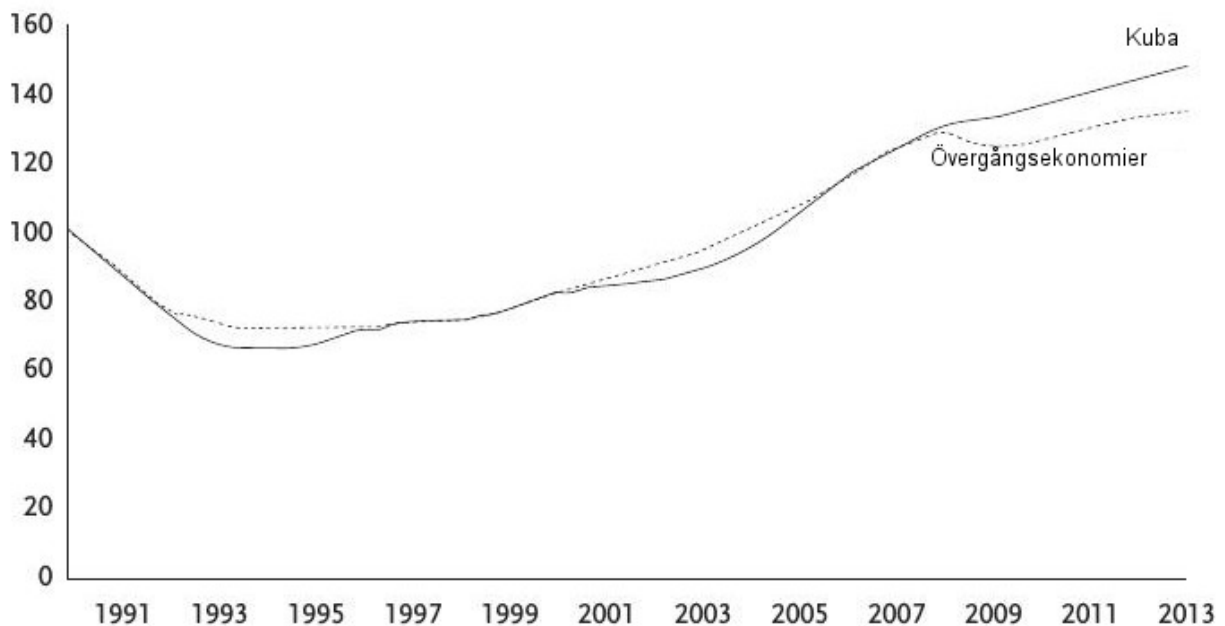


## Emily Morris: Ett oväntat Kuba

[Från *New Left Review*, juli-augusti 2014. Även på Internet, [newleftreview.org](http://newleftreview.org). Emily Morris arbetar på *Institute of the Americas*, UCL. Översättning från engelska, Göran Källqvist.]

Vad är domen över Kubas ekonomi nästan ett kvarts sekel efter sovjetblockets sammanbrott? Den vanliga beskrivningen är enkel, och har ett klart budskap. Den beskriver hur regeringen cykliskt förändrar sin politik mellan tillfällen av pragmatisk kapitulation inför marknadskrafterna, som står för alla framsteg, och perioder av ideologisk stelhet där den på nytt hävdar statens kontroll, som står för alla ekonomiska svårigheter.<sup>1</sup> Efter upplösningen av handelsblocket Comecon var vissa amerikaner som följt vad som händer i Kuba övertygade om att den statsocialistiska ekonomin stod inför ett nära förestående sammanbrott. ”Kuba behöver chockterapi – en snabb övergång till en fri marknad”, förkunnade de. Det var ”oundvikligt” med ett återupprättande av kapitalismen, varje fördröjning skulle inte bara hämma de ekonomiska resultaten utan också orsaka allvarliga mänskliga kostnader och rubba förtroendet för Kubas sociala framsteg. Med tanke på Fidel Castros envisa vägran att slå in på en utveckling mot liberalisering och privatisering hade hans ”sista timme” äntligen kommit.<sup>2</sup>

**Figur 1: Verklig BNP per capita, Kuba och övergångsekonomierna, 1990-2013**



(Index 1990 = 100. Källor: Data för övergångsekonomierna (tidigare Comecon minus Vietnam och Mongoliet) från EBRD (Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling), ”Transition Report and Economic Intelligence Unit, Country Data”. Data för Kuba från ”Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI), Anuario Estadística de Cuba”, olika år.)

Problemet med denna beskrivning är att verkligheten på ett iögonenfallande sätt inte har följt dessa förutsägelser. Trots att Kuba har stått inför utomordentligt svåra förhållanden – det drabbades av den värsta utifrån kommande krisen av Sovjetblockets alla medlemmar, och har tack vare USA:s

1 Carmelo Mesa-Lago, ”Economic and Ideological Cycles in Cuba: Policy and Performance, 1959-2002”, i Archibald Ritter, red, *The Cuban Economy*, Pittsburgh 2004.

2 Eliana Cardoso och Ann Helwege, *Cuba after Communism*, Cambridge, MA 1992, s 51, 1, 11; Andrés Oppenheimer, *Castro's Final Hour*, New York 1992.

långvariga handelsembargo mött en ovanligt fientlig internationell omgivning – har dess ekonomi presterat i nivå med de andra före detta Comeconländerna, och hamnar på trettonde plats av de 27 för vilka Världsbanken har fullständiga data. Som figur 1 visar har dess tillväxt följt ”övergångs-ekonomiernas” allmänna trend: en djup recession i början av 1990-talet följt av en återhämtning som tog ungefär ett decennium för att återställa den verkliga nationalinkomsten per capita till 1990 års nivå, och låg 2013 ungefär 40% över den.<sup>3</sup> Det finns ingen tvekan om att kubanerna har lidit av svåra vedermödor efter 1990, men vad gäller sociala effekter har andra tidigare Comeconländer haft det värre. Som figur 2 visar var Kubas spädbarnsdödlighet 1990 11 per tusen, redan då mycket bättre än standard inom Comecon. 2000 var den nere på bara 6 per tusen, en snabbare förbättring än många av de länder i Centraleuropa som hade hamnat under EU:s vingar. Idag är den 5 per tusen – enligt FN:s beräkningar bättre än USA, och avsevärt bättre än genomsnittet i Latinamerika. Förväntad livslängd, som visas i figur 3, uppvisar en liknande bild: på Kuba ökade den förväntade livslängden från 74 till 78 år under 1990-talet, trots en något ökad dödlighet bland känsliga grupper under de allra svåraste åren.<sup>4</sup> I de andra Comeconländerna bidrog en ökande fattigdom till en genomsnittlig minskning, från 69 till 68 år under 1990-talet. Idag har Kuba en av de högsta förväntade livslängderna i det före detta Sovjetblocket och bland de högsta i Latinamerika.

## Miamis bedömning

Dessa resultat har till största delen förbisetts i kommentarerna från ledande specialister utanför ön, ett område som till stor del är baserat i och finansierat av USA, och till överväldigande del domineras av emigranter, ”kubanologer” som de kallar sig, och som är djupt fientliga till regimen i Havanna.<sup>5</sup> Bland de ledande personerna sedan 1970-talet finns Carmelo Mesa-Lago på universitetet i Pittsburgh, ”rektor för studier av Kuba” och författare till mer än 30 böcker, och hans ofta förekommande medförfattare Jorge Pérez-López, ledare för internationella ekonomiska affärer i amerikanska arbetsdepartementet, centrala förhandlare åt NAFTA och sedan länge chef för Association for Study of the Cuban Economy (ASCE). ASCE:s årliga tidskrift *Cuba in Transition* [Kuba under övergång], som ges ut i Miami, lade fram en rad skisser för hur öns ekonomi skulle kunna omstruktureras utifrån kapitalistiska linjer. Som tidskriftens titel antyder utgick kubanologerna från ett antagande om ”övergångsekonomi”, som växte fram som en del av utvecklingsekonomi på 1990-talet för att hantera öppnandet av de tidigare Comeconländerna för kapital från väst. Denna modell byggde i sin tur på det ramverk vid namn Washington Consensus som utkristalliserats kring de nyliberala reformer som påtvingats de skuldsatta länderna i Latinamerika av Internationella Valutafonden (IMF) och Världsbanken på 1980-talet.<sup>6</sup> Reformerna inriktade sig på att öppna ekonomierna för det globala kapitalets flöden, privatisera statliga tillgångar, avreglera löner och priser och skära ner sociala utgifter – programmet tillämpades i hela Central- och Östeuropa, liksom en stor del av det tidigare Sovjetunionen av teknokrater och rådgivare från IMF, Världsbanken, EBRD, USAID

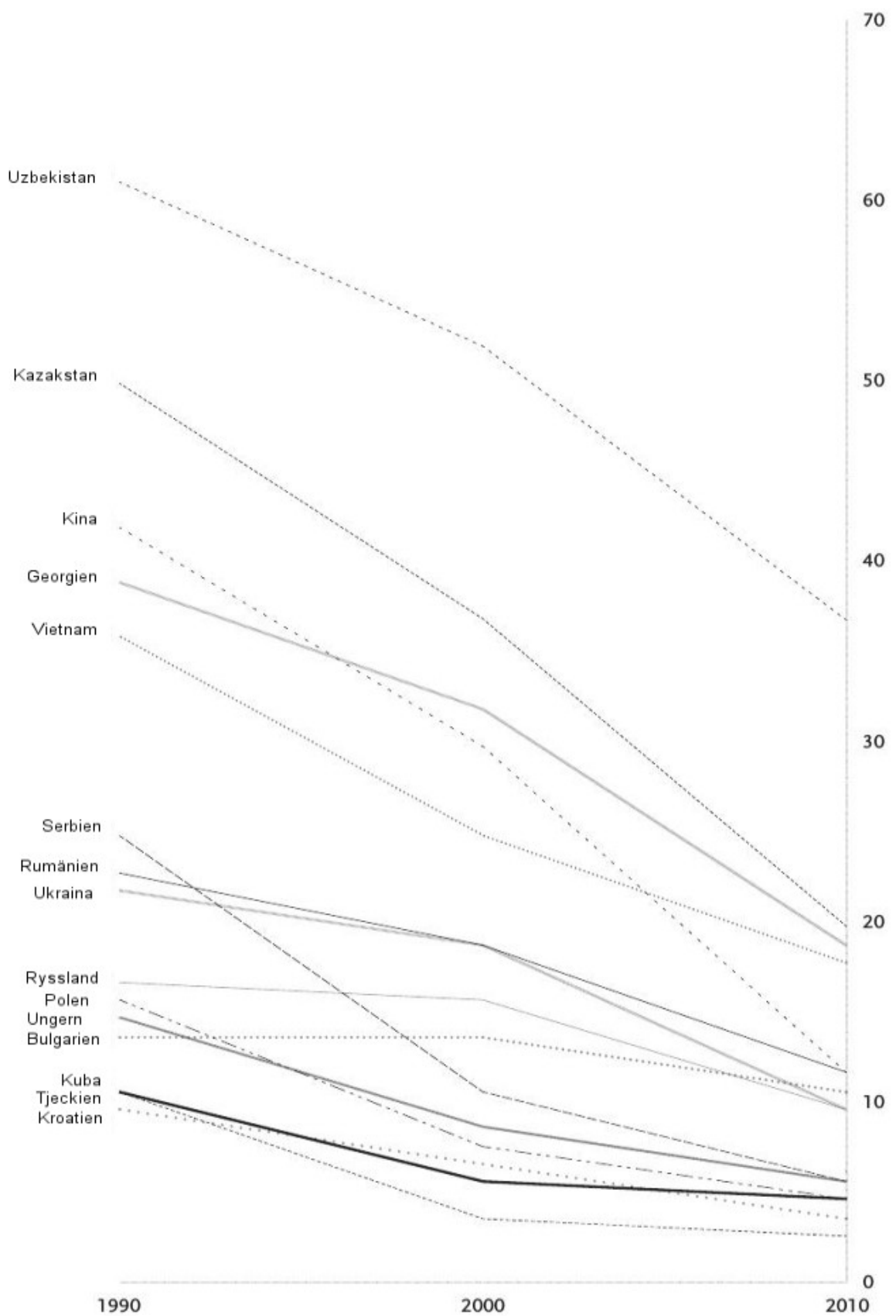
3 Efter att USA:s handelsembargo hade stängt av tillgången till de amerikanska marknaderna gick Kuba 1970 med i Rådet för ömsesidig ekonomisk hjälp (Council for Mutual Economic Assistance, CMEA) känt under namnet Comecon. 1989 var de andra fullvärdiga medlemmarna Sovjetunionen, DDR, Polen, Tjeckoslovakien, Ungern Rumänien, Bulgarien, Mongoliet och Vietnam. Begreppet ”övergångsekonomier” omfattar här alla tidigare fullvärdiga medlemmar frånsett Mongoliet och Vietnam, vars utveckling har avgjorts av deras närhet till Folkrepubliken Kinas ekonomiska sfär.

4 Se Manuel Franco m fl, ”Impact of Energy Intake, Physical Activity and Population-wide Weight Loss on Cardiovascular Disease and Diabetes Mortality in Cuba, 1980-2005”, *American Journal of Epidemiology*, vol 166, nr 12, september 2007.

5 Begreppet kubanologi myntades 1970 som en motsvarighet till Kalla krigets kremlologi: Helen Yaffe, *Che Guevara: The Economics of Revolution*, Basingstoke, s 4. Yaffe specificerar den forskning som beställts av Pentagon, ”Special Operations Research Office”, CIA, ”National Defence Education”, och den mäktiga emigrantlobbyn ”Cuban-American National Foundation”.

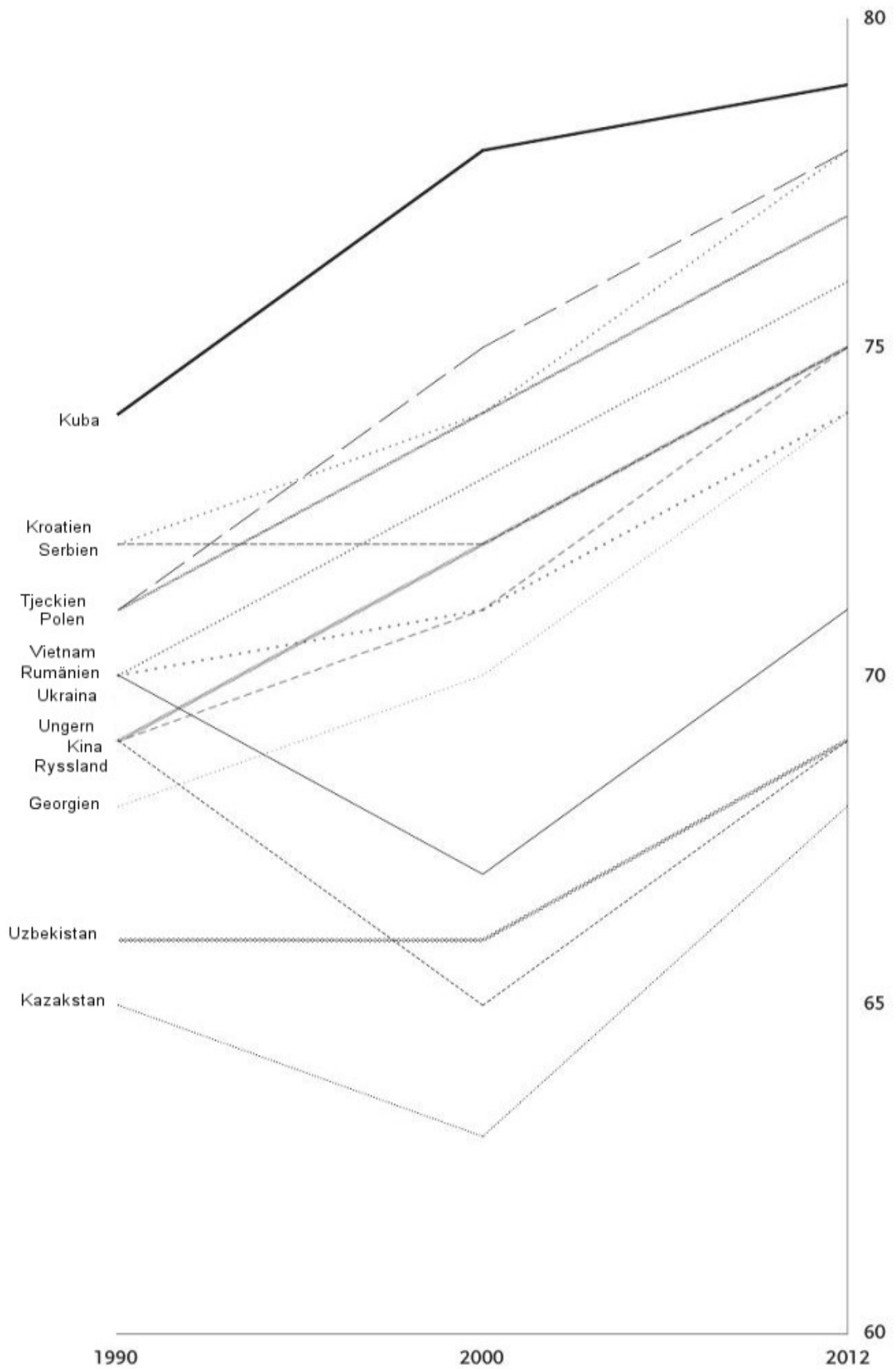
6 Se John Williamson, ”What Washington Means by Policy Reform”, i John Williamson, red, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington DC 1990.

FIGUR 2: Spädbarnsdödlighet, utvalda länder, 1990-2010



Källa: Världshälsoorganisationen

Figur 3: Förväntad livslängd för nyfödda, utvalda länder, 1990-2012



Källa: Världshälsoorganisationen

och andra internationella institutioner. Bland de första på området var János Kornais uttalat hayekianska\* *The Road to a Free Economy* (1990) [Vägen till en fri ekonomi]. Inom några år hade det utvecklats en blomstrande ”övergångsindustri”, som ansåg det självklart att det bara fanns en väg att följa – från en planerad statsocialistisk ekonomi till en fri marknadskapitalism. Motstånd var inte bara meningslöst utan också dyrt, ty delvisa reformer var ”dömda att misslyckas”.<sup>7</sup> När ”övergångsländerna” efter 1990 kastades in i en recession skyllades svårigheterna på deras halvhjärtade politiska eliter: ”snabbhet och omfattning” var avgörande, det var absolut nödvändigt att dra fördel av periodens ”extraordinära politik”.<sup>8</sup>

I slutet av 1990-talet hade ett flertal faktorer lett till att ”övergångsortodoxin” hade förändrats. För det första hade stabiliseringen av västvänliga regimer inom större delen av det tidigare sovjetblocket minskat känslan av politisk brådska. För det andra var skillnaden mellan den kraftiga minskningen av de privatiserade tidigare Comeconekonomierna – och de nedslående resultaten av de ”strukturella anpassningsprogrammen” i Latinamerika och Afrika – och högkonjunkturen för den statligt ledda utvecklingen i Kina och de nyligen industrialiserade länderna i Östasien alltför slående för att förbises. Det framväxande ”Post-Washington Consensus” (PWC) lade större vikt vid institutioner och ”god förvaltning”. Övergångsekonomerna var långsammare än sina utvecklingskollegor med att göra denna vändning, men vid millennieskiftet medgav en inflytelserik lärobok den ”förödmjukande” skillnaden mellan förutsägelseerna och de faktiska resultaten. Övergångsstudierna gick vidare och utvecklade sin egen PWC.<sup>9</sup> Men om det nu var mindre betoning av hur snabbt reformerna skulle ske, så ansågs fortfarande ”framsteg för övergången” vara den viktigaste förklaringen till ekonomiska framgångar och problem tillskrevs rutinmässigt en otillräcklig liberalisering.

Huvudfåran inom kubanologin har till största delen hållit fast vid Washington Consensus-modellen. Den har hållit den kubanska politikens ”marknadsfientliga drag” som ansvariga för den djupa recessionen 1990-1993 och umbärandena under *período especial*. Yttre faktorer gavs bara sekundär betydelse. I linje med kritiken av delvisa reformer angrep Mesa-Lago Kubas åtgärder 1994 för att vara ”halvhjärtade” och ”inte ordentligt genomtänkta”.<sup>10</sup> Den vanliga förklaringen till den kubanska politiken är mycket enkel: den är resultatet av presidentens ”envisa dogmatism”, hans ”motvilja mot marknadsreformer, hans beredvillighet att krossa de som går mot honom och ta med sig hela landet i detta motstånd.” Några få kommentatorer fördelade skulden lite bredare: Rubén Berrios kritiserar en åldrande ledning och stelbenta byråkrater som håller fast vid gamla vanor; Mauricio de Miranda Parrondo ser ett motstånd mot reformer hos det härskande skiktet i sin helhet.<sup>11</sup> Underlåtenheten att driva en ”övergångspolitik” har gjort den kubanska ekonomin bankrutt, eller på senare tid gjort den helt beroende av Venezuela.

## Havannas syn

Pittsburgh-Miami har en benägenhet att förbise två viktiga punkter där Kubas erfarenheter har skiljt sig från de tidigare Comeconbefolkningarna i Centraleuropa. För det första har minnet av den

\* Efter den borgerliga ekonomen Friedrich von Hayek – öa.

7 János Kornai, *The Road to a Free Economy*, New York 1990, s 31.

8 Anders Åslund, ”Principles of privatization for formerly socialist countries”, Stockholm Institute of Soviet and East European Economics Working Paper 18, 1991; Leszek Balcerowicz, ”Common failures in the debate on the transition to a market economy”, *Economic Policy*, vol 9, nr 19, december 1994.

9 Gérard Roland, *Transition and Economics: Politics, Markets and Firms*, Cambridge MA 2000, s 14.

10 ”Marknadsfientliga drag”: Mesa-Lago, ”The Economic Effects on Cuba of the Downfall of Socialism in the USSR and Eastern Europe”, i Mesa-Lago, red, *Cuba after the Cold War*, Pittsburgh 1993, s 176; ”inte ordentligt genomtänkta”: Mesa-Lago, *Are Economic Reforms Propelling Cuba to the Market*, Miami 1994, s 70-71.

11 Mesa-Lago, *Cuba after the Cold War*, s 246-247; Rubén Berrios, ”Cuba’s Economic Restructuring, 1990-1995”, *Communist Economies and Economic Transformation*, vol 9, nr 1, 1997, s 117; Mauricio de Miranda Parrondo, ”The Cuban Economy: Amid Economic Stagnation and Reversal of Reforms”, Canadian Foundation for the Americas, Ontario 2005.

extrema fattigdom och utslagning som var förbunden med systemet före kommunismen, tillsammans med Kubas relativa framsteg inom sjukvård- och utbildningssystemet före 1989, gjort dem mindre lockade av radikala reformer för en fri marknad. För det andra, medan nationalistiska känslor i Centraleuropa kunde anamma ”övergången” som en befrielse från rysk dominans, så ses den på Kuba i allmänhet som ett hot mot den nationella suveräniteten från den historiska fienden, USA. Det är detta sätt att se på omvärlden som ligger bakom hur de kubanska ekonomerna och beslutsfattarna arbetar.<sup>12</sup> Rådgivare och befattningshavare talar inte i termer av ”övergång” utan snarare ”anpassning” – att svara på en radikal förändring av de yttre omständigheterna inom de ramar som den nationalistiska och socialistiska ideologin anger. Det innebär mer flexibla politiska ramar än det stelbenta, ideologiskt betingade avvisande av reformer som kubanologerna skildrade. Både ekonomerna och beslutsfattarna uttryckte dessa ramar i form av principer (*principios*) snarare än marxist-leninistiska dogmer eller ”partilinjen”. Principerna omfattade undantagslöst att bevara det nationella oberoendet, bevara *los logros de la revolución* – framstegen eller framgångarna inom sjukvård, utbildning, social rättvisa och full sysselsättning, ofta enbart hänvisade till som *los logros* – och att vidmakthålla en ”revolutionär etik” som inbegripit en stark officiell ståndpunkt mot korruption och ogillande av vräkigt uppträdande.<sup>13</sup> Dessa principer sätter upp tydliga begränsningar för de politiska val som görs.

De interna diskussionerna om den ekonomiska politiken har till största delen varit osynliga för utländska observatörer, inklusive de USA-baserade kubanologerna. Delvis beror det på Kubas slutna politiska process och statliga kontroll av media, vilket gör många utländska kommentatorer beroende av rykten. Mycket av det som når USA har sitt ursprung i selektiva rapporter från dissidentgrupper som finansieras antingen av emigrantorganisationer eller amerikanska program och som i första hand har till syfte att bekräfta gemensamma förutfattade meningar. De komplicerade diskussionerna, beslutsfattandet och omarbetningarna, där det ledarna föredrar inte alltid segrar, har varit stängda för utomstående. Precis som de ständiga mötena på grannskaps-, regional och nationell nivå inom systemet ”Poder Popular”, har det hela tiden ägt rum debatter bland ekonomer som givit näring åt de politiska diskussionerna.

Forskare från Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), Centro de Investigaciones sobre de la Economía Internacional (CIEI), Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM), Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE) vid Ekonomi- och planeringsministeriet – och fram till 1996 Centro de Estudios de las Americas (CEA) – har deltagit i regelbundna seminarier med beslutsfattare, och har identifierat svagheter i det nuvarande systemet och diskuterat botemedel för dem. Arbetsgrupper som upprättats av ett forskningsprogram vid universitetet i Havanna undersökte olika socialistiska modeller och deras tillämpning på Kuba, problem på ekonomisk nivå, förslag att reformera företagets skötsel och den både politiska och filosofiska innebörden av slutet för sovjetblocket. Deras skrifter – som publicerats i CIEM:s *Economía Cubana: Boletín Informativo*, INIE:s *Cuba: Investigación Económica* och på andra ställen – har en tendens att hålla sig till det officiella sättet att tala. Viktiga analytiska insikter kan finnas begravda bland otympliga historiska övertaganden, citat ur ledarnas tal och hyllningar till det som uppnåtts hittills. Ordvalet är också obekant: istället för IMF:s jargong hänvisar kubanska ekonomer till ”anpass-

12 Det följande bygger på intervjuer som jag sedan 1995 har genomfört under en rad forskningsresor med tjänstemän på Ministeriet för utländska investeringar (Minvec), Turistministeriet (Mintur), Handelskammaren, Ministeriet för basindustri, Ministeriet för utrikeshandel och Kubas Centralbank, forskare på universitetet i Havanna och företagsledare på Tabagest och Cubaniquel.

13 Även om det förvisso finns köpsläende om inflytande och olagligt berikande på Kuba så är de ständiga ansträngningarna att vidmakthålla etiska normer uppenbara, inte bara i de formella lagar som styr ämbetsmännens och partimedlemmarnas uppträdande och de hårda straffen för de som befinner sig skyldiga till korruption, utan också i de flesta befattningshavarnas uppförande och sätt att te sig. En uttömmande studie som var tänkt att visa hur omfattande korruptionen var på Kuba slutade med att visa motsatsen och bekräftade hur stora ansträngningar som gjorts för att begränsa den: Sergio Díaz-Briquets och Jorge Pérez-López, *Corruption in Cuba: Castro and Beyond*, Austin 2006. Kuba får relativt bra poäng både på Världsbankens och Transparency Internationals korruptionsindex.

ning”, ”uppdatering”, ”användande av marknadsmekanismen”, ”reglering” av administrerade priser, ”decentraliseringsåtgärder” och ”framväxande” ekonomiska processer. När de läses med kubanologernas ”övergång-eller-gå-kaputt”-ögon så är det liktydigt med ingen debatt alls, och bekräftar deras misstankar att politiken helt och hållet avgörs av presidentens infall.<sup>14</sup>

Det finns naturligtvis en räckta utifrån kommande kommentarer om ön som hamnar utanför huvudfåran. Här går det att urskilja tre sätt att närma sig frågan. För det första sympatisörer till eller försvarare av regimen, som går mot kubanologernas negativa partiskhet genom att sätta en starkt positiv färg på den kubanska verkligheten. Liksom den vanliga samsynen framställer de det som om valet står mellan att göra motstånd och gå över till kapitalism, men lovprisar det förstnämnda och beklagar varje marknadsöppning som en ”kapitulation för det oundvikliga”.<sup>15</sup> En andra grupp kan beskrivas som kritiska vänner: de är mer positiva till de kubanska beslutsfattarnas mål och mer villiga att erkänna de problem som landet står inför, men likt kubanologerna knyter de ekonomiska resultat till framsteg för ”övergången” och hävdar att Kubas elände beror på otillräckliga ”systemförändringar”.<sup>16</sup> Slutligen har ett litet antal ekonomer försökt analysera Kubas utveckling på dess egna villkor, utan ändamålsenliga antaganden, i ett jämförande perspektiv. Utifrån dessa analyser har José March-Poquet föreslagit att den kubanska ekonomiska politiken kan vara ett alternativ till ”övergångsländernas” ekonomiska politik, ett alternativ som är evolutionärt och experimentellt till sin natur. Claes Brundenius jämför dess starka och svaga sidor med Vietnams och Kinas, såväl som med länderna i Central- och Östeuropa, och drar preliminärt slutsatsen att det kan ge upphov till ”en marknadsekonomi med kubanska kännetecken”.<sup>17</sup>

Med tanke på de ledande kommentatorernas underförstådda jämförelse mellan Kubas och ”övergångsekonomiernas” linje är det anmärkningsvärt att det är relativt ovanligt med verkligt jämförande studier av dem. Delvis kan det bero på problemet att hitta matchande data, men det återspeglar också en allmän tendens hos kubanologer att bara rikta in sig på sin hemö.<sup>18</sup> Samtidigt har de ledande ”övergångsekonomer” som verkligen använder jämförande strukturer i större omfattning – en av deras starka sidor – en benägenhet att koncentrera sig på Central- och Östeuropa, före detta Sovjetunionen, eller skillnader mellan Ryssland och Kina, och förbiser det ljus som kan kastas över dem av Kubas speciella linje. Det som följer kommer alltså att vara en analytisk beskrivning som spårar utvecklingen av Kubas anpassningspolitik – från en inledande krishantering till stabilisering, omstrukturering och den senaste omgången reformer under Raúl Castro – i ett jämförande perspektiv.<sup>19</sup> Den syftar inte bara till att belysa problemen med de existerande tolkningarna, utan också att bidra till en mer fruktbar diskussion om Kubas väg, och på ett mer allmänt plan på nytt öppna

14 Se till exempel, Cardoso och Helwege, *Cuba after Communism*, s 44-46.

15 Richard Gott, *Cuba: A New History*, New Haven CT 2004, s 325. Se även Isaac Saney, *Cuba: A Revolution in Motion*, London och New York 2004; Antonio Carmona Báez, *State Resistance to Globalization in Cuba*, London 2004.

16 Manuel Pastor och Andrew Zimbalist, ”Waiting for Change: Adjustment and Reform in Cuba”, *World Development*, vol 23 nr 5, 1995. Se även Jorge Domínguez och Daniel Erikson, ”Cuba’s Economic Future: A Dozen Comparative Lessons”, i Shahid Javed Burki och Daniel Erikson, red, *Transforming Socialist Economies: Lessons for Cuba and Beyond*, Basingstoke 2005, Susan Eckstein, *Back from the Future: Cuba under Castro*, New Brunswick 1994.

17 José March-Poquet, ”What Type of Transition Is Cuba Undergoing?”, *Post-Communist Economies*, vol 12, nr 1, 2000; Claes Brundenius, ”Whither the Cuban Economy after Recovery?”, *Journal of Latin American Studies*, vol 34, nr 2, maj 2002.

18 Ett undantag är en flyktig jämförelse mellan Kuba och övergångsekonomierna som görs av Mesa-Lago och Pérez-López (*Cuba’s Aborted Reform: Socioeconomic Effects, International Comparisons, and Transition Politics*, Gainesville FL 2005, s 158-164). Deras data styrker att Kubas BNP har legat nära genomsnittet för övergångsekonomierna, men diskussionen avslöjar deras syfte, och koncentrerar sig bara på Kubas svagheter jämfört med de som presterat bäst och utesluter möjligheten att Kubas politik på något sätt kan ha gynnat tillväxten.

19 Ett ”analytiskt beskrivande” sätt att närma sig frågan, som visade vilka möjliga vägar till förändring som fanns tillgängliga genom att undersöka hur speciella förhållanden avgjorde politiken i varje fall, analyserades av Dani Rodrik och andra – speciellt av Yingyi Qian, ”How Reform Worked in China” – i Rodrik, red, *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth*, Princeton och Oxford 2003.

frågan om alternativa utvecklingsstrategier för små länder i en globaliserad värld.

## 1. Krishantering

Av alla länderna i Sovjetblocket var Kuba särskilt sårbart för Sovjetunionens sönderfall. Efter den misslyckade CIA-stödda militära invasionen 1961 införde Kennedy påföljande år ett handelsembargo, och skar på så sätt av banden till Kubas historiska handelspartner. Det praktiskt taget tvingade Kuba att upprätta förbindelser med Comecon, som det anslöt sig till 1970. Under 1970- och 1980-talen hade Kuba blivit alltmer beroende av Sovjetunionen för handel och finansiering. Ekonomin hade blivit starkt beroende av exporten av socker, för vilken Kuba fick ett förmånligt pris – nästan en dollar per kilo i början av 1990-talet, jämfört med världsmarknadspriset på drygt 20 cent per kilo. Importen uppgick till 40% av BNP och innefattade 50% av öns livsmedelsförsörjning., 90% av dess olja och viktiga bidrag till jordbruket och tillverkningsindustrin. Ett handelsunderskott på 3 miljarder dollar finansierades av Sovjetunionen på generösa villkor. Efter försöken att omvandla Comeconöverenskommelserna till handel i hårdvaluta i januari 1990 bröt de bilaterala avtalen med Sovjetunionen samman helt och hållet 1991.<sup>20</sup> Livsmedel, bränsle och insatsvaror slutade komma. Omfattningen på denna utifrån kommande chock är uppenbar i jämförande data om exportinkomster, utländska krediter och import kapacitet.

I Kubas fall drabbades exportinkomsterna särskilt hårt, eftersom de var så beroende av det fördelaktiga sockerpriset och med ytterst små möjligheter att gå över till andra handelspartners. I de flesta tidigare Comeconländerna hade exportinkomsterna 1993 nästan återhämtat sig till 1990 års nivå. I Kubas fall var de 79% lägre – en minskning från 5,4 miljarder till 1,2 miljarder dollar. Havanna drabbades också värst i fråga om utländsk finansiering. Den svåra chocken förvärrades av den plötsliga förlusten av utländska krediter och brist på nya finansieringskällor. Medan ”övergångsländerna” fick stöd från IMF, Världsbanken och EBRD för att hjälpa till med anpassningen efter Comecon, så innebar USA:s sanktioner att Kuba inte fick någon sådan hjälp. De totala officiella lånen till ”övergångsekonomierna” uppgick under 1991-1996 till 112 dollar per capita, medan siffran för Kuba var 26 dollar.<sup>21</sup> USA:s Byrå för kontroll av utländska tillgångar (OFAC – Office of Foreign Assets Control) hotade finansinstitutioner i tredje världen med åtal om de hade affärer med Havanna, så Kubas tillgång till handelskrediter var också ytterst begränsad under krisen.

Resultatet av kollapsen för exportinkomsterna och de utländska krediterna blev en plötsligt minskning av Kubas importkapacitet, utan motstycke i något annat före detta Comeconland. Enligt EBRD ledde den 70%-iga minskningen av importutgifterna mellan 1990 och 1993 till att kvoten mellan Kubas import och BNP sjönk från omkring 40%, en av de högsta i gruppen, till 15%, en av de lägsta. Kuba hade mindre pengar för att täcka sina totala importbehov än vad det 1990 hade använt på enbart bränsle och livsmedel. Samtidigt hindrade USA:s sanktioner Kubas försök att på nytt bygga upp en utländsk valutareserv. Sanktionerna hindrade inte bara tillgången till den amerikanska marknaden utan också lån eller utvecklingshjälp från de flesta multilaterala institutioner, samtidigt som de gjorde finansieringen av handeln dyrare och svår att få till stånd. Som ett resultat av det stod Kuba inför hårdare valutarestriktioner än i något annat tidigare Comeconland. Det begränsade investeringarna och tillväxten och gjorde ekonomin utomordentligt känslig för förändringar av handelsvillkoren eller svängningar i skörden.

## Krisåtgärder

Kubanologernas påståenden att inre faktorer var ansvariga för den svåra konjunkturedgången 1990-1993 bortser från den utomordentligt kraftiga effekten av Comecons sönderfall. De ser bara

<sup>20</sup> Se José Luis Rodríguez Garcias rapport, ”La Economía de Cuba ante la cambiante coyuntura internacional”, i *Economía Cubana*, vol 1, nr 1 och 2, 1991 och 1992.

<sup>21</sup> OECD, *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries*, 1998.



alternativen övergång eller stelbenthet och har betecknat regeringens politik efter 1990 som enbart en utvidgning av 1986 års ”marknadsfientliga” korrigeringsstrategi (*rectificación*) – en rad åtgärder som antogs för att hantera den nedgång som drabbade alla Comeconländer på 1980-talet, inklusive en kampanj mot korruption, att tygla jordbruksmarknaden, investera i turism och samsamarbetsbolag (joint ventures). Havanna anklagades för att underlåta att ”vidta åtgärder för att ta itu med den djupa ekonomiska krisen”.<sup>22</sup> Men när den kubanska regeringen 1990-1991 ställdes inför den utifrån kommande chocken gjorde den verkligen något. Den antog snabbt krisåtgärder för att styra in de snabbt minskande resurserna till ekonomiskt och socialt prioriterade områden. I själva verket var chocken så svår att det var omöjligt att bara fortsätta: när bidragen slutade komma slutade den ekonomiska planen snabbt att fungera. Men istället för att slå in på liberalisering och privatisering som sina tidigare kompanjoner i Comecon, behöll och byggde Kubas taktik på dess befintliga institutionella tillgångar. De innefattade inte bara välfärdsstaten, priskontroll, monopol på utrikes-handeln och nationellt ägande av produktionsmedlen, utan också förmåga till ett statligt, kollektivt svar som drog fördel av en långvarig tradition av att inspirera till frivilligt stöd med hjälp av massmobiliseringar och en politisk process som kunde utnyttja mekanismer för allmänt deltagande och debatt.

Fidel Castros beskrivning av krisåren som en *período especial en tiempo de paz* – ”speciell period i tider av fred” – sågs av utländska observatörer som förskönande ord, men på Kuba förstod man det genast som en syftning på inarbetade civilförvarsåtgärder vid naturkatastrofer eller angrepp från USA. 1990 års Ekonomiska försvarsövningar – då el- och vattenförsörjningen stängdes av under korta perioder för att öva gemensamma nödåtgärder omfattande fabriker, kontor, hushåll, skolor och sjukhus – använde metoder för gemensam organisering och samordning mellan flera organ som liknade de som används under förberedelserna inför orkaner eller militära försvarsövningar. Samma sorts mobiliseringar var tydliga i Livsmedelsprogrammet i början av 1991, då lantbrukare och invånare i städerna uppmanades att bidra till livsmedelsproduktionen, vid Reservdelsforum i december 1991 om uppslag för att återvinna maskiner och ersätta importen, och Energiplanen i januari 1992, då hushåll, företag och lokala myndigheter identifierade sätt att minska bränslekonsumtionen.

Kubas ansträngningar att bevara sysselsättningen och samhällsservicen under krisen och säkerställa att de grundläggande behoven blev tillfredsställda, stod återigen i stark kontrast till ”övergångsländerna”, där den officiella arbetslösheten i början på 1990-talet hade stigit till i genomsnitt 20%.<sup>23</sup> På Kuba, där 98% av den officiella arbetskraften sysselsattes av staten, steg faktiskt det totala antalet arbeten mellan 1990-1993 med 40.000 och den officiella arbetslösheten sjönk från 5,4 till 4,3%<sup>24</sup> – trots att ekonomin krympte med en tredjedel, investeringsprojekt övergavs, bränsletilldelningen skars ned, de offentliga transporter minskades, arbetsveckan förkortades (från 5½ till 5 dagar) och fabriker antingen stängdes eller drevs under avsevärt färre timmar. En förordning från Arbets- och socialförsäkringsministeriet i april 1991 garanterade formellt rätten till arbete och angav att arbetare som sades upp på grund av brist på resurser skulle bli kvar på avlöningslistan och få två tredjedelar av sin lön tills de blev anställda på nytt. Statens ansvar för att garantera de grundläggande behoven innebar att det blev relativt låga extra kostnader för att på detta sätt hålla kvar arbetare i anställning istället för på arbetslöshetsunderstöd.

Under förhållandena av akut brist i början på 1990-talet bibehölls skyddet för basala livsmedel. *Acopio*, det statliga distributionsorganet, skaffade fram livsmedel både från importlager och kubanska jordbruk, och fördelade tillgångarna via ransoneringssystem och andra nätverk, såsom

22 Angående korrigeringsstrategin efter krisen, se bidragen från Mesa-Lago, Svejnar och Pérez-López i Mesa-Lagos *Cuba after the Cold War*; Jorge Pérez-López, ”Castro Tries Survival Strategy”, *Transition*, Världsbanken 1995.

Angående underlåtet att ta itu med krisen: Marifeli Pérez-Stable, *The Cuban Revolution: Origins, Course and Legacy*, Oxford 1990, s 176.

23 Nauro Campos och Fabrizio Coricelli, ”Growth in Transition: What We Know, What We Don’t and What We Should”, *Journal of Economic Literature*, vol 40, nr 3, september 2002, tabell 6.

24 *Economía Cubana: Boletín Informativo*, vol 1, nr 2, s 21 och vol 1, nr 7, s 22 1992.

*vías sociales*, som tillhandahöll gratis eller subventionerade måltider på arbetsplatser, skolor och hälsocentraler. Tack vare ransoneringssystemets fasta priser höll sig kostnaden per capita för de basala livsmedelsbehoven, omkring 40 pesos per månad, under det minimala socialbidraget på 85 pesos per månad.<sup>25</sup> I början av krisen stängdes de statligt drivna affärer som hade sålt mat utöver ransonerna – *por la libre* – till priser som låg närmare marknadsnivåerna.<sup>26</sup> Livsmedelsprogrammet uppmuntrade lokal självförsörjning och experiment med småskalighet, inklusive användning av dragdjur, organiska gödningsämnen, biologisk skadedjursbekämpning och uppodling av perifera jordlotter.<sup>27</sup>

## Decentralisering och debatt

Kubanologernas beskrivning av politisk stelbenthet och strikt centraliserad kontroll har inte mycket att göra med det sätt på vilket den kubanska staten anpassade sig när omständigheterna förändrades, till och med under den allra värsta krisen. När livsmedelstillgången till ransoneringssystemet och andra *vías sociales* blev mindre tillförlitliga inleddes en decentralisering av beslutsfattandet inom den omfattande välfärdsstaten till lokal nivå.<sup>28</sup> Det sociala skyddet kom att bero på en rad lokala statliga organ, inklusive Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN) – som övervakade näringsläget, fördelade extra rationer och med stöd från UNICEF upprätthöll stödjande nätverk för mödrar och småbarn – och sjukvårdspersonal som var bekanta med de mest sårbara personerna i sina samhällen. Som en del av denna process hjälpte nätverket Consejos Populares, som bildades 1991, till att hitta hushåll ”i riskzonen” och sköta hjälpprogram.<sup>29</sup> Denna anpassning och decentralisering av välfärdsorganen beledsagades av en minskad central kontroll inom ekonomin överhuvudtaget. När leveranserna inte kom blev företagsledarna tvungna att hitta lokala lösningar på problemen. Samtidigt överlät Ministeriet för utrikeshandel, som tidigare nästan hade haft monopol, rätten till resurser och säkra marknader till hundratals företag.<sup>30</sup>

En diskussion som avfärdar Kuba som den enda ”icke-demokratin” i Amerika har inte plats för att analysera den rad av massorganisationer som utgör dess försök att skapa ett system för ”deltagande”. Men det går inte att förstå det som skedde under perioden efter 1990 utan att tala om dessa processer. I de avgörande ögonblicken har nationella debatter inletts med församlingar över hela ön, öppna för alla – en annan skillnad mot Comecons östländer. 1990, medan krisen fortfarande pågick, var förberedelserna redan igång för det kubanska kommunistpartiets (PCC, Partido Comunista de Cuba) fjärde kongress i oktober 1991. När de ekonomiska problemen förvärrades utvidgades omfattningen på förkongressdiskussionerna. Tusentals möten hölls, inte bara i PCC:s avdelningar utan också i arbetsplatsförsamlingar och massorganisationer.

Kongressen, som hölls bara tre månader efter att Comecon slutgiltigt hade upplösts, antog en resolution om ekonomin i 18 punkter, som utgjorde den första större formella redovisningen av

25 José Alvarez, ”Overview of Cuba’s Food Rationing System”, Gainesville FL 2004, s 4.

26 Paul Collins, ”Cuba’s Food Distribution System”, i Sandor Halebsky m fl, *Cuba in Transition: Crisis and Transformation*, Boulder CO 1992.

27 Julia Wright, *Sustainable Agriculture and Food Security in an Era of Oil Scarcity: Lessons from Cuba*, London 2008.

28 Ansträngningarna att upprätthålla den grundläggande kosten beskrivs av Angela Ferriol Muruaga i ”La seguridad alimentaria en Cuba”, *Economía Cubana: Boletín Informativo*, vol 2, nr 3, 1996; ”Pobreza en condiciones de reforma económica: el reto a la equidad en Cuba”, *Cuba: Investigación Económica* 4, nr 1, INIE 1998; ”Política social cubana: situación transformaciones”, *Temas*, 1998; och ”Retos de la política social”, *Cuba: Investigación Económica* 11, nr 2, 2005.

29 Antonio Kapcia, *Cuba in Revolution: A History Since the Fifties*, London 2008, s 165, beskriver skapandet av Consejos Populares, ”en ny nivå inom den politiska representation på grannskapsnivå (*barrio*)”.

30 Elena Álvarez, ”Características de la Apertura Externa Cubana (I)”, *Economía Cubana: Boletín Informativo*, vol 1, nr 26, 1996.

Kubas nya politiska ramar.<sup>31</sup> Till skillnad från de program som med hjälp av rådgivare från väst utarbetades för övergången i de andra tidigare Comeconländerna, var PCC:s resolution inte en plan för liberalisering utan en rad breda principer och mål. Inga speciella åtgärder tillkännagavs och inte heller någon tidtabell eller viss ordningsföljd. Men kubanologernas karakterisering av PCC:s text som enbart ”marknadsfientlig” är vilseledande. Resolutionen upprepade förpliktelserna mot kärnprinciperna om suveränitet och samhälleligt skydd, och vidmakthöll ett övergripande ramverk av statligt ägande. Men utöver det innefattade den en blandning av liberaliserande och statligt ledda metoder. Vissa punkter – ”utveckla turismen”, ”främja exporten”, ”minimera importen”, ”söka efter nya former för utländska investeringar”, ”kontrollera statens utgifter och penningtillgångar” – antydde delvisa liberaliseringar som ett svar på de nya internationella förhållandena, medan andra – ”fortsätta livsmedelsprogrammet”, ”prioritera sjukvård, utbildning och vetenskapligt arbete”, ”centralisera planeringen till det allmännas nytta”, ”skydda revolutionens framsteg” – pekade på statens fortsatt omfattande roll. En konstitutionell reform följande år bekräftade de sociala, politiska och ekonomiska prioriteringarna samtidigt som de politiska detaljerna fortfarande var diffusa. Båda dokumenten visar ett icke ortodox och flexibelt sätt att närma sig den ekonomiska politiken, genom en komplicerad process för beslutsfattandet som – trots att den vid den tiden dokumenterades noggrant av åtminstone en amerikansk vetenskapsman – till största delen ignorerades i de utländska kommentarerna om ön.<sup>32</sup>

## 2. Obalans och stabilisering

Både styrkan och svagheter hos Kubas inledande politiska svar på krisen syns tydligt i skatteredovisningarna. Till skillnad från den kraftiga minskningen av regeringarnas utgifter i övergångsländerna,<sup>33</sup> tilläts de övergripande utgifterna på Kuba att stiga något – från 14,2 miljarder pesos 1990 till i genomsnitt 14,5 miljarder pesos 1991-1993. Regeringens prioriteringar visade sig i ökade utgifter för sjukvård (upp med 19%) och bidrag (upp med 80%) som betalade en 40%-ig utökning av sjukvårdspersonalen och bevarandet av subventionerad livsmedelsdistribution. Dessa öknings uppvägdes bara delvis av kraftiga nedskärningar inom försvaret, som mellan 1989 och 1993 minskade med 43%, och investeringar, som minskade med mer än hälften. Med både sjunkande BPN och statsinkomster ökade finansunderskottet från 10% av BNP 1990 till 34% 1993. Under den inledande krisen var makroekonomisk balans uppenbarligen inte prioriterat. Det fanns uppenbara fördelar med en underfinansierad budget under krisen – den tjänade både till att dämpa nedgången och minska kostnaderna för välfärden av den yttre chocken. Men politiken skapade problem på lång sikt: i avsaknad av yttre finansiering eller en inhemsk finansmarknad uttrycktes underskottet helt och hållet i pengar, vilket ledde till en skarp nedgång i pengarnas värde: priset på dollar på den svarta marknaden ökade från cirka 7 pesos 1990 till över 100 pesos 1993.

Denna värdeförsämring av valutan var inte ovanlig bland de tidigare Comeconländerna, men genom att inflationen hölls nere genom statlig kontroll skapade den i fallet Kuba ett unikt mönster av förändringar av relativa priser och inkomster. I de andra tidigare Comeconländerna utlöste frisläpandet av löner, priser och växelkurser en spiral av värdeförsämring-inflation-dekapitalisering som ledde till en kraftig minskning av reallönerna, i synnerhet för de lägst betalda så att reallöneskillnaderna ökade snabbt.<sup>34</sup> På Kuba begränsades pesons minskade värde till priser och växelkurser inom den informella ekonomin. I den formella, statligt styrda ekonomin minskade faktiskt reallöneskillnaderna, eftersom de högst upp på skalan som hade råd med importerade varor och varor

31 PCC, *IV Congreso del Partido Comunista de Cuba: Discursos y Documentos*, Havanna 1992.

32 För redogörelsen se Gail Reed, *Island in the Storm: The Cuban Communist Party's Fourth Congress*, Melbourne och New York 1992.

33 Campos och Coricelli, ”Growth in Transition: What We Know”, tabell 10.

34 Joseph Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, London 2002, s 133-165. Se även Branko Milanović, ”Income, Inequality and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy”, *World Bank Regional and Sectoral Studies*, Washington DC 1998.

på svarta börsen mötte kraftigt stigande priser, medan de med lägst lön eller statligt understöd, som bara hade råd med basvaror med fast pris till en början hade relativt stabila levnadsomkostnader.

Men pesons fall skapade en allt större klyfta mellan de med tillgång till hårdvaluta och de som var beroende av förtjänster i peso. Folk som arbetade inom den statliga sektorn blev alltmer medvetna om gapet mellan sina verkliga inkomster och inkomsterna hos folk som verkade i den informella svarta marknadsekonomin, så att materiella motiv drog i rakt motsatt riktning mot de moraliska drivkrafterna. Pesons värdefall relativt till dollarn blev också en symbol för urholkningen av den kubanska nationella självkänslan, där de som var beroende av löner i peso blev allt fattigare, inte bara i förhållande till utlänningar – de *gusanos* som hade emigrerat till USA och det nya inflödet av turister – utan också till tjuvar och *jineteros* på hemmaplan. Det fanns också en allt större klyfta mellan det heroiska officiella talet om enhet och delade bördor och den dagliga verkligheten av fattigdom och ojämlikhet – *del dicho al hecho hay un gran trecho*, som ordspråket lät. Det som främst bröt ner talet om revolutionär etik var det faktum att många av de som från början hade vägrat att delta i svarta börsverksamheten eller ens köpa från den informella marknaden, nu fann sig tvingade att göra det. Deras motvilliga deltagande återspeglades i ett ursäktande språk, och var ett ofrivilligt erkännande av att alla andra överväganden överskuggades av behovet att *resolver* eller *sobrevivir* [lösa eller överleva].<sup>35</sup> Med tiden undergrävde detta dubbla system motiven att arbeta och den samhälleliga solidariteten. Det ökade risken för snatteri, skolk och korruption som belastade den formella ekonomin.

1993-1994 fanns det överhängande sociala, ekonomiska och politiska krav på handling för att återställa valutans stabilitet: livsmedelstillgången var som allra mest bekymmersam, och det desperata läget kom att leda till ”flottkrisen” och upplopp i huvudstaden, *habanazo*. Men till skillnad från de andra före detta Comeconländerna, men i linje med målet att försöka säkra *los logros*, vägrade regeringen att anta ett stabiliseringspaket med chockterapi. Kubanologerna skyllde pesons fall på denna ”envishet” och anklagade regeringen för att vägra inse problemen. Men trots att den kubanska diskussionen undvek att kalla den minskade utgiftsförmågan för inflation, vilket skulle antyda en permanent förlust av köpkraft, utan kallade den ”brister”, så hade inte regeringen skyggglappar på sig. I och med att vedermödorna, som 1993 var ytterst intensiva, delades av alla ämbetsmän utom den lilla minoritet som fick penningsförsändelser, så var det knappast nödvändigt att framhålla problemen, och de ekonomiska rådgivarna var fullt upptagna att brottas med förändringar av politiken.<sup>36</sup> 1993-1994 genomfördes en rad reformer. De skilde sig avsevärt från förslagen i Washington Consensus och avfärdades därför som otillräckliga av kubanologerna. Men de lyckades få till stånd en anmärkningsvärd vändning.

## Dollarns återkomst

De nya åtgärderna presenterades inte som stabiliserande reformer, och inte heller som i första hand ämnade att ta itu med inflationen. De försökte dra in verksamheter på svarta börsen i den formella sektorn och på så sätt både öka den ekonomiska verksamheten och minska budgetunderskottet med hjälp av ökade intäkter. Den första åtgärden i juli 1993 var att avskaffa förbudet att inneha amerikanska dollar. De kunde hädanefter bytas mot kubanska peso (CUP) och vice versa för personliga transaktioner. Fram tills dess hade den kubanska peson varit den enda valuta som cirkulerade inom den officiella ekonomin, bortsett från det lilla antalet statligt ägda affärer vid namn *diplotiendas* som huvudsakligen betjänade diplomater, utländska studenter och de få kubaner, huvudsakligen musiker och idrottsmän och -kvinnor, som hade tjänat pengar utomlands.

35 Marisa Wilson, ”No Tenemos Viandas! Cultural Ideas of Scarcity and Need”, *International Journal of Cuban Studies* 3, juni 2009.

36 Det går att spåra den förändrade inriktningen och svaren i utgåvorna av *Economía Cubana: Boletín Informativo* i början av 1990-talet.

Men nu fick ett allt större antal kubaner antingen bidrag till familjen i dollar eller så fick de hårdvaluta informellt eller illegalt via turistnäringen. De antogs växla dem till den officiella kursen 1 peso mot en dollar, men eftersom pesos värde hade sjunkit så lågt, använde de flesta dem antingen för att handla i *diplo tiendas* via mellanhänder eller växla dem på svarta börsen. Med den allt större valutaobalansen blev förbudet mot att använda dollar ogenomförbart: det var slöseri med polisens tid, stimulerade småskalig korruption och orsakade frustration bland det allt större antal kubaner som tvingades bryta lagen för att använda sin hårdvaluta. Med hjälp av legaliseringen 1995 och genom att valutaväxlingen så småningom underlättades genom skapandet av en konvertibel peso (CUC, värderad i nivå med dollarn) och upprättandet av statligt administrerade Casas de Cambio [växelkontor] (kallade *Cadecas*), uppmuntrade regeringen penningförsändelser som en ny källa till de akuta behoven av utländsk valuta. Åtgärden ökade också budgetintäkterna genom försäljningsskatter i dollaraffärerna och mildrade den urholkning av statens makt som orsakades av dess alltmer fåfänga försök att förhindra kubaner från att använda sina amerikanska dollar.

Reformen motsvarade inte alls den liberalisering av valutamarknaderna som under västs beskydd tillämpades i de andra tidigare Comeconländerna, eftersom den bara gällde personliga transaktioner inom den inhemska ekonomin. All annan valutaväxling blev kvar under statens kontroll. Men även om den hade en begränsad omfattning och funktion, så fick den till resultat att systemet med dubbla valutor inlemmades i den formella ekonomin: motsättningen gick inte längre mellan svarta börsen och den lagliga sektorn, utan mellan personliga transaktioner – där amerikanska dollar cirkulerade på *Cadecas* till det ”inofficiella” marknadspriset, vid den tiden 100 pesos per dollar – och den statliga sektorn som använde den ”officiella” växelkursen med jämbördig dollar/peso.

Genom att dra fram den motsättning som fanns i systemet med två valutor i det fria förändrade *Cadecas* också hur kubaner såg på nedgången i reallönerna, ty det gick inte längre att förneka pesos nedgång. Nu blev en bristande köpkraft officiellt möjlig att mäta som en fråga om fattigdom istället för brist, och klyftan mellan minoriteten med tillgång till hårdvaluta och de som var utan blev en fråga om ojämlikhet istället för olaglighet. Samtidigt sågs uppgiften att återställa realinkomsterna och levnadsstandarden i ett annat ljus: anpassningen innefattade nu ett behov att återställa den kubanska pesos marknadsvärde, vilket innebar att valutaobalansen måste kontrolleras genom att minska budgetunderskottet, och tillgången på varor, i synnerhet livsmedel, som kunde köpas med pesos måste öka.

Den andra åtgärden, som genomfördes i september 1993, utvidgade egenföretagandet under Förordning 141. Antalet *cuentalpropista*-verksamheter ökade från 41 till 158 och ledde till en ökning av antalet egenföretagare från omkring 15.000 i slutet av 1992 till mer än 150.000 1999. Det välkomnades av kubanologerna som en liberalisering men kritiserades för att vara alltför begränsad. Egenföretagarna var fortfarande bara cirka 5% av arbetskraften; licenserna gällde bara under två år och måste erhållas från Arbetsministeriets lokalkontor; de godkända verksamheterna var i huvudsak begränsade till personliga tjänster. Ändå bröt reformen ny mark genom att upprätta ett skattesystem för dessa företag med en till början grov – och ofta bakåtsträvande – struktur med enhetstaxa, som senare förbättrades när kapaciteten för rapportering och insamling ökade.

## Konsultation

Medan avskaffandet av straff för innehav av dollar och lättnaderna för egenföretagande infördes med förordningar, så gick regimen fram mer försiktigt i frågan om ekonomiska justeringar, som Nationalförsamlingen i december 1993 medgav att det fanns behov av. Istället för att införa ett åtstramningspaket med utgiftsminskningar inledde regeringen återigen en nationell diskussion och startade en ny konsultationsprocess, *Parlamentos Obreros*, som skulle debattera förändringarna. Dessa forum sammanträdde under de följande månaderna för att överväga förslag på nedskärningar. Det slutgiltiga paketet genomfördes inte förrän deras överläggningar var klara i maj 1994. För

Kubas förmenta utländska ekonomiska rådgivare var fördröjningen obegriplig, och de betonade det brådskande behovet av stabilisering. Men konsultationerna var viktiga för att förändringarna skulle lyckas. De hade förvisso sina brister men var inte bara ett godkännande av inskränkningar som redan hade beslutats: en del av de föreslagna nedskärningarna övergavs när de mötte invändningar.

Även om inkomstskatt accepterades principiellt så avvisades det för statsanställda, och även om kraftiga prisökningar godtogs på cigaretter, alkohol, bensin, elektricitet och vissa transporter,<sup>37</sup> så behölls de fasta priserna på basvaror långt under sina kostnader oavsett vad det innebar ekonomiskt. Det slogs också fast, att om jobb skulle tas bort så skulle det ske gradvis för att ge arbetare som blev friställda en chans till omplacering. Att arbetare deltog i utarbetandet av stabiliseringsåtgärderna innebar att även om jobbtryggheten försvagades så kvarstod löftena att förhindra massarbetslöshet. Det plötsliga återöppnandet av jordbruksmarknader – *agromercados* – som tillkännagavs i september 1994, under efterdyningarna till *habanazo*, bidrog också till stabiliseringen, även om det inte var det primära syftet. Detaljerna vad gäller diskussionerna mellan regeringsledarna har inte offentliggjorts, men det tros allmänt att Fidel Castro gick mot beslutet eftersom han betraktade *agromercados* som ett ”kulturellt hjälpmedel för en hel massa elände och förvrängningar”, medan Raúl och Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP, småböndernas förbund) stödde det, på grundval av att det kunde hjälpa till att öka tillgången på livsmedel.<sup>38</sup> Återigen betraktade de i Pittsburgh och Miami som följde vad som hände på Kuba reformen som otillräcklig, eftersom den bara representerade en delvis liberalisering av marknaden för jordbruksprodukter: för att kunna uppfylla sina övergripande garantier att tillfredsställa de basala behoven fortsatte staten att spela en viktig roll för distributionen av livsmedel. Ransoneringssystemet blev kvar och jordbrukarna var fortfarande förpliktade att tillhandahålla andelar till *acopio* och kunde bara sälja överskottet på marknaden. De nya butikerna reglerades hårt, inspekterades och beskattades. Officiellt bestämdes priserna fritt av tillgång och efterfrågan, men regeringen försökte ändå tygla dem genom att genomdriva restriktioner på prisernas flexibilitet och hålla nere dem i statliga butiker.

Sammantagna ledde dessa fyra politiska åtgärder till en betydande ekonomisk och penningpolitisk stabilisering, men förändringarnas karaktär stod i skarp kontrast till de andra Comeconekonomiernas förändringar. Den första skillnaden var, att istället för att minska budgetunderskottet genom att skära ner de statliga utgifterna, som man gjorde i det tidigare Sovjetunionen och Östeuropa, minskade den kubanska regeringen klyftan främst genom att öka statens inkomster. Mellan 1993 och 1995 steg de nominella ekonomiska intäkterna med 37%, medan utgifterna bara sjönk med 5%. Två tredjedelar av de nya inkomsterna kom från ökad försäljning i statligt ägda butiker för hårdvaluta, som nu kallas Tiendas de Recaudación de Divisas (TRD), och resten från nya indirekta skatter och användaravgifter. Den andra skillnaden var att den kubanska välfärdsbudgeten inte rördes, och inskränkningarna begränsades i huvudsak till armén, den statliga administrationen och företagssubventioner.<sup>39</sup> Genom att hålla de nominella utgifterna stabila medan BNP steg minskade kvoten mellan Kubas statsutgifter och BNP från en topp på 87% av BNP 1993 till 57% 1997 – även om det fortfarande var mycket högre än genomsnittet på omkring 40% i ”övergångsländerna”.<sup>40</sup> På så sätt lyckades Kuba kombinera en social trygghet med en snabb minskning av budgetunderskottet, från 5,1 miljarder pesos 1993 till mindre än 800 miljoner pesos 1995. Det var en mycket radikalare vändning än någon annanstans: Kubas budgetunderskott hade 1991-1993 varit i genomsnitt 30% av

37 George Carriazo: ”Cuba: Apertura y adaptación a una nueva realidad”, *Economía Cubana: Boletín Informativo* 15, maj 1994.

38 Fidel Castro, *Por el camino correcto: Recopilación de textos*, Havanna 1986, citerat i Díaz-Briquets och Pérez-López, *Corruption in Cuba*, s 164. Ett förslag att åter öppna jordbruksmarknaderna som hade stängts under *rectificación*-programmet 1986 avslogs av PCC:s kongress 1991. Så sent som i december 1993 hade Nationalförsamlingen tillbakavisat ett annat krav på att de skulle återinföras. Frågan hade därför inte tagits med på Parlamentos Obreros dagordning i januari till mars 1994.

39 Carriazo, ”Cuba: Apertura y adaptación a una nueva realidad”.

40 Campos och Coricelli, ”Growth in Transition: What We Know”, tabell 6.

BNP, jämfört med ett genomsnitt på 8,8% i de tidigare Comeconländerna. 1995 hade det minskat till 5,5%, och stabiliserades därefter på cirka 3%.<sup>41</sup>

Åtgärderna 1993-1994 hjälpte också till att stabilisera peson: avskaffandet av straff för innehav av dollar lockade till sig ett inflöde av nya valutor, egenföretagandet gav en del stimulans till tjänstetillgången, skatteförändringarna minskade regeringens underskott i penningutgifterna och *agro-mercados* minskade livsmedelsbristen<sup>42</sup> och sänkte priserna.<sup>43</sup> I slutet av 1994 hade valutans nedgång inte bara stoppats utan delvis vänts, med en omräkningskurs på 60 pesos för en dollar: mer än dubbla värdet jämfört med 150 pesos per dollar i februari 1994. Under de följande månaderna fortsatte den att stiga för att nå 18 pesos per dollar i mitten av 1996. En sådan valutakonsolidering saknar motstycke i alla ”övergångsländerna”: även om de flesta lyckades stoppa nedgången så nådde ingen av dem någon återhämtning.<sup>44</sup> Men trots att Kubas fick kontroll över inflationen så kvarstod en allvarlig valutaobalans i och med att pesons värde låg kvar klart under 1990 års nivå. Det betydde att statliga löner och priser, som i nominella termer höll sig relativt stabila, fortfarande var lägre jämfört med hårdvaluta och marknadspriser. Den undervärderade växelkursen i *Cadecas* fungerade under det följande decenniet som ett sätt att med hjälp av delade vedermödor hålla nere importefterfrågan, medan regeringen koncentrerade sig på det trängande behovet att åter bygga upp nettointäkter i utländsk valuta.

## USA:s fientlighet

Men medan ekonomin stabiliserades förvärrades den yttre omgivningen. Det handelsembargo som Kennedy hade infört 1963 hade under de följande decennierna upprätthållits med flera på varandra följande dekret. Men 1992 – under *período especiales* värsta tid – skärptes det till en lagstadga i Toricellilagen. 1996 drogs strygreppet åt ännu mer när Clinton skrev under Helms-Burtonlagen till en lagstadga, med ökade straff för institutioner i tredje världen som ”drev handel” med tidigare amerikanska tillgångar som konfiskerats efter 1959, och de som arbetat åt sådana bolag förbjöds att komma in i USA. Förbudet utvidgades till dollarbetalningar som behandlats på New Yorkbörsen, även om transaktionerna inte hade rört amerikanska bolag. Lagen förpliktigade länder som handlade med USA att intyga att deras produkter inte innehöll råvaror eller halvfabrikat från Kuba.<sup>45</sup>

I detta sammanhang är det lätt att förstå den betydelse som principen om nationell suveränitet och säkerhet har fått på Kuba. Men den har också begränsat den inhemska diskussionen på ett skadligt sätt. Castros regering besvarade Helms-Burtonlagen med en lag som ”på nytt slår fast Kubas värdighet och suveränitet”, och gjorde det olagligt för alla kubaner att avslöja information, i synnerhet om ekonomin, som kunde undergräva den nationella säkerheten. En konsekvens blev att ett viktigt forskningsprogram vid Centro de Estudios de las Americas (CEA) avbröts när dess forskare publi-

41 ONEI; Världsbanken, *World Development Indicators*.

42 1999 var det genomsnittliga kaloriintaget tillbaka på nivån innan krisen: Franco m fl, ”Impact of Energy Intake”.

43 ONEI har inte publicerat några konsumentprisindex för 1990-1994, då pesons värde sjönk, så det finns inget officiellt reallöneindex. Lägre matpriser har bidragit till en minskning av det officiella konsumentprisindex med 11,5 och 4,9% under 1995 respektive 1996.

44 Kubas officiella genomsnittliga årliga inflationstakt var noll under åren 1997-2000 och bara 2% 2000-2012, jämfört med övergångsländernas genomsnitt på 28% i slutet av 1990-talet och omkring 8% 2000-2012. Det finns stora diskussioner om den officiella kubanska nivån: de verkliga förändringarna av levnadsomkostnaderna har varierat mellan olika hushåll beroende på vilka delar av deras inkomst som används på vilken sorts marknad – officiell eller inofficiell, städer eller landsbygd, peso eller hårdvaluta – där priserna har uppträtt mycket olika. Men det finns föga tvivel om att, även om köpkraften kan ha minskat, så har hushållens verkliga konsumtion inte minskat i en takt som ligger i nivå med övergångsekonomiernas genomsnittliga inflationstakt sedan mitten av 1990-talet.

45 Dessa självpåtagna extraterritoriella befogenheter föranledde en av de USA-allierades få ihärdiga protester: EU lämnade in yrkanden mot Helms-Burtons villkor till Världshandelsorganisationen, men de drogs tillbaka när USA gick med på att inte väcka åtal mot EU-länder. Kanada, Mexiko, Spanien, Frankrike, Italien och Nederländerna har fortsatt att handla med Kuba. Chefer från det kanadensiska gruvbolaget Sherritt International har hindrats från att resa in i USA.

cerade den första innehållsrika diskussionen om Kubas anpassning på engelska.<sup>46</sup> Den sortens försvarsreaktion – forskarna hade sett sig som lojala men kritiska revolutionärer – försvagar till syvende och sist Kubas förmåga att besvara de förändrade förhållandena på ett kreativt sätt.

### 3. Omstrukturering

I och med att USA:s embargo hindrade tillgången till de lån som överöstes de andra tidigare Comeconländerna blev Kuba tvunget att skapa helt nya industrier med ytterst begränsade resurser. De totala investeringarna föll mellan 1990 och 1993 med mer än 85% och har förblivit ytterst låga. Enligt officiella siffror över nationalinkomsten var de 2012 fortfarande bara hälften av 1990 års nivå, med en kvot mellan investeringar och BNP på cirka 10%, jämfört med ett genomsnitt på 20-25% i de tidigare Comeconländerna.<sup>47</sup> Med så låga totala investeringar är det ännu mer förvånande att återhämtningen och tillväxten av Kubas BNP är jämförbar med genomsnittet i ”övergångsländerna”. Politiken har inriktats på att förbättra reserverna av utländsk valuta genom att utveckla nya exportindustrier, minska beroendet av import av livsmedel och energi, hitta nya marknader och säkerställa alternativa källor för utländsk finansiering, allt inom de gränser som USA:s sanktioner har satt upp. Deras relativa framgångar vad gäller hur stor omstrukturering som uppnåtts med den finansiering som funnits tillgänglig kan tillskrivas en statligt ledd metod för att ”plocka ut vinnare”.

### Locka till sig investeringar

På grund av sanktionerna har utländska direktinvesteringar varit det billigaste – och ofta enda – sättet för Kuba att få tag i hårdvaluta. Det gör det också möjligt för kubanska tjänstemän att hålla diskussioner med utländska partners bakom slutna dörrar, och på så sätt undvika uppmärksamhet från den amerikanska Byrån för kontroll av utländska tillgångar. Det har mött utmaningarna från investerarnas misstankar, motvilligheten inom den kubanska regeringen – ”La inversión extranjera no nos gustaba mucho”, medgav Fidel föraktfullt vid PCC:s kongress 1997, innan han gick vidare och förklarade dess betydelse – och behovet att anpassa Kubas juridiska, finansiella och tekniska strukturer. Sedan 1990 har politiken gentemot utländska direktinvesteringar utvecklats för att anpassa sig till dessa begränsningar.<sup>48</sup> Arbetet att anpassa attityder, bestämmelser, redovisning, försäkrings- och arbetsregler inleddes så fort Kuba förlorade sina kompanjoner i Comecon. Samarbetsbolag med utländska privata företag hade blivit lagliga 1982 och det första försöksprojektet startades 1988. Men som ett svar på det brådskande behovet av nya överenskommelser hade ytterligare 50 skrivits under fram till slutet av 1991. En konstitutionell reform i juli 1992 omdefinierade det obligatoriska statliga ägandet till att bara gälla de ”grundläggande” produktionsmedlen. En lag om utländska investeringar från 1995 klargjorde regelverket ytterligare.

Men även om målet har varit att dra till sig nya investeringar så lämnade inte den kubanska staten ifrån sig kontrollen. Den fortsatte att begränsa de utländska direktinvesteringarnas omfattning, och varje större överföring av statliga tillgångar till utländska ägare krävde att Ministerrådets verkställande kommitté var övertygad om att den skulle ”bidra till landets ekonomiska förmåga och varaktiga utveckling, på basis av respekt för landets suveränitet och oberoende”, genom att tillhandahålla nytt kapital, nya marknader, teknologi eller färdigheter, inklusive förvaltningskunskaper. Godkännanden har givits fall för fall och under åren har många förslag avvisats, och politiken har hela tiden granskats. Reglerna har därmed säkerställt att öppnandet för utländska direktinvesteringar har

46 Julio Carranza Valdés, Luis Guitérrez Urdaneta och Pedro Monreal González, *Cuba: Restructuring the Economy: A Contribution to the Debate*, London 1996. Händelseutvecklingen finns dokumenterad i Mauricio Guilliano, *El Caso de CEA: Intelectuales e Inquisidores en Cuba. ¿Perestroika en la Isla?*, Miami 1998.

47 Investeringstakten för 1990-talet finns i Campos och Coricelli, ”Growth in Transition: What We Know”. Nyare data tillhandahålls av UNDP och Världsbankens *World Development Indicators*.

48 Denna politik diskuteras mer fullständigt i Emily Morris, ”Cuba’s New Relationship with Foreign Capital: Economic Policy-Making since 1990”, *Journal of Latin American Studies*, vol 40, nr 4, 2008.



kontrollerats inom det statsocialistiska ekonomiska systemet.

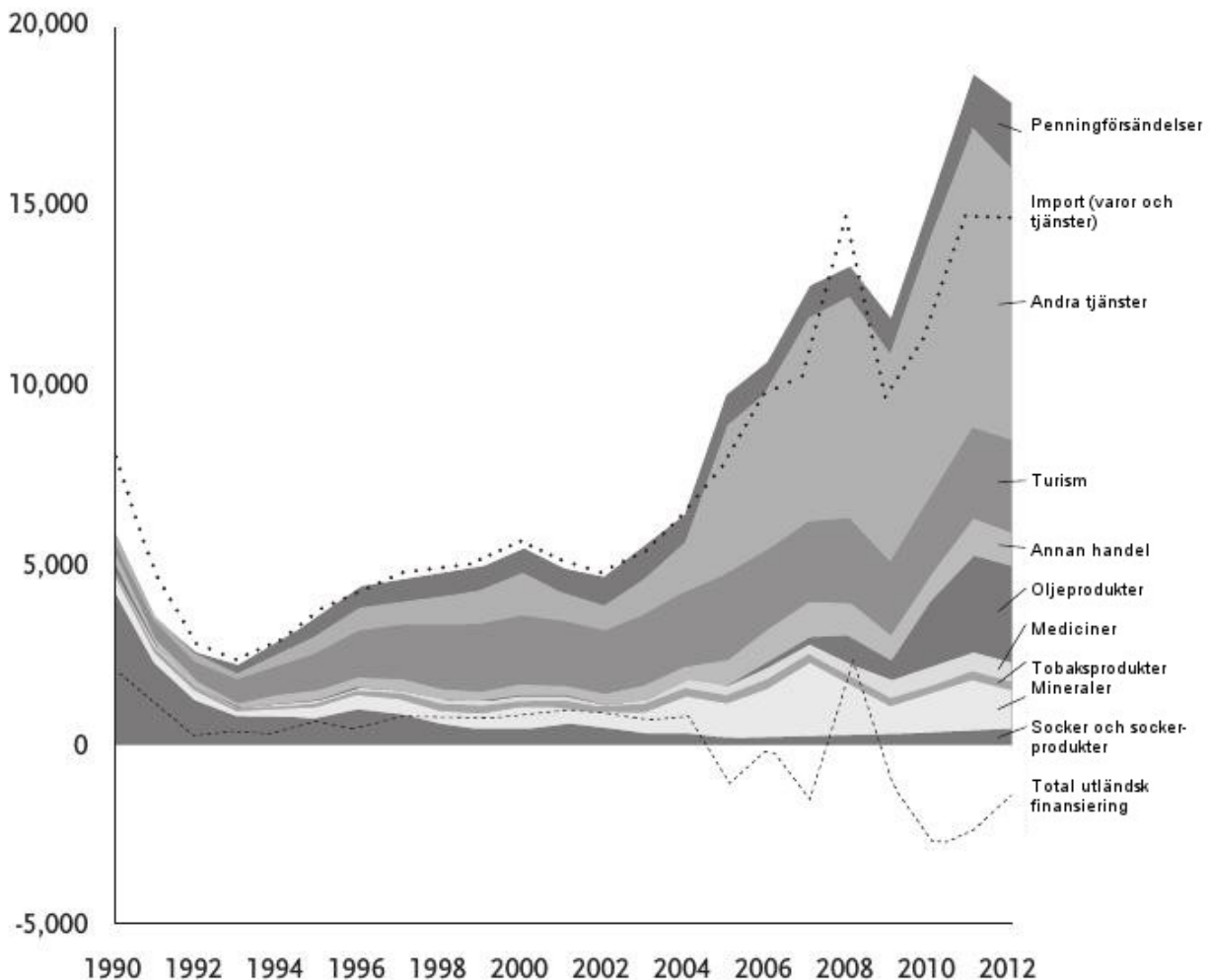
Utvecklingen av politiken gentemot utländska direktinvesteringar var ett svar på de förändrade omständigheterna. I början av 1990-talet missade man en del möjligheter på grund av fördröjningar eller missförstånd. När myndigheterna väl hade identifierat problemen försökte de strömlinjeforma procedurerna för att göra saker och ting lättare. 1997 hade importkapaciteten ökat så mycket att det trängande behovet av utländsk valuta minskade, samtidigt som Helms-Burtonlagen avskräckte utländska investerare. Som ett resultat av det skedde ingen ytterligare liberalisering av reglerna för utländska direktinvesteringar vid PPC:s kongress 1997, utan den stödde bara det aktuella sättet att närma sig frågan, och angav att man speciellt skulle söka kapital till utveckling av infrastrukturen, gruvnäringen och energisektorn. Det följdes av en vändning till större projekt, vilket ledde till att kontrakten med mindre investerare inte förnyades. Även om kubanologerna beklagade omsvängningen av politiken så var strategin vad gäller utländska direktinvesteringar i grund och botten oförändrad. Även om det årliga antalet överenskommelser om samarbetsbolag minskade från omkring 40 1991-1997 till ett genomsnitt på 25 i slutet av årtiondet, så innebar de större kontrakten att det genomsnittliga nettointflödet av utländskt kapital ökade från 180 miljoner dollar 1993-1996 till 320 miljoner dollar 1997-2000.

Under denna period ägde också de första delvisa privatiseringarna av kubanska tillgångar rum – 1999 tog ett franskt företag, Altadis, över 50% av Habanos, som distribuerar kubanska cigarrer internationellt, för 500 miljoner dollar – och det första helt utlandsägda samarbetsbolaget bildades, ett kraftverk för 15 miljoner dollar som byggdes av ett företag från Panama. Mellan 2001-2008 påverkades politiken för utländska investeringar återigen av de försämrade relationerna till USA under ”kriget mot terrorism” – Reaganadministrationen hade utnämnt Kuba till en ”statlig beskyddare av terrorismen” – och övervakningen och åtalerna ökade. Bush jr inrättade ett Övergångsprojekt för Kuba för att planera ett Kuba efter kommunismen och Utrikesdepartementets intensifierade ansträngningar att upptäcka och åtala de som bröt mot USA:s sanktioner motverkade intresset från utländska företag. 2004 hade Washington dömt den schweiziska banken UBS till böter på 100 miljoner dollar för att den hade levererat en försändelse med dollarsedlar till Kuba. Havanna svarade med att upphöra med användning av dollar vid inhemska transaktioner, även om de fortfarande kunde innehas och växlas mot CUC – med en tilläggsavgift på 10%. Samtidigt blomstrade Kubas relationer till Venezuela. Hugo Chávez hade först bjudits in till Kuba som oppositionsledare 1994. Efter Chávez’ valseger 1998 – och speciellt efter nederlaget för kuppförsocket och företagsledarstrejken mot hans regering 2002 – förstärktes handelsförbindelserna mellan de två länderna, och kulminerade i en bilateral överenskommelse i december 2004 om att byta venezuelansk olja – cirka 53.000 fat per dag – mot kubanska yrkestjänster, sjukvårdsarbetare och lärare. För första gången sedan 1990 fick Kuba ett betydande finansiellt stöd på gynnsamma villkor, vilket ledde till en ökning av investeringarna, och det årliga BNP ökade mellan 2005-2007 med i genomsnitt 10%. Tillsammans med Venezuela grundade Kuba en ny handelsöverenskommelse, ALBA – Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – som kom att omfatta Bolivia, Ecuador, Nicaragua och fyra önationer i Västindien. Den genomsnittliga tillväxten av de årliga exportintäkterna steg till 30% 2005-2007, upp från 9% under det föregående decenniet.

Även om Kubas statistik över internationella kapitalflöden är väldigt sparsam så bekräftar tillgängliga data den radikala omstrukturering av produktionen och den internationella handeln som uppnåtts med relativt knappa ekonomiska medel. De utländska direktinvesteringarna på Kuba har sedan mitten av 1990-talet bara uppgått till cirka 1% av BNP, jämfört med ett medeltal på omkring 4% i de tidigare Comeconländerna i Central- och Östeuropa.<sup>49</sup> Havanna lyckades få hög effekt per dollar av kapitalinvesteringar genom att plocka ut vinnare och förhandla fram kontrakt direkt. Ändå har Kubas återkomst till den globala ekonomin bara letts av en handfull industrier. Figur 4 och 5 belyser den snäva basen för Kubas omstrukturering och återhämtning sedan 1990. Figur 4 visar de fyra

49 Världsbanken (data för Central- och Östeuropa).

**Figur 4: Sammansättning av utländska kapitalflöden 1990-2012**

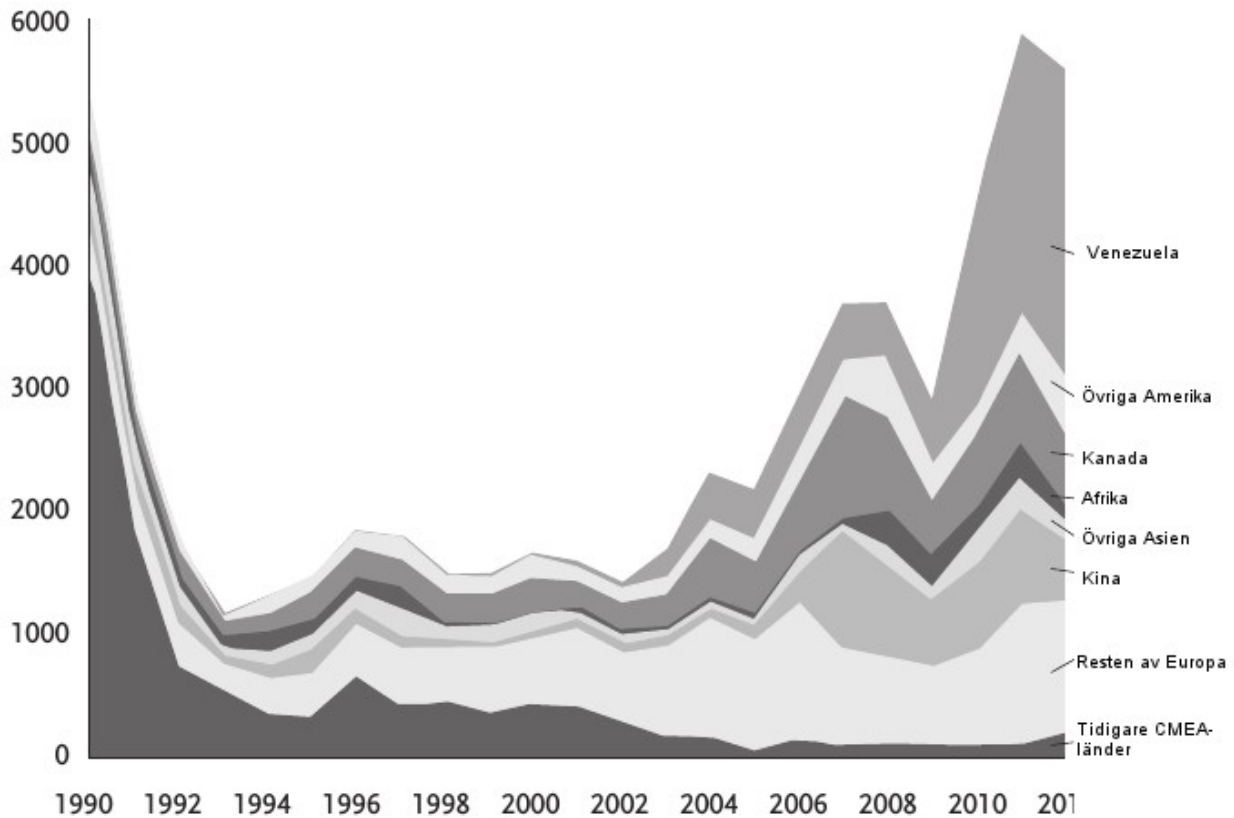


Källor: Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI) och författarens beräkningar. ONEI publicerar inte data om total utländsk finansiering, och siffrorna för penningförsändelser publicerades bara för 1997-2000, så dessa siffror är författarens bedömning, grundad på tillgänglig information.

viktigaste källorna till utländsk valuta sedan 1990: först turism på 1990-talet, därefter nickel och energi, och under det senaste årtiondet är det yrkestjänster som leder återhämtningen. I Comecon hade socker stått för 73% av alla exportintäkter, handelsunderskottet hade varit omkring 2 miljarder dollar. 2012 stod socker bara för 3% av exportintäkterna, medan den nyligen utvecklade turismen, nickel, oljeraffinering och yrkestjänster tjänade tillräckligt för att skapa ett årligt handelsöverskott på varor och tjänster på tillsammans över 1 miljard dollar. Turistindustrin och nickelbrytningen rekapitaliserades med hjälp av privata utländska direktinvesteringar, medan oljeraffinering och yrkestjänster rekapitaliserades genom överenskommelsen mellan Kuba och Venezuela 2004. Den sistnämnda har givit det största bidraget till utlandsintäkterna – i själva verket har intäkterna från försäljning av yrkestjänster till Venezuela överskridit intäkterna från all export av varor sammanlagt sedan 2005 – även om den starkaste tillväxten sedan 2008 har kommit från oljeraffinaderiet Cienfuegos, ett samarbetsbolag mellan de kubanska och venezuelanska statliga oljebolagen. Stora förhoppningar har knutits till den biotekniska sektorn, som på senare tid har vuxit i hälsosam takt – fördubblad export mellan 2008 och 2012 – men med bara 3% av de sammanlagda exportintäkterna har den ännu inte vuxit tillräckligt för att driva den nationella ekonomin. 2012 verkar Kubas handelsöverskott (för både varor och tjänster), tillsammans med penningförsändelser som beräknas ha vuxit till cirka 2 miljarder dollar, ha givit tillräckligt mycket utländsk valuta för att tillåta en ackumulation av internationella reserver, vilket syns i den negativa balans som beräknats för ”total

utländsk finansiering” i figur 4.

**Figur 5: Mål för varuexporten, 1990-2012**



Källa: Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI)

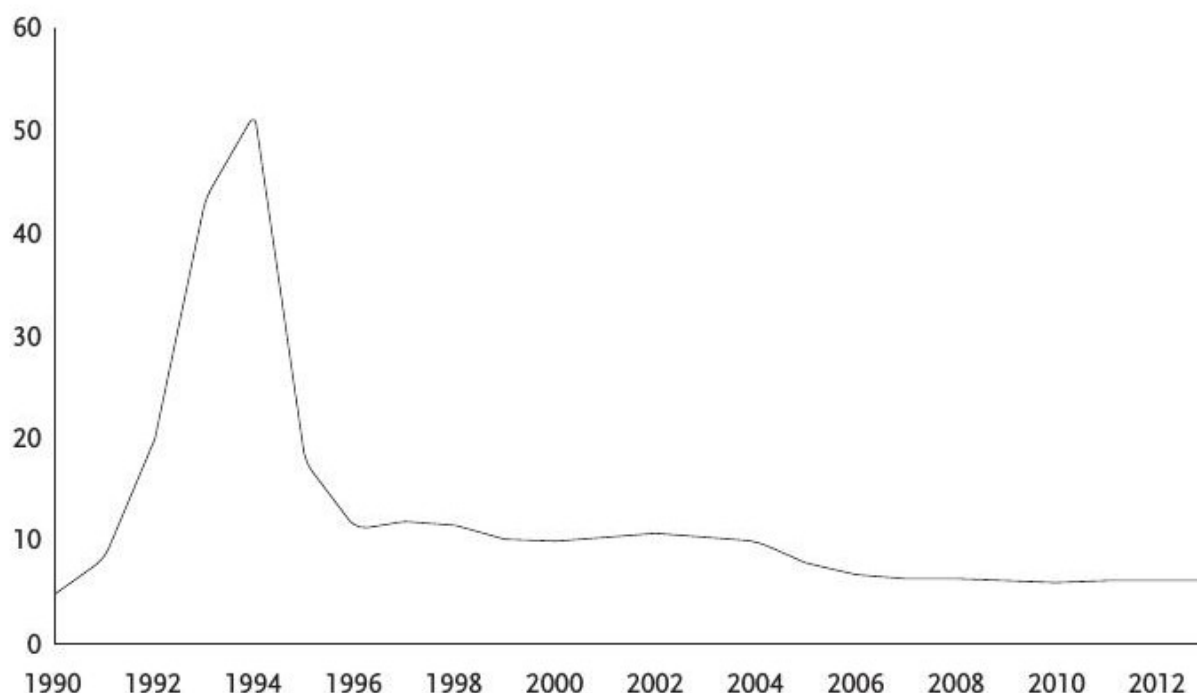
Figur 5 visar exportens geografiska mål, och visar hur mycket Kubas varuhandel har omorienterats. 1990 såldes cirka 75% av exporten till tidigare Comeconländer, men 2012 stod dessa för mindre än 5%. Omkring 2000 hade Kuba lyckats uppnå en aldrig tidigare skådad mångsidighet bland sina exportpartners, där Västeuropa stod för 32% av totalsumman, tidigare Comeconländer för 27%, Asien för 12% och resten av Amerika – utom USA som fortfarande är stängt för export från Kuba – ytterligare 10%. Sedan dess har beroendet av en enda kompanjon återigen ökat: 2012 stod Venezuela för inte bara 45% av varuexporten – mycket av detta oljeprodukter från Cienfuegos-raffinaderiet – utan också huvuddelen av Kubas tjänster utanför turismen.

#### 4. Raúls reformer

Det uppsving för exportintäkterna 2005-2007 som handeln med Venezuela innebar gav en välkommen lättnad. Men när Raúl Castro och hans grupp tog över makten 2008 hade uppsvinget tagit slut. Tre ytterst förödande orkaner och prisfallet på nickel efter den finansiella världskrisen raderade ut handelsöverskottet och tömde de utländska valutareserverna, och gjorde att Kuba inte kunde uppfylla sina skuldförbindelser. Även om den sociala tryggheten var intakt, valutatillgången stabiliserad och den ekonomiska disciplinen säkerställd så var det uppenbart att det skulle krävas mer än en återhämtning för de utländska valutaintäkterna för att den kubanska peson skulle återvända till sin tidigare nivå och på så sätt återställa lönernas, förmånernas och prisernas verkliga värde. Valutaobalansen hade blivit befäst, den samtidigt existensen av två uppsättningar priser, inkomster och växelkurser, de statligt hanterade och de på marknaden, hindrade integreringen mellan den in-

hemska och den internationella ekonomin och ledde till en snedvriden och förvrängd produktionsstruktur. I reella termer hade de kubanska statliga lönerna legat under 1990 års nivå under många år, med en växelkurs i Cadecan nu på 24 pesos för en dollar, jämfört med den tidigare kursen på svarta börsen på 7 pesos 1990 (figur 6 och 7). Ojämlighet och förvridna drivkrafter fanns kvar. Bara en

**Figur 6: Värdet på 100 dollar i antal genomsnittliga månadslöner**

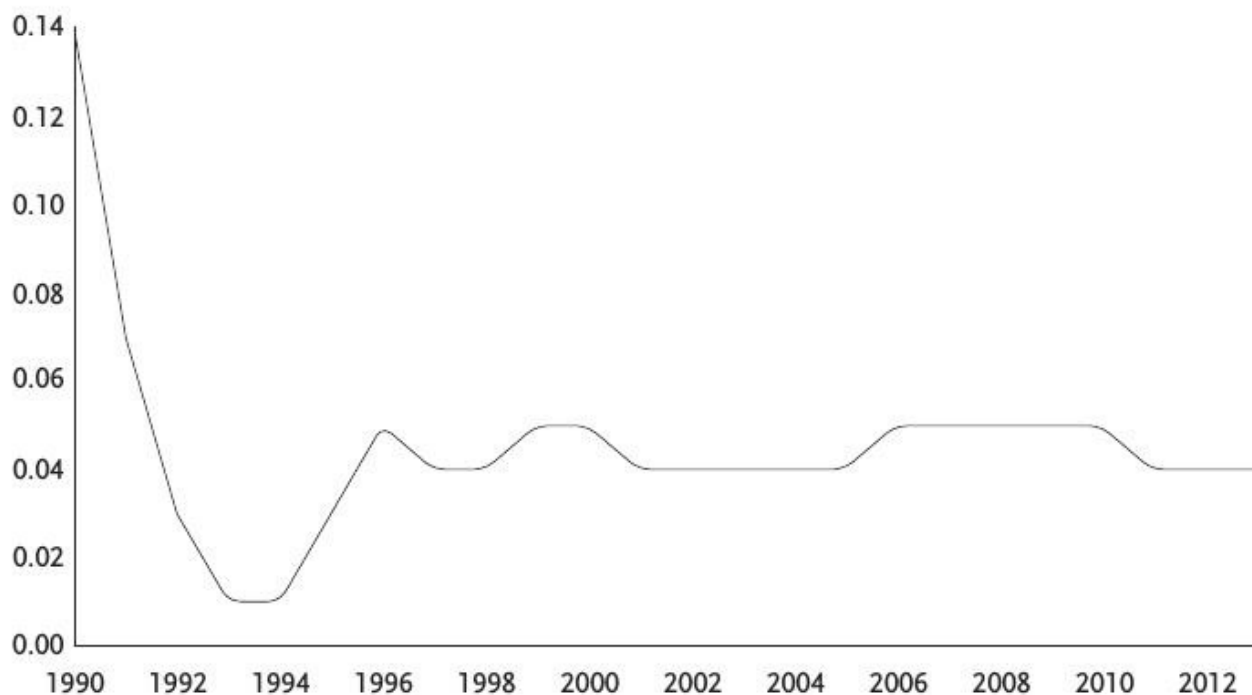


Källor: Författarens beräkningar baserade på Oficina Nacional de Estadísticas (ONE) data över genomsnittlig månadslön, växelkursen på svarta börsen fram till 1993, och därefter den "inofficiella" men lagliga kursen i Cadeca (pesos växlades mot konvertibla pesos och växlades sedan mot hårdvaluta). Cadeca-kursen finns bara tillgänglig för personliga och icke statliga transaktioner.

liten privilegierad del av befolkningen med tillgång till hårdvaluta hade råd att handla regelbundet på de fria marknaderna. För resten var de förmåner som "sipprade ner" från den nya icke statliga sektorn svaga och indirekta och kom främst från skatter som användes för att finansiera utgifterna för socialbidrag.

Ekonomins uppdelning hade både ökat ojämlikheten och hämmat utvecklingen genom tillväxten av en parasitär informell sektor som tog resurser från den formella ekonomin genom att locka utbildade arbetare, inklusive lärare, att ta lågkvalificerade arbeten för löner i CUC, och uppmuntra till snatteri av statliga resurser för att sälja dem på svarta börsen till högre priser. Förekomsten av korruption och ökande löneskillnader hade successivt undergrävt jämlikhetsetiken och trovärdigheten hos den socialistiska retoriken, en effekt som förvärrades när rikare kubaner nu kunde garantera sig företräde till jobb, utbildning och sjukvård genom att betala för privilegiet via informella kanaler. Samtidigt gjorde kostnaderna för subventionerna slut på tillgångar som annars kunde ha använt för investeringar.

**Figur 7: Växelkurs Peso - USA-dollar 1990-2013**



Källor: Författarens beräkningar baserade på växelkursen på svarta börsen fram till 1993, och därefter Cadeca-kursen

## Lineamentos

Det första problemet för Raúl Castros grupp under ledning av ekonomiminister Marino Murillo var att återställa utrikesbalansen efter 2008 års chocker. Det uppnåddes med hjälp av en kraftig minskning av importen, som minskade den officiella BNP-tillväxten till bara 1,4%.<sup>50</sup> Sedan dess har den ekonomiska strategin definierats som en ”uppdatering” av modellen – variera produktionen, återuppliva den dekapitaliserade inhemska ekonomin och omstrukturera priser, växelkurser och inkomster – istället för att inleda en kinesisk process med kapitalistisk ackumulation under kommunistpartiets ledning. Även om Raúls ledarstil skiljer sig mycket från sin brors, så har han varit noga med att knyta denna radikala förändring till Fidels politik genom att upprepade gånger använda citat från hans tal, där en favorit har varit ”Revolución es sentido det momento histórico; es cambiar todo lo que debe ser cambiado.”<sup>51</sup> Efter en del blygsamma inledande reformer beredde Raúl vägen för mer radikala metoder genom att starta en ny nationell debatt under upptakten till PCC:s sjätte kongress i april 2011. Ett dokumentförslag, ”Lineamentos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución”, spreds i november 2010 för att diskuteras på möten över hela landet, där kommentarer och föreslagna förändringar skrevs ner. En ändrad text lades fram inför kongressen, förändrades ytterligare och publicerades sedan i maj 2011.<sup>52</sup> Även om dessa ”riktlinjer” var tänkta att styra politiken fram till 2016, så var dokumentet absolut ingen femårsplan. Precis som PCC:s resolution om ekonomin från 1991 skisserade den en rad principer och mål snarare än att lägga fram

50 Kubas officiella BNP grundar sig på 1997 års priser och förhållande, vilket innebär en viss förvrängning av den årliga tillväxttakten, även om det gör mindre skillnad för den övergripande trenden. Jorge Pérez-López och Carmelo Mesa-Lago betvivlade till en början att det skedde ett uppsving för tillväxten 2005-2008, och tillskrev det till ”bristande sammanhang, oklarheter och förvillelser”, se ”Cuban GDP statistics under the special period”, *Cuba in Transition* 2009, ASCE, s 153-166. När BNP-siffrorna började visa stagnation var de mer beredvilliga att acceptera siffrorna.

51 ”Revolutionen förstår det historiska ögonblicket, den förändrar allt som måste förändras”: Fidel Castro, 1 maj 2000.

52 Partido Comunista de Cuba, ”Proyecto de Lineamentos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución”, 2011.

ett reformprogram.

Trots alla svagheter hos det kubanska systemet för deltagande så fortsatte det att fungera både som en broms och en pådrivare på den officiella politiken. Det illustrerades av det sätt på vilket ett direktiv om betydande uppsägningar inom den offentliga sektorn granskades och reviderades med deltagande från de officiella fackföreningarna, efter att statligt anställda gått mot den förhastade förändringstakten och det ogenomförbara och orättvisa sätt på vilket det tillämpades. Händelserna visar att, även om de kubanska fackföreningarna på inget sätt är ”självständiga” så spelade de en viktig roll för att sätta upp gränser för politiken och vid den praktiska tillämpningen av ”rationaliseringar” och företagsnedläggelser.<sup>53</sup> Konsultationsprocessen om ”riktlinjerna” gav också möjligheter till offentlig granskning, som ledde till en del betydande förändringar av det slutgiltiga dokumentet. Och även om tillämpningen efter 2011 har samordnats centralt av en kommission under Murillos ledning, med regelbundna rapporter som troget lagts fram inför partiet och Nationalförsamlingen, så har den involverat en mycket större spännvidd av organ, med ett komplicerat samspel mellan parti-, regerings- och expertkommissioner. Tillämpningsprocessen har innefattat en rad experiment och försöksschema, såväl som program för omskolning, forskning och övervakning.

”Riktlinjerna” och officiella tal gjorde täta hänvisningar till ”användandet av marknadsmekanismer” men ser det som en del av en statligt ledd politik, i motsats till de nyliberala uppfattningar som har underbyggt ”övergångsstrategierna” på andra ställen. De åtgärder som har vidtagits hittills har innehållit liberaliserande delar, inklusive en utvidgning av den icke statliga sektorn, större områden för utländska investeringar och avreglering av marknaden för bostäder och begagnade bilar. Men istället för att överlämna kontrollen över ekonomin till den privata sektorn har regeringen jämte dessa steg genomfört åtgärder som uttryckligt är ämnade att stärka statens övervakning. Efter att Raúl tog över presidentskapet har han ökat Comptroller General, Gladys Bejranos, resurser och makt. Bejerano är en central person som konsekvent har förbisetts av utländska kommentatorer. Comptroller Generals arbete har inte bara syftat till att stärka arbetet mot korruptionen – med speciell uppmärksamhet på de mest fördärliga missförhållandena på hög nivå, som lett till långa fängelsestraff för en del högre tjänstemän – utan också att förbättra följsamheten vad gäller skatter genom att sprida information och ett större nationellt utbildningsprogram för ämbetsmän, chefer, revisorer och egna företagare. Det vill säga använda statens institutionella tillgångar för att bygga upp en apparat och kultur som behövs för att öka effektiviteten och jämlikheten inom den formella sektorn, där marknader spelar en större roll än tidigare.

Kubas ekonomiska resultat efter den ekonomiska världskrisen har varit svagare än förväntat, med en genomsnittlig BNP-tillväxt på mindre än 3%, och har upprepade gånger missat sitt mål. Hjälpn från Venezuela fortsätter men det inledande uppsvinget har sedan 2008 planat ut, och Kubas fortsatta utestängning från den amerikanska marknaden och de flesta internationella finansiella källorna är fortfarande en broms på tillväxten. Det har inte skett särskilt stora förbättringar av real-lönerna inom den statliga sektorn, fränsett sjukvårdsarbetarna som fick en plötslig ökning i början av 2014. En speciell besvikelse har varit att det inte skett någon avsevärd ökning av avkastningen inom jordbruket, trots utdelningen av jord till privata lantbrukare och en rad åtgärder som utformats för att öka deras motivering – distributionsnätverk, stimulanser och tillgång på krediter. Trots en avsevärd neddragning av lönekostnaderna inom den offentliga sektorn har Kubas BNP inte vuxit mindre än genomsnittet i ”övergångsländerna”. Anpassningen har gjorts så sakta att man förhindrat en efterfrågechock eller en kraftig ökning av arbetslösheten. Men resultaten är sämre än de förbättringar som förväntades av reformerna 2011. Utöver att mixtra med regelsystemet för att få de nya

53 Angående fackföreningarnas roll se Steve Ludlam, ”Cuban Labour at 50: What About the Workers”, *Bulletin of Latin American Research*, vol 28, nr 4, 2009, och ”Aspects of Cuba’s Strategy to Revive Socialist Values”, *Science and Society*, vol 76, nr 1, 2012, s 41-65. Det senaste resultatet av överläggningarna mellan regeringen och fackföreningarna har varit Arbetslagstiftningen (lag 116) som antogs av Nationalförsamlingen i december 2013 efter en konsultationsprocess som rapporterats ha omfattat 2,8 miljoner arbetare.

marknaderna att fungera bättre övervägs nu djärvare åtgärder för att öka de utländska investeringarna och tackla de envisa svårigheter som orsakas av systemet med dubbla valutor.

Det viktigaste initiativet på senare tid har varit upprustningen av hamnen i Mariel, 45 km väster om Havanna. Projektet är en gemensam satsning som inleddes 2009 och finansieras med ett lån på 1 miljard dollar från den brasilianska utvecklingsbanken BNDES och är den största investeringen i infrastrukturen sedan 1990. Idag har hamnen ett djupgående på 18 meter, tillräckligt djupt för att hysa de jättelika ”post-Panamax”-containerfartyg som kommer att gå genom Panamakanalen när den har fullbordats 2015. För närvarande förbjuder det amerikanska embargot inte bara all import från Kuba, utan hindrar också skepp som har varit på Kuba från att gå in i amerikanska hamnar under 6 månader. Verksamheten i Mariel skulle helt klart mångdubblas om dessa restriktioner hävdes bara delvis, och till viss del kan projektets syfte vara att signalera Kubas intresse av att förbättra de bilaterala förbindelserna. Men även utan USA är anläggningen redo att betjäna den ökande handeln mellan Kina, Brasilien och Europa, som en knutpunkt där containers kan flyttas över till mindre båtar för vidare transport till regionala hamnar.

Ett andra initiativ, öppnandet i slutet av 2013 av en speciell utvecklingszon i Mariel som är förbunden med Havanna via en nya järnvägslinje, är både tänkt att gynna en ”samling” av industrier inriktad på exporttillverkning kring hamnen och att locka till sig kubanska och utländska företag för att arbeta för den inhemska marknaden. Båda dessa utvecklingar åtföljs av en ny lag om utländska investeringar som träder i kraft i slutet av juni efter många års diskussioner. Till kubanologernas besvikelse är det bara en revidering av 1995 års lagstiftning: även om skatter och andra stimulans-åtgärder justeras och USA-baserade investerare inbjuds mer direkt, så kvarstår de centrala principerna: den kubanska staten kommer att vara grindvakt och måste vara övertygad om att varje utländsk investering bidrar till dess mål för utvecklingen.

## Dag noll

Men även om man lyckas locka till sig utländska investeringar så kan det bara vidmakthålla en förvrängd tillväxtmodell så länge klyftan mellan växelkurserna – den ”officiella” kursen där peso, CUC och dollar likställs, och den ”inofficiella” men lagliga Cadeca-kursen på 24 peso per CUC/dollar – skapar en rad uppsättningar av priser – officiella, inofficiella, i dollar och icke konvertibla peso, som förhindrar en förening av den inhemska och den internationella ekonomin. Vartefter den icke statliga sektorn har utvecklats har det blivit alltmer uppenbart att relativt ineffektiva privata företag har kunnat blomstra inom den inhemska ekonomin, eftersom deras kostnader, inklusive arbetskostnader, i kubanska peso är undervärderade till den Cadeca/CUC-kurs som de använder för sina transaktioner. I själva verket subventionerar den kubanska staten den nya icke statliga sektorn med den undervärderade Cadeca-kursen. Samtidigt måste de statliga företagen använda den övervärderade officiella kursen, en kraftig nackdel vad gäller deras konkurrenskraft. En sorts ”penningillusion” innebär att effektiva statliga företag rapporterar förluster och därmed inte kan skaffa kapital för investeringar, medan privata företagare som arbetar med mycket dålig produktivitet åtnjuter rejäla statliga subventioner men klagar på att de betalar för mycket skatt.

Riktlinje 55 i ”Lineamentos” från 2011 säger tydligt att man måste ta itu med systemet med dubbla valutor, men ordvalet är kryptiskt och det har dröjt med förändringar.<sup>54</sup> Förseningen kan delvis tillskrivas motvilja att riskera något. Varje valutajustering drar med sig en störande omvärdering, och efter pesons enorma kollaps i början av 1990-talet har centralbanken koncentrerat sig på att hålla den stabil. Rädslan för nya vedermödor har skapat en förkärlek för försiktighet, inte bara inom regeringen och byråkratin utan också inom befolkningen i sin helhet. Många hushåll har anpassat

54 Ordagrann översättning: ”Det kommer att göras framsteg mot en enad valuta, med hänsyn tagen till arbetsproduktiviteten och distributions- och omfördelningsmekanismernas effektivitet. På grund av sin komplexitet kommer denna process att kräva noggranna förberedelser och genomförande, på objektiv såväl som subjektiv nivå.”

sig till den förvrängda prisstrukturen och har därmed blivit beroende av den. Mellan mitten av 1990-talet och 2008 räckte känslan av en gradvis förbättring genom anpassning för att dämpa det tvingande behovet att återställa balansen i valutasystemet. Men den efterföljande inbromsningen har åter ställt frågan i förgrunden.

I början av 2013 vidtogs slutligen de första åtgärderna. Efter två års studier började ett pilotprogram tillåta vissa statliga företag att använda CUP-CUC-kurser på cirka 10 pesos för 1 CUC för att köpa från inhemska leverantörer – statliga, kooperativa eller privata. I oktober 2013 tillkännagav regeringen att en tidtabell hade skisserats för en valutareform. I mars 2014 publicerade den detaljerade instruktioner för hur priserna ska sättas och räkningar göras upp på ”Dia Cero” – dag noll – då CUC kommer att avskaffas.<sup>55</sup> Den kubanska peson antas då kunna uttryckas direkt i utländska valutor, även om detaljer om någon planerad kontroll av utbytet ännu inte är kända. För att minimera störningar kommer staten att ange parametrar för priser i nya kubanska peso och ge subventioner för att täcka inledande förluster. De nya priserna, uttryckta i den enda valutan, skulle då återspegla den internationella köpkraft som peson förlorat sedan 1990, och de ”dolda subventionerna” till den privata sektorn avskaffas.

Den livsviktiga frågan om vad den nya, enda växelkursen kommer att bli har ännu inte specificerats. Den nuvarande Cadeca-kursen 24 pesos per dollar – som undervärderar peson – kan förefalla minst snedvridande, och genom sin kraftiga devalvering av den officiella växelkursen skulle den radikalt förbättra företagssektorns konkurrenskraft. Men det skulle placera den kubanska ekonomin som en extrem låglöneproducent på världsmarknaden och slå fast en enorm klyfta mellan tidigare inkomster i CUC och löneskalor i kubanska pesos. En kurs på 20, 15 eller till och med 10 pesos per CUC/dollar skulle innebära en delvis korrigerande av de relativa reallönerna och samtidigt förbättra konkurrenskraften och ge möjlighet till ytterligare justeringar när saker och ting har lugnat ner sig och förtroendet har återupprättats.<sup>56</sup>

När detta skrivs har inte datum för Dia Cero bestämts, och det är fortfarande osäkert hur omvärderingen av peson ska skötas. Genom att närma sig processen att ena valutan på ett försiktigt sätt hoppas regeringen uppenbarligen att det kommer att bli möjligt att minimera kostnaderna för prisjusteringarna. Det finns inga direkt jämförbara fall till Kuba, eftersom valutaförening i andra länder antingen har genomförts när en positiv handelsbalans har tillhandahållit gott om utländsk valuta eller med stöd utifrån. Och ingen har haft Kubas speciella struktur med uppsplittrade marknader och priser. Utan att ha tillgång till de valutadata som krävs för att helt och fullt förstå Kubas omständigheter kan vi bara spekulera om de sannolika resultaten av förändringen. Men det verkar uppenbart att denna reform kommer att få långtgående konsekvenser under de kommande åren, inte bara för de relativa priserna och inkomstfördelningen utan också för dynamiken i Kubas ekonomiska tillväxt.

## Sociala skillnader

Det är inte lätt att avgöra hur stor del av befolkningen som har tillgång till CUC eller utländsk valuta och i vilka mängder. Vissa beräkningar anger att hälften av befolkningen har en del CUC, men i många fall mycket små summor. Besparingar är i mycket hög grad samlade på bankkonton – men de med framgångsrik verksamhet på svart börsen till exempel, har sina pengar på andra ställen. Det som med viss säkerhet går att fastslå är de samhällsgrupper som har mest tillgång till CUC och de som inte har några. De fattigaste är de som är beroende av statliga pensioner eller socialhjälp, utan stöd från familjen. Pensionerna räcker knappt till uppehållet och om det inte finns någon familj eller om familjen är alltför fattig så måste de kompletteras med socialbidrag. Även om det finns mer pengar i Havanna och därmed större möjligheter för unga och friska att tjäna lite, så kan det för

<sup>55</sup> *Gaceta Oficial*, 6 mars 2014.

<sup>56</sup> För ytterligare detaljer, se ”Cuba prepares for exchange-rate reform”, Economist Intelligence Unit, 12 mars 2014.



äldre som inte kan röra sig vara det värsta av alla ställen på grund av att marknadspriserna är högst. Folk med väldigt dåligt betalda statliga jobb, utan tillgång till bonusar, möjligheter att snatta, ta jobb vid sidan om eller penningförsändelser, ligger också nära existensminimum.

De näst sämst ställda – troligen mer än halva befolkningen – är de som klarar sig därför att de på något sätt kan komplettera sina statliga inkomster, men lever ur hand i mun och inte har tillräckligt för att spara. Regeringstjänstemän befinner sig i denna kategori, som också omfattar de som lever på blygsamma penningförsändelser eller har någon liten privat verksamhet, laglig eller olaglig. Löneskillnaderna är stora men är inte det som främst avgör den verkliga konsumtionen. Den beror på tillgången till CUC. En del av de hårdast drabbade statsanställda har varit medlemmar i PCC och tjänstemän som inte antas vara indragna i någon inofficiell verksamhet. De kanske har privilegier in natura men inte vad gäller inkomst. För en del yrkesutbildade kan resor utomlands ge möjligheter att tjäna extra pengar för större saker, såsom husreparationer. Vartefter tiden har gått har andelen statligt anställda som får någon sorts bonus ökat. Först var det månatliga *javas*, eller påsar, med basvaror som blekmedel eller tandkräm. Nu är bonusar på 10-25 CUC eller mer vanliga. Under det senaste decenniet har inkomsterna i ett växande antal hushåll ökat tillräckligt mycket för att skaffa en mobiltelefon, förbättra sina hem eller köpa en begagnad bil. Men de nominella statliga inkomsterna har inte ökat i takt med levnadsomkostnaderna, så alla som fortfarande är beroende på enbart en lön i pesos har det fortfarande mycket svårt.

Den rika minoriteten är en särskild grupp. Det är de få personer som får generösa penningförsändelser, en del privata jordbrukare, de få framgångsrika ägarna till illegala eller legala icke statliga företag, internationella idrottare eller kulturpersoner, korrumperade företagsledare och några enstaka korrumperade offentliga tjänstemän. Det vill säga att de får sina privilegier genom pesoinkomster som betalas av den kubanska staten. De lever i en annan värld än majoriteten av befolkningen. Politiken mot denna grupp består av att försöka upptäcka och straffa ekonomisk brottslighet och förstärka skattesystemet för att säkerställa att höga inkomster beskattas hårt, både genom inkomstskatt och skatt på försäljning. Men regeringen överger alla försök att förhindra höga inkomster som härrör från laglig verksamhet. Således har restriktionerna för baseballspelare att resa och spela utomlands tagits bort, och kubanerna är nu friare att resa utomlands för att arbeta och sedan återvända.

Men för majoriteten har förbättringarna av levnadsstandarden varit obetydliga och de har skett smärtsamt sakta, och blivit särskilt svåra att bära – speciellt i Havanna – på grund av att det går att se det välstånd som andra åtnjuter, ett välstånd som ofta inte förtjänats genom ärligt arbete. Basvaror subventioneras fortfarande, men en del varor har tagits bort från ransonerna och måste köpas på jordbruksmarknaderna. Det har varit en gradvis process som åtföljts av en långsam ökning av de nominella lönerna och utvidgade bonusar. Eltillgången har förbättrats men priset på vatten och el har stigit, vilket har en tendens att motverka löneökningarna. Så för många människor är förbättringen av levnadsstandarden knappt märkbar. Men skyddsneten finns kvar och infrastrukturen och samhällsservicen är förvisso bättre än tidigare, och det återspeglar hur regeringen har prioriterat användningen av de inkomster som kommit in från skatter och export av yrkestjänster.

## Ett alternativ?

Raúl Castros andra och sista presidentperiod kommer att ta slut senast 2018. 2016, när den femåriga ”uppdateringsprocessen” under de nuvarande riktlinjerna tar slut, är målet att ekonomin ska ha en bredare produktionsbas och en större privat sektor, samtidigt som den ska ha kvar allmän sjukvård, utbildning och välfärd. För att uppnå detta behöver investeringstakten öka. Med tanke på Kubas framgångar att odla officiella förbindelser med nya partners, inklusive Kina. Brasilien och Ryssland, verkar strävan att öka flödet av utländska investeringar rimlig. Det kommer att bli svårare att öka effektiviteten och dynamiken i den inhemska ekonomin, och samtidigt förhindra en utvidg-

ning av inkomstklyftorna och en social splittring som hotar det statssocialistiska projektet.

Innan vi avfärdar Kuba som en förbrukad kraft måste vi inse vilka stora prestationer det gjorts. Även om de kubanska beslutsfattarna medger att marknadsmekanismer kan bidra till en mer varierad och dynamisk ekonomi, så har de inte svårt förespeglingarna från de som talar för privatisering i full skala och liberalisering och har alltid varit uppmärksamma på de sociala kostnaderna. Detta sätt att närma sig problemet, som inte minst har formats av utomordentligt besvärliga internationella förhållanden, har varit mer framgångsrikt både utifrån ekonomisk tillväxt och socialt skydd än vad Washington Consensus' modell förutspådde. Om man jämför Kubas erfarenheter med erfarenheterna i de tidigare Comeconländerna i Östeuropa – och även Kina och Vietnam – går det att identifiera vissa särskiljande drag hos dess väg.

För det första kunde Kuba vidmakthålla ett socialt skyddsnet under krisen, i skarp motsättning till de andra. Inom ramen för öns unikt svåra yttre chock och fiendliga yttre omgivning lindrades de sociala vedermödorna genom upprätthållandet av den allmänna välfärden. Knutet till detta har de haft en process av omfattande folkliga konsultationer, i synnerhet under tre kritiska perioder – vid krisens inledning, under stabiliseringsprocessen och vid inledningen av Raúl Castros nya anpassningsfas. Genom att behålla kontrollen över löner och priser under den inledande perioden av chock och återhämtning, blev det för det tredje möjligt att återställa stabiliteten relativt snabbt genom att begränsa inflationsspiralen. Även om fasta löner och priser skapade möjligheter för en blomstrande informell ekonomi så hjälpte de också till att minimera störningarna och hålla nere inkomstklyftorna inom den formella ekonomin. Trots stora skillnader kan strategin jämföras med Kinas system med ”två spår”, där det ”planerade” spåret bevaras samtidigt som ett ”marknadsspår” utvecklas jämte det och ger möjligheter att experimentera och lära sig. Trots all sin ineffektivitet och förvirring spelade Kubas ”uppdelning” och ”andra ekonomi” en roll under anpassningen till de nya villkoren.

För det fjärde behöll regeringen kontrollen över den ekonomiska omstruktureringsprocessen och lät den kanalisera mycket begränsade mängder hårdvaluta till utvalda industrier, och uppnådde en anmärkningsvärd återhämtning av de utländska valutaintäkterna i förhållande till den mängd kapital som fanns tillgänglig. Dessa företag fungerade också som ”inlärningsmöjligheter” för de kubanska planerarna, företagsledarna och arbetarna att tänka igenom hur man skulle anpassa sig till de förändrade internationella förhållandena. Den exportbas som denna metod skapade kan vara alltför smal för att driva på en hållbar tillväxt på lång sikt, men det var ett effektivt sätt att återställa kapaciteten efter krisperioden. Slutligen gav Kubas förkastande av den vanliga vägen att ”övergå till kapitalism” utrymme för en anpassningsprocess – som av en tjänsteman beskrivits som ”permanent evolution”<sup>57</sup> – som har varit flexibel och lyhörd för Kubas föränderliga förhållanden och begränsningar. Det står i skarp motsättning till de mer stelbenta recepten liberalisering och privatisering som horderna av övergångskonsulenter i de andra tidigare Comeconländerna sysslat med. Kuba är ett fattigt land, ändå är dess sjukvårds- och utbildningssystem ett lysande exempel i regionen. Dess metoder har visat att det trots motsättningar och svårigheter är möjligt att införliva marknadsmekanismer i en statligt ledd utvecklingsmodell med relativt positiva resultat vad gäller ekonomiska och samhälleliga resultat.

Det reser nästa fråga: varför ska vi anta att staten kommer att dra sig tillbaka från sin dominerande roll i ekonomin, eller att de nuvarande politiska metoderna så småningom måste lämna plats för en övergång till kapitalismen? Ett grundläggande antagande i övergångsekonomierna har varit Kornais påstående att det inte går att lyckas med en ”delvis förändring av systemet”. Effektivitet och dynamisk utveckling kan maximeras först när övergången från ett ”socialistiskt planerat” ekonomiskt system till ett ”kapitalistiskt marknadssystem” har fullbordats, eftersom det förstnämnda är alltför osmidigt för att överleva på lång sikt. Men erfarenheterna i de tidigare Comeconländerna har visat

57 Intervju med ministern för ekonomisk utveckling och ekonomiskt samarbete, Havanna juni 1996.

att det är långtifrån garanterat med framgångar och att de sociala kostnaderna kan bli höga. Om man tittar på fallet Kuba utan några förutfattade meningar kan det visa att det trots allt kan vara möjligt med en annan väg.