reducir la sustitución de importaciones.

Bajo la nueva política de inversión extranjera se plasmaron once sectores de mayor importancia para las inversiones que busca Cuba: agrícola y forestal; industria alimentaria; energía y minas; industrias sideromecánica, ligera, química y electrónica; industria farmacéutica y biotecnológica; industria azucarera; comercio mayorista; salud; construcción; turismo; y transporte.

Dentro de las principales modificaciones de la Ley 118 respecto a la norma anterior, se destacan las siguientes:

— Se amplía el alcance de los contratos de asociación económica internacional (como modalidad de inversión), incorporando la administración productiva y de servicios, la administración hotelera y los servicios profesionales.

— Se modifican los procedimientos para la evaluación y aprobación de las inversiones, haciéndolos más flexibles y con menores plazos, y se reestructuran los niveles de autoridades competentes para otorgar las autorizaciones de los negocios según sus características.

— Se introduce un capítulo que regula las acciones de control sobre las modalidades de inversión extranjera.

— Se realizan cambios referidos al régimen de solución de conflictos, en particular, sobre la intervención de los tribunales cubanos en determinadas materias de protección del medio ambiente y otras.

— Se prevé el tratamiento a la inversión extranjera en el momento que se produzca la unificación monetaria del país.

— Se establece un régimen especial tributario bajo el cual se reducen sustancialmente los tipos impositivos aplicables respecto a la normativa predecesora, de manera que sirvan de incentivo en la captación de capital extranjero.

PERSPECTIVAS

Pasados estos cuatro años de agitada actividad legislativa para fomentar las reformas, las normas deberán evolucionar y perfeccionarse a medida que las necesidades del mercado lo exijan y según sean los resultados de la recuperación de la economía cubana.

Así lo ha demostrado ya la propia Ley 118, que, pasados seis meses desde su aplicación, comenzó a requerir nuevos cambios administrativos y aclaraciones legales, por lo que el Gobierno cubano aprobó otras tres normas complementarias relativas a los salarios e impuestos aplicables a los trabajadores vinculados a la inversión extranjera, y sobre el funcionamiento de las entidades empleadoras.

En el camino de la implantación, la nueva política de inversión extranjera se encuentra también con la necesidad de su armonización con los convenios internacionales suscritos por Cuba en esta materia (incluidos los sesenta y dos acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones — APPRI — y los once acuerdos para evitar la doble imposición fiscal). Es un proceso importante (que está previsto se extienda hasta el primer trimestre de 2015), dada la supremacía de los tratados internacionales sobre la legislación interna, y ayudará además a evitar o prevenir posibles conflictos.

En estos momentos, el Gobierno cubano trabaja en la recopilación de nuevos proyectos para incorporar a la cartera de oportunidades de la inversión extranjera, que fue presentada coincidiendo con la última edición de la Feria Internacional de la Habana en noviembre de 2014. Asimismo, sigue en proceso la unificación monetaria y cambiaria de las dos monedas que circulan simultáneamente en Cuba, medida que fue anunciada por el Gobierno cubano en octubre de 2013 y que queda como materia de gran importancia pendiente de solucionarse. Se desconoce si el cronograma de actuaciones previsto por el Gobierno para su definitiva implementación llegará a completarse antes del cierre del quinquenio.

A finales de 2014 la Asamblea Nacional del Poder Popular aprobó el Plan de la Economía y la Ley del Presupuesto del Estado para el 2015. Se ha hecho público que la mayor parte de los recursos económicos del Presupuesto se destinarán a reavivar sectores de gran impacto para el desarrollo económico, en especial las infraestructuras y la esfera productiva del país, con el reiterado objetivo de reducir importaciones. Se pretende con ello (junto a otros factores) variar la tendencia al bajo crecimiento que ha tenido el producto interno bruto (PIB) cubano durante los últimos años. En 2014 el PIB creció un 1,3 % (por debajo del 2,2 % esperado), y se prevé que en 2015 el incremento sea del 4 %, cifra que responde a una expectativa de aumento en el 20 % de las inversiones y mejora en otros indicadores económicos.

El turismo sigue siendo el sector impulsor de la economía cubana y se encuentra dentro de las áreas

más atractivas para la inversión extranjera, junto a la industria minera y energética. En 2014 Cuba llegó por primera vez a los tres millones de turistas extranjeros, lo cual representó un 5,3 % de crecimiento respecto al 2013.

Tras el anuncio del restablecimiento de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos, se espera que el sector turístico se beneficie con el aumento de visitantes norteamericanos, y hay grandes esperanzas en el desarrollo de otros negocios que se verían favorecidos con la flexibilización de las normas del embargo, lo cual ya se ha venido palpando en el transcurso del primer semestre del 2015.

Cuba representa un potencial de oportunidades sobre las que la comunidad internacional ha puesto sus ojos. No en vano tanto en el 2014 como en los primeros meses del 2015, han tenido lugar visitas a Cuba de alto nivel gubernamental y diplomático de países como China, Vietnam, Rusia, Angola, Reino Unido, Francia, Portugal y España, entre otros, con vistas a estrechar lazos de colaboración e indagar en las nuevas posibilidades de negocio e inversión que pueden vislumbrarse a corto y medio plazo en el horizonte cubano para las empresas de esas naciones.

LOURDES DÁVALOS LEÓN (*)

* Abogada del Área de Mercantil de Uría Menéndez (Madrid).