

# FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

VOLUMEN 18 • NÚMERO 1

ENERO-MARZO 2018

## La ilegalidad en Cuba y su efecto nocivo en la democratización

---

Cita recomendada:

Romero, Vidal, (2018) "La ilegalidad en Cuba y su efecto nocivo en la democratización", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 18: Núm. 1, pp. 104-111. Disponible en: [www.fal.itam.mx](http://www.fal.itam.mx)

---

# La ilegalidad en Cuba y su efecto nocivo en la democratización

---

📍 *Vidal Romero*

Cuba ha promulgado reformas que gradualmente han liberalizado aspectos específicos de su economía. Sin embargo, la democratización política está pendiente. Ahora, los particulares pueden invertir (aunque todavía con excesivas regulaciones) en rubros específicos del sector servicios, como hoteles, restaurantes (llamados paladares), taxis o venta de ciertos alimentos. Son los llamados “cuentapropistas”.

Se trata de cambios marginales y queda mucho por hacer —por ejemplo, las profesiones no pueden ejercerse de forma privada todavía—. En balance, han sido positivos para la población, aunque a partir de 2014 algunas reformas se han revertido. Se necesitan más reformas de liberalización económica y, eventualmente, de democratización de la vida política para mejorar el bienestar de los cubanos.

A la par de pugnar por mayor liberalización en Cuba, es también conveniente entender los riesgos que plantean la liberalización económica y la democratización política, y averiguar qué instituciones son necesarias para minimizarlos y para incrementar la probabilidad de que prospere la transición a un régimen más democrático.

En Cuba se superponen un contexto de gran seguridad y uno de ilegalidad masiva —aun para los estándares latinoamericanos—. El cubano promedio que camina por la calle tiene pocas probabilidades de ser asaltado y menos de ser asesinado. Sin embargo, al mismo tiempo la mayor parte de sus actividades diarias implican algún grado de ilegalidad, de la que en muchos casos el Estado es partícipe directa o indirectamente. Si a esto agregamos la ubicación geográfica estratégica para el tráfico ilícito hacia Estados Unidos, la extendida corrupción y la necesidad económica de la población y el gobierno, una escalada delictiva en Cuba parecería probable, si las condiciones no se modifican.

---

**VIDAL ROMERO** es Jefe del Departamento de Ciencia Política del ITAM. Es maestro en Políticas Públicas por el ITAM y doctor en Ciencia Política por la Stanford University, donde fue profesor visitante. En sus investigaciones actuales analiza las condiciones específicas en las que los Estados son capaces de imponer el orden democrático en sus territorios. Sigalo en Twitter en @vidalromero\_.

Una característica común de los procesos de liberalización económica y política es un debilitamiento, temporal en la mayoría de los casos, del orden público. Así sucedió en muchos países de Asia, Europa Central y del Este tras la caída del comunismo, así como en varios países de Latinoamérica después de la ola democratizadora de finales de la década de 1990 y principios de la siguiente. Son experiencias útiles para el caso cubano.

Conviene notar la situación actual de Cuba en seguridad e ilegalidad y los elementos más relevantes que pudieran determinar el aumento de los índices delictivos conforme Cuba inicia procesos de liberalización que son deseables en cualquier circunstancia.

## **DEMOCRATIZACIÓN Y ORDEN**

En muchas sociedades, un elemento recurrente al democratizarse es la pérdida del orden. La democratización implica que más grupos e individuos demanden legítimamente recursos públicos de acuerdo con sus preferencias. Estos demandantes, que quizá antes eran ignorados, se vuelven políticamente atractivos para quienes tienen el poder y para quienes aspiran a alcanzarlo. Sin embargo, las instituciones existentes no están equipadas para procesar estas exigencias, al menos en el corto plazo, ya que su adaptación al nuevo contexto democrático suele ser más lenta que la aparición de demandas. En esta etapa conviven las viejas instituciones y personajes del Estado autoritario con aquellas que trajó la democratización. Además, es muy probable que un país que apenas transita a la democracia carezca de los recursos para satisfacer las solicitudes de redistribución de los distintos grupos.

El ajuste entre demandas sociales e instituciones toma tiempo. En este periodo de transición, el Estado de derecho es deficiente y algunos aprovechan la oportunidad para satisfacer sus preferencias fuera de la ley, en tanto que los que ya son delincuentes no tienen incentivos para modificar su conducta. Endógenamente, esta circunstancia puede generar desencanto entre los ciudadanos sobre el funcionamiento de la democracia, lo que dificulta la transición y la consolidación.

Varios casos ilustran este desajuste. Con la llegada de regímenes más democráticos en los países del bloque soviético en Asia y Europa Central y del Este, muchas sociedades experimentaron, junto con la democratización política, notables incrementos en ciertos delitos, como homicidio y corrupción, que han representado graves obstáculos para la consolidación de la democracia.

La tasa promedio de homicidios entre 1980 y 1991 (antes de la caída del comunismo) era de 5.2 por 100 000 habitantes en los países del bloque soviético; al cambiar de régimen, entre 1992 y 1996, la tasa aumentó a 11.5. Mientras tanto, en países

---

*Se necesitan reformas de liberalización económica y, eventualmente, de democratización para mejorar el bienestar de los cubanos.*

---

Europeos fuera del bloque, la tasa de 1980 a 1991 fue de 1.3 homicidios por cada 100 000 habitantes, la cual se mantuvo idéntica en el periodo siguiente, de 1992 a 1996.

Es importante notar que hay grandes variaciones en los efectos en la delincuencia debidos al cambio de régimen. Por ejemplo, países como Eslovenia o Hungría no experimentaron cambios drásticos de inseguridad, al tiempo que otros sufrieron incrementos notables, como Azerbaiyán, Estonia o Tayikistán. En Rusia, los homicidios aumentaron de alrededor de 21 000 en 1990 a 48 000 en 1994; le tomó al país casi 20 años regresar a las cifras de 1990.

Las causas de este incremento abrupto en los homicidios están en lo que los estudiosos denominan el legado del comunismo, que determina las condiciones iniciales: una burocracia corrupta, una arraigada y difundida cultura de la ilegalidad en la población y una economía en quiebra con reglas irracionales desde el punto de vista económico, pero con una lógica política. Cuba compartiría muchas de estas circunstancias conforme transita a un régimen más democrático.

Sucedió algo parecido en algunos países de Latinoamérica: Brasil, Guatemala, Honduras y México. Después de la caída de sus regímenes autoritarios, las nuevas estructuras de estos Estados no han sido lo suficientemente fuertes para contener al crimen organizado (relacionado con el tráfico de drogas), debido a una combinación de capacidades insuficientes y corrupción. Cuba comparte estas condiciones iniciales, como la presencia de fuertes organizaciones criminales en la región y la influencia de Estados Unidos.

## **SEGURIDAD E ILEGALIDAD EN CUBA**

En Cuba existe una peculiar combinación de considerable seguridad pública y una difundida ilegalidad que permea prácticamente todos los aspectos de la vida en la isla. Por un lado, la (escasa) información y las observaciones apuntan a una incidencia baja de delitos como robo y, especialmente, homicidio. Por el otro, hay numerosos mercados negros de todo tipo de productos y servicios, prostitución, corrupción y lavado de dinero. La encuesta de 2016 realizada por el Centro Nacional de Investigación de Opinión de la Universidad de Chicago señala que el 51% de los cubanos consideran que el problema de la delincuencia es muy grave o extremadamente grave.

### *Homicidio*

Los datos oficiales más recientes, de 2011, señalan una tasa de 4.7 homicidios por 100 000 habitantes. Es un porcentaje bajo respecto del promedio de 23.2 de los países de Latinoamérica y el Caribe (2012), muy por debajo de México, 22.6, Venezuela, 47.9, e idéntica a la tasa de Estados Unidos para 2011, aunque de acuerdo a Freedom House, la tasa de Cuba no es especialmente baja si la comparamos con otros países no libres. China tiene una tasa de 0.9 homicidios y Vietnam de 1.5. Pese a que hay dudas sobre los datos oficiales de Cuba, en este caso el índice de homicidios parece corresponder a la información recabada en entrevistas y visitas de observación. Los medios de comunicación oficiales no informan acerca de esos sucesos, pero algunos aparecen en los

medios electrónicos independientes y son noticias que circulan de boca en boca (con sus distorsiones) dentro de Cuba.

La información de distintos estudios apunta a que la mayoría de las muertes no están relacionadas con actividades criminales, sino con conflictos personales entre conocidos o familiares. Según parece, la proporción de homicidios con arma de fuego es relativamente baja; las muertes son principalmente por armas punzocortantes, como machetes, navajas o cuchillos.

### *Robo*

El robo es probablemente el delito más común en Cuba, como en muchas otras sociedades. Adopta varias modalidades. Para los habitantes de la isla se presenta como robos de bolsas y billeteras en la calle, usualmente sin violencia y sin que la víctima se percate en el momento, así como robo de bienes en viviendas, usualmente cuando los dueños están fuera.

No hay un registro público actualizado sobre la incidencia de los robos. Por las entrevistas y visitas de observación, no parece ser un problema grave, especialmente si lo comparamos con otros países de la región.

Otra modalidad de robo está relacionada con el turismo. Es común que sean robadas pertenencias de los turistas en sus hoteles. También es relativamente común que los turistas sean estafados por taxistas, guías o meseros.

Finalmente, la modalidad más difundida, y más dañina socialmente, es el robo al Estado. Es práctica común abusar de un puesto en las empresas públicas para beneficio propio. Básicamente, se trata de corrupción, pero muchos empleados públicos lo consideran una especie de bono al que tienen derecho como compensación por los bajos salarios que paga el sector público, en comparación con las rentas que se pueden obtener en la informalidad o en el sector privado.

Hay numerosas prácticas de robo en las empresas estatales. En los restaurantes, es común que los empleados tomen comida sin pagarla, para consumo propio o para revenderla. En las oficinas públicas, los burócratas se llevan desde focos hasta papel sanitario para uso en sus hogares. Los taxistas estatales realizan viajes que no declaran y se guardan el pago del servicio. La atención expedita de las solicitudes de servicios públicos —como alumbrado o agua potable— requiere algún soborno o conexión.

La policía cubana por lo general responde a las denuncias de la población sobre delitos comunes, especialmente si se trata de turistas, que son una prioridad. Pero en cuanto a los temas políticos, reprime duramente las manifestaciones opositoras al régimen.

### *Mercados negros*

Como es de esperarse en un sistema económico y político que regula excesivamente las interacciones entre particulares según una lógica política, en Cuba hay mercados negros para prácticamente cualquier bien y servicio, muchos operados o con participación de empleados públicos de todos los niveles. La excesiva regulación, los ineficientes canales de distribución del Estado y los precios controlados han causado

problemas graves de escasez de alimentos. Estas circunstancias han sido propicias para que surjan mercados negros de alimentos a los que acuden los ciudadanos como particulares y como compradores para restaurantes privados.

Hay una lógica política en las restricciones que generan la escasez. Por ejemplo, siendo Cuba una isla, se esperaría que los productos del mar fueran una fuente primaria de comercio y alimentación. Sin embargo, no es sencillo ni barato comer pescados y mariscos, porque los permisos para pescar en bote están muy restringidos, en buena medida por la preocupación de las autoridades de que cualquier embarcación que salga de las costas cubanas termine en Florida o en otra isla del Caribe.

Otros mercados negros importantes son los de artículos electrónicos y electrodomésticos, que Cuba prácticamente no produce. Estos mercados han aumentado por el relajamiento de las restricciones para introducir estos bienes al país, el aumento del turismo y el mantenimiento de las prohibiciones al comercio privado de bienes de gran demanda, como televisores, computadoras y celulares.

Los mercados negros constituyen redes criminales. Si bien por ahora trafican bienes que consideraríamos inofensivos —como teléfonos, langostas o camisetas—, su estructura puede servir para otros fines no tan inocuos, como el tráfico de drogas, armas, influencias o personas.

#### *Tráfico de drogas*

Según la información disponible, en Cuba hay menos drogas que entre los vecinos del Caribe y Centroamérica. Sin embargo, los informes independientes, discursos oficiales y programas de gobierno hacen referencia a un incremento en el consumo de drogas entre los jóvenes y en incautaciones en las costas y aeropuertos cubanos. Se trata básicamente de cocaína y mariguana (parte de la cual al parecer se cultiva en Cuba).

El incremento del consumo interno se da entre los jóvenes y los ciudadanos cubanos con más recursos. Esto, aunado al aumento del turismo, apunta a que Cuba se está convirtiendo en un punto muy atractivo para las organizaciones de tráfico de droga en Latinoamérica, como han advertido ya varios informes no gubernamentales.

Existen sospechas de colaboración del gobierno cubano con el tráfico de drogas en distintas escalas. En la década de 1980, se relacionó a funcionarios de alto rango con organizaciones colombianas de narcotraficantes, especialmente relacionados con el escándalo que terminó con el fusilamiento de Arnaldo Ochoa.

Por estos días no es obvio a qué nivel del gobierno llega la colusión con las organizaciones criminales. Es posible que solo alcance a funcionarios de menor rango que permiten la entrada de drogas, pero también puede ser que la colusión escale a niveles altos del régimen cubano. Un argumento es que en Cuba nada pasa sin que la élite en el poder lo permita; si es verdad, entonces la colusión llegaría hasta las esferas más elevadas del gobierno.

#### *Lavado de dinero*

Uno de los riesgos mayores que las economías cerradas enfrentan al abrirse, especialmente en situaciones de crisis y corrupción extendida, es la entrada de capitales de

procedencia ilícita en la economía formal. Los efectos nocivos del lavado de dinero no se limitan al ámbito financiero, puesto que esta actividad también genera crimen y violencia.

Las reformas económicas más recientes han permitido, con muchas restricciones, la inversión privada en varios servicios y la compraventa de bienes raíces, además de la permuta. Dada la afluencia de turistas a Cuba y la deficiente infraestructura del país, es atractiva la inversión en restaurantes y hoteles. Esto se hace de distintas formas. Cuando se trata de los proyectos más atractivos y de mayor escala, se asocian empresas multinacionales y el Estado cubano, usualmente por medio de la empresa pública Grupo de Administración Empresarial SA (GAESA), que depende del Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), muy al estilo de lo que se hacía en la Unión Soviética en los años previos a la caída del comunismo y que derivó en una economía corrupta plagada de monopolios y oligopolios.

En el rubro de restaurantes y hostales de menor escala, la inversión puede ser totalmente privada (con muchas restricciones). Aquí es probable que haya casos de lavado de dinero obtenido ilícitamente por cubanos que viven fuera de la isla y de extranjeros que recurren a prestanombres en Cuba.

El problema podría ser mucho más grave en el sector inmobiliario, que usualmente es un medio preferido por los lavadores de dinero. Los procedimientos sin transparencia y la necesidad de recursos son incentivos para que lleguen al país capitales de origen ilícito. En todos estos rubros, existe la sospecha de que algunos funcionarios del gobierno cubano invierten recursos ilegales.

## **LOS PELIGROS PARA LA LIBERALIZACIÓN**

Estas condiciones iniciales de Cuba son poco propicias para una transición sin violencia delictiva hacia un régimen con una economía menos controlada por el Estado y más democrático. La ilegalidad impregna prácticamente todos los aspectos de la vida diaria y representa un riesgo grave que debe ser considerado.

Ahora bien, esto no significa que la transición a un régimen más democrático no sea deseable, sino todo lo contrario. Lo importante es entender qué riesgos enfrentará una transición en Cuba para poder crear las condiciones e instituciones adecuadas que minimicen estos problemas. Lo primero es comprender cuál es la capacidad real del Estado cubano. En un extremo están las versiones de un ente omnipotente y omnipotente; en el otro, las versiones que pintan al Estado cubano como un “Mago de Oz”, que por medio de un eficaz aparato de propaganda, diplomacia y estrategias psicológicas logra dar la apariencia de ser todopoderoso, aunque en realidad no lo sea (tanto).

El poder real del Estado cubano pareciera encontrarse entre estas dos posiciones. Cuenta con una red extensa de informantes formales e informales, desde la policía secreta y los Comités de Defensa de la Revolución, hasta informantes espontáneos. Es poco probable que (como supone el ciudadano común) el Ministerio del Interior tenga un expediente de cada cubano y, más difícil aún, que pueda vigilarlos en todo momento.

Sin embargo, es importante distinguir entre delitos comunes y asuntos políticos. En la cuestión ordinaria, ciertamente el Estado cubano es laxo y sus capacidades son limitadas. Pero tratándose de individuos o grupos disidentes, el aparato estatal resulta mucho más completo y eficaz. En este rubro, es muy probable que, de hecho, haya un expediente por cada disidente.

La transición democrática del sistema de espionaje y represión es problemática. Como es imposible licenciar a toda la burocracia del gobierno interior, el reto que enfrentará Cuba es cómo democratizarla y reorientarla de lo político al combate al crimen y a la corrupción.

Otro problema que puede pesar en la transición cubana es la arraigada cultura de la ilegalidad. Si bien podríamos justificar en estos momentos algunas conductas ilícitas que son producto de las políticas del régimen, el hecho es que se han tendido redes delictivas que pueden ser explotadas para otros fines. Por ejemplo, no es obvio que quien ahora comercia ilegalmente con carne de res, vaya a dejar de hacerlo cuando se modifique el control estatal sobre la economía y no se dedique a comerciar algún otro

producto ilícito.

Esta cultura de ilegalidad ha probado ser muy resistente y dañina en muchos países europeos del bloque comunista. Es una cultura que genera sistemas corruptos y, en el extremo, Estados fallidos.

Deben analizarse detenidamente los mecanismos de las reformas que han liberalizado la economía cubana. Ciertamente, son reformas que han beneficiado a sectores importantes de

---

*Deben analizarse  
detenidamente los  
mecanismos de las reformas  
que han liberalizado  
la economía cubana.*

---

la población y han abierto nuevas oportunidades de desarrollo. Pero, en algunos casos, han traído más corrupción e inequidad. Y algunas de las que incentivaban al pequeño empresario, han sido revertidas desde 2014.

Especialmente problemáticas son las privatizaciones. Abundan las evidencias de Europa Central y del Este, especialmente Rusia, de que privatizaciones amañadas han dañado seriamente la economía nacional y los sistemas políticos, y han causado profundas desigualdades y falta de democracia. Algo similar sucedió, aunque en menor grado, en Latinoamérica durante la década de 1990.

En Cuba, en el caso de una transición gradual, es posible que GAESA (y otras empresas dirigidas por el Estado cubano) retenga muchas de las principales empresas de la economía cubana, ya no como parte del Estado, sino como emprendimientos particulares de sus miembros. Será un mercado poco competitivo, con todo lo negativo que implica: precios altos, desigualdad, salarios bajos e ineficiencia.

La falta de dinero del gobierno y de los ciudadanos, aunada a la corrupción, crea también incentivos perversos para la llegada de capitales y empleos ilegales. Las condiciones económicas de Cuba son muy precarias. Esta situación incrementa la probabilidad de cometer un delito, especialmente en situaciones de desigualdad económica.

Los jóvenes son un segmento especialmente proclive a cometer actos delictivos cuando las condiciones no son las adecuadas.

En Cuba hay un grave problema en la demanda y la oferta de puestos de trabajo, debido a las consideraciones políticas y las malas medidas económicas. La educación se convirtió en un fin en sí mismo y no en un medio para una vida mejor. La regulación limita a los profesionistas a trabajar para empresas estatales. El Estado no tiene empleos suficientes para todos los profesionistas, y para los que sí tiene, los salarios son controlados y mucho menores que los que ganan quienes ofrecen algún servicio, especialmente en el sector turismo.

## **CONCLUSIONES**

Cuba enfrenta numerosos retos en su apertura económica y, eventualmente, política, cuyas soluciones hay que investigar desde ahora. El régimen cubano y sus hipotéticos sucesores tienen el gran desafío de fundar instituciones que reduzcan significativamente las actividades ilegales y resistan a las organizaciones criminales. De no hacerlo, la transición cubana (hacia el régimen que sea) correrá el riesgo de iniciar una escalada de violencia y criminalidad que podría incluso llevarla a un Estado disfuncional y aun fallido, con todas las consecuencias negativas para la población.

En Cuba no debe ponerse la atención solo en el aspecto político, sino también en los problemas penales que comprometen su transición: lavado de dinero, mercados negros y corrupción. La liberalización de los mercados económicos y el fomento de la empresa privada son parte de la solución. Las instituciones del actual Estado cubano son las que propician los problemas de corrupción, crimen y violencia. ❸