



AGROEXPORTACIONES EN CUBA: POTENCIALIDADES DE INSERCIÓN EN CADENAS GLOBALES DE VALOR HACIA AMÉRICA, ANTECEDENTES Y ACTUALIDAD

Anicia García Álvarez (anicia@rect.uh.cu), Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), Universidad de La Habana

Betsy Anaya Cruz (betsy@ceec.uh.cu) Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), Universidad de La Habana

INTRODUCCIÓN

El tema de la necesidad de conseguir un despegue en las exportaciones para Cuba es de perenne vigencia y singularísima importancia. Y no puede ser de otra manera, ya que Cuba depende críticamente de su sector externo.

Durante una etapa bastante prolongada de la historia del país, las agroexportaciones fueron fundamentales en su especialización externa: el azúcar y productos relacionados fueron el principal bien exportable hasta inicios del siglo XXI, con un aporte de casi 81% de las exportaciones cubanas de bienes en 1958 y cercano al 32% en 2002. Ese año marcó el comienzo de la reestructuración y redimensionamiento del sector azucarero cubano y fue el último en que sus exportaciones, y en general las agroexportaciones, dominaron el panorama exportador en Cuba. A partir de ese momento, las agroexportaciones se desploman hasta alcanzar un nivel relativamente estable a partir de 2007 y hasta 2014, que oscila alrededor del 16% de las exportaciones de bienes. A partir de 2015 la participación relativa de estas exportaciones mejora, a consecuencia de la caída de las exportaciones procedentes de la minería y otros productos. Este fue un sector decisivo en la inserción cubana en el mercado mundial y, lejos de haber agotado sus posibilidades, bien pudiera tener oportunidades en el actual contexto internacional.

La temática de las exportaciones se revitaliza a partir de la aprobación de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución¹ en abril de 2011. Prácticamente una quinta parte de los Lineamientos se refieren a aspectos del comercio exterior, considerando todos aquellos que abordan de manera directa esta actividad y los que tratan aspectos relacionados con ella, tales como el marco jurídico, la configuración institucional, la competitividad, la innovación y el financiamiento para lograr mejoras de desempeño en el sector empresarial, las normativas y prácticas medioambientales, entre otros (ver Sánchez, 2014). En los lineamientos más recientes, aprobados en el séptimo congreso del PCC, se reafirma tal prioridad.

De hecho, si estudiamos los documentos programáticos y directivos de los diferentes Congresos del PCC (desde el Primero en 1975 hasta el Séptimo en 2016), no hay uno en que falte la orientación al necesario crecimiento de las exportaciones. Y es igualmente cierto que Cuba consiguió una importante dinámica en sus exportaciones durante la época en que fue miembro del Consejo de Ayuda Mutua Económica (de 1972 a 1989).² Aún después del derrumbe del socialismo en Europa del este, Cuba logró recomponer sus relaciones económicas internacionales y, en particular, relanzar sus exportaciones.³ Así, podría pensarse que se ha logrado el propósito del despegue exportador. ¿Por qué entonces redundar en este tópico?

Evidentemente, se han cosechado logros, pero no en la extensión y variedad que requiere el país para resolver dos problemas fundamentales: hacer frente a las necesarias importaciones para satisfacer el mercado interno de bienes de consumo, intermedios y de producción, y conseguir – por intermedio del crecimiento económico que pueden desatar las exportaciones– magnitudes de inversión que permitan la reproducción ampliada de la economía cubana.

Como ya se planteó, el sector agropecuario cubano puede tener todavía posibilidades de contribuir al necesario relajamiento de la restricción externa del país. Se han desarrollado estudios previos que apuntan en tal dirección (ver García, 2004; García y Guerra, 2005; Anaya, 2008a,b,c y 2016; Mañalich, 2011; García, 2012 entre otros). También tuvo lugar entre 1994 y 1998 un proyecto internacional de investigación entre la Universidad de La Habana y la Universidad de la Florida, cuyo propósito era analizar las eventuales posibilidades de comercio agrícola entre Cuba y el Estado de la Florida, de levantarse el bloqueo económico de Estados Unidos a Cuba. Y ya desde los años 90 del pasado siglo, a raíz de la crisis vivida por el país que implicó la pérdida de sus principales socios en el comercio exterior, Cuba comenzó a incrementar sus vínculos con países de su área geográfica más cercana, el continente americano.

Por otra parte, en el actual contexto es notable que el comercio internacional transcurra fundamentalmente en la lógica de las cadenas globales de valor.⁴ Si Cuba necesita insertarse en el comercio internacional, no puede ignorar esa realidad y debe valorar cuáles son las posibilidades reales en estas condiciones.

El problema de investigación que se desea responder con este trabajo se refiere a develar a las oportunidades disponibles para Cuba de mejorar su inserción externa a partir de agroexportaciones. A este problema pueden realizarse las siguientes preguntas: ¿es posible mejorar el desempeño agroexportador cubano?, ¿cuáles serían los factores por el lado de la oferta doméstica y por el lado de la demanda internacional que inciden en ese propósito?

1. En lo adelante se hará referencia sencillamente a los "Lineamientos".

2. En el último lustro de los años 80, al menos el 80% del intercambio comercial externo de Cuba se realizaba con los países del antiguo CAME.

3. Desde el punto de vista geográfico, el intercambio comercial se relocizó del continente europeo (fundamentalmente concentrado en los países del antiguo CAME) hacia el americano. Desde el punto de vista de su composición mercantil, de los bienes hacia los servicios, con el turismo internacional como sector emergente con posterioridad a 1990.

4. Una cadena de valor es la secuencia de actividades necesarias para llevar los productos desde su concepción hasta el consumo final, se lleva a cabo por actores que planifican, organizan, coordinan y colaboran entre sí, para garantizar que el producto se ajuste a las exigencias de la demanda y, de este modo, percibir beneficios económicos estables en el tiempo. Una cadena global de valor constituye una forma de organización empresarial devenida del proceso de globalización, y se refiere a cadenas de valor cuyos eslabones no se encuentran ubicados en la misma zona geográfica, por lo que se aprovechan las ventajas comparativas y competitivas de las naciones donde se localizan cada uno de los procesos que intervienen en la consecución del producto final. Este tipo de cadenas resulta posible gracias a los importantes avances de la ciencia y la técnica, y al desarrollo de la informática y las comunicaciones (Anaya, 2015).

Se pretende que esta investigación aporte información y elementos necesarios para apoyar tanto el propósito de dinamizar las exportaciones cubanas de bienes a través de agroexportaciones, como la ulterior modernización del sector agropecuario doméstico, a partir de su mayor confrontación con el entorno internacional.

Por estas razones el trabajo inicia con una panorámica sobre las cadenas globales de valor en el sector agroalimentario y en particular en América. Seguidamente se enfocará a analizar el comportamiento histórico de las agroexportaciones cubanas con énfasis en ese destino geográfico, caracterizar su situación actual y valorar sus posibilidades de expansión, identificando nuevos rubros y mercados, con énfasis en las oportunidades de colocación de productos cubanos que pueden abrirse en su región natural de inserción, el continente americano.

Para lograr estos propósitos el trabajo se ha estructurado en seis secciones: la primera es esta introducción; la segunda se orienta a las cadenas globales en el sector agroalimentario y América; la tercera trata sobre el desempeño reciente del sector agropecuario cubano; la cuarta se dedica a examinar particularmente el desenvolvimiento agroexportador del país; la quinta, a explorar las demandas del continente americano, así como a develar las oportunidades potenciales que emergen de ese análisis; y la sexta resume las oportunidades y desafíos que pueden derivarse de los hallazgos de este estudio.

CADENAS EN EL SECTOR AGROALIMENTARIO MUNDIAL Y EN AMÉRICA

La cadena de valor agroalimentaria comprende, además de los eslabones de producción, transformación y comercialización, el abasto de insumos y equipos relevantes, así como todos los servicios que afectan de manera significativa a dichas actividades: investigación, extensión, capacitación y asistencia técnica, entre otros.⁵

Aunque el proceso globalizador ha transcurrido de manera menos acelerada en cuanto a las producciones agropecuarias y a las actividades a ella asociadas, estas no escapan de la tendencia global *“adquiriendo (...) una lógica de manufactura, comercialización, y distribución fuertemente industrial con mayores volúmenes de compra y venta, estándares de calidad y empaque, y posibilidad de diferenciar productos segmentando mercados para demandas específicas”* (Anlló, Bisang y Salvatierra, s/f, p. 19).

En la dinamización de este proceso a partir del último cuarto de siglo XX han influido varios factores, tanto desde el punto de vista de la demanda como de la oferta. A continuación se reseñan los más significativos.

En cuanto a la demanda, se aprecian cambios en los patrones y hábitos de consumo generados por: los mayores niveles de urbanización de las sociedades, las cuales al no contar con producciones de autoconsumo demandan más alimentos; el envejecimiento poblacional que se verifica mayormente en los países desarrollados, segmento de población que aprecia alimentos más saludables; la mayor dinámica de la vida cotidiana y la incorporación de la mujer al trabajo, que implican una menor disposición de tiempo para las labores culinarias y, en consecuencia, un incremento de la demanda de alimentos precocinados y listos para consumir; la mayor preocupación por elementos concernientes a la salud, y asociado a ello la preferencia por productos sanos, inocuos, orgánicos, con bajos contenidos en azúcares y grasas, que lleguen a manos de los consumidores con etiquetas que ofrezcan información sobre su contenido nutricional y origen; y la mayor preocupación por aspectos intangibles de los productos referidos a la manera en que estos son producidos, vinculados al bienestar animal, al cuidado del medioambiente y al no uso de trabajo infantil.

Estos cambios en los patrones del consumo se verifican en una transformación en la demanda de productos específicos, sobre todo en los países desarrollados. Se incorporan crecientemente a las dietas alimentos como carne, productos lácteos, frutas y hortalizas.

5. Ver “Las cadenas productivas agroalimentarias” en sitio: www.sagarpa.gob.mx/sdr/publics/estudios/CADENAS_AGROAL.PDF

Estas transformaciones en la demanda han derivado también en el incremento de las regulaciones no arancelarias a través del establecimiento de normas y estándares de obligatorio cumplimiento que brinden seguridad a los consumidores. Estas normas pueden ser dictadas por países, regiones, organismos no gubernamentales, grupos de consumidores, entre otros, y aunque la mayoría de las veces ciertamente se justifican, también puede ocurrir que se erijan como barreras al comercio, impidiendo el acceso de algunos países a determinados mercados.⁶

Del lado de la oferta, se aprecia una organización enfocada a satisfacer las exigencias de los mercados a los cuales apuntan. No obstante, no debe obviarse que, aunque los hábitos alimentarios y las preferencias de los consumidores no suelen variar tan rápidamente, la oferta también incide o manipula la demanda a través de crecientes campañas de marketing y otros instrumentos que van calando en las preferencias de los consumidores.

Las tendencias que se verifican en el comercio mundial de alimentos son las siguientes: progreso tecnológico e innovación en áreas como la biotecnología, las tecnologías de la información y las comunicaciones, y el transporte; desarrollo de servicios de apoyo a la cadena; penetración del capital transnacional; concentración de poder en reconocidas cadenas de supermercados.⁷ Estas cadenas de supermercados son las que dominan el mercado minorista, que es el activo más importante en este tipo de negocio, por lo que la penetración en mercados foráneos debe transcurrir a través de la inserción en esas cadenas.

En sentido general, la expansión de los supermercados desde inicios de los 90⁸ ha puesto en tensión a las redes tradicionales de comercialización local. Sobre este particular se encuentran reflexiones antagónicas: unas valoran la tendencia como algo muy negativo y otras como una oportunidad para el progreso.⁹ Dentro de los impactos negativos, se alude a que cada vez más los supermercados concentran el poder en la cadena, ya que resultan el vínculo más expandido entre millones de productores de un lado y millones de consumidores, del otro. Así, generan exclusión de los productores menos competitivos y, por lo tanto, se abren brechas de equidad entre los actores participantes.

Los productores de los países subdesarrollados no están adaptados a alcanzar determinados patrones de calidad, presentación o inocuidad, pues su demanda doméstica es poco exigente en estos términos. Aquellos que desean penetrar el mercado de exportación, enfrentan una brecha significativa entre los bajos estándares que exige la producción para el mercado doméstico y aquellos necesarios para las ventas externas. Según Humphrey y Schmitz (2000) esta brecha justifica el liderazgo de la firma líder (el supermercado), quien ejerce gobernanza ejecutiva, ya que asesora, controla e invierte para lograr acercar en el menor tiempo posible la oferta a las especificidades de la demanda.¹⁰

Otros elementos negativos que se aluden son: el impacto sobre el medio ambiente que ha generado la producción intensiva para poder satisfacer la demanda constante de estos compradores durante todo el año;¹¹ el desplazamiento de rubros de consumo local al reconvertir las tierras a ellos dedicadas a la producción de otros exportables, lo que deviene en importaciones de los primeros; y la concentración de tierras de países subdesarrollados en manos de grandes empresas transnacionales. Estas han otorgado créditos a campesinos, quienes ante la imposibilidad de cumplir con sus compromisos de pago, han optado por vender sus explotaciones y convertirse en trabajadores asalariados.

-
6. Algunas de las normas más difundidas son: las de la International Standard Organization (normas ISO), el Sistema de Análisis de Puntos Críticos de Control (normas HACCP), ambas referidas al control de la calidad de los procesos, y la norma europea GlobalGAP (Asociación Global para Buenas Prácticas Agrícolas) anteriormente llamada EureGAP (Euro Retailer Group Good Agricultural Practices).
 7. Desde hace alrededor de una década, se observa a nivel mundial una considerable disminución de comercios detallistas (fundamentalmente en Europa), imponiéndose la Gran Distribución Organizada (GDO): supermercados, grandes almacenes, galerías e hipermercados, hard discount (descuento importante) (ver Anaya, 2008a).
 8. Un ejemplo clásico de cadena de hortalizas comandada por supermercados puede encontrarse en Dolan, Humphrey y Harris-Pascal (2000).
 9. Algunos como Reardon, Berdegú y Farrington (2002) hacen un balance entre lo positivo y lo negativo.
 10. Esta tesis ha quedado semi-desmontada, al argüirse que no basta con la acción de la firma líder, sino que se precisa una actuación conjunta entre varios actores, así como la intervención en múltiples ocasiones de políticas públicas.
 11. Lo que ha conllevado, además, a la introducción de innovaciones y sistemas de manejo diferentes que permitan sortear la estacionalidad inherente a este tipo de productos. El uso de pesticidas, fertilizantes y otros químicos de manera sostenida en determinadas áreas, tiene un impacto en la calidad del suelo e impide el logro de producciones orgánicas en dicho suelo.

La distribución del valor generado entre los actores de las cadenas suele ser desigual, verificándose una mayor concentración en la fase de comercialización y una menor proporción en la producción. A medida que los comercializadores concentran mayor poder, esta relación se hace más desigual. La tabla 1 muestra algunos ejemplos.

TABLA 1. EJEMPLOS DE DISTRIBUCIÓN DEL VALOR AGREGADO EN CADENAS AGROINDUSTRIALES

Cadena	Distribución del valor agregado
Mango fresco, variedad Kent en el estado de Nayarit en México	Productores 26%; Central de abasto de Guadalajara 14%, Comercializador final 60%
Vegetales en Andhra Pradesh, India	Productores 22.75%; Mayorista 12.5%; Centro de Acopio 12,75%; Centro de distribución 11.75%; Supermercados 38%
Tomate en Honduras	Productores que venden a organizaciones 20%; Transporte 1%; Organizaciones de Productores 4%; Mayorista especializado en venta a supermercado 25%; Supermercados 30%.

Fuente: Elaboración propia a partir de SAGARPA y otros (2005), Reddy y otros (2010) y Lundy, Mark y otros (s/f).

Entre los efectos positivos están, por el lado de la oferta, el hecho de que estas empresas suelen invertir en toda la cadena y se integran verticalmente, para que los productores logren los estándares que los propios supermercados solicitan.¹² Los agricultores que logran contratar sus producciones con supermercados, por lo general, no son pequeños productores, tienen mayores posibilidades de acceder al crédito y emplean mayores cantidades de fertilizantes y productos químicos que el resto. En los contratos quedan especificados, por adelantado, las cantidades, calidades, fechas de entrega y precios de las producciones contratadas. Por lo general, bajo estos contratos, los agricultores ofertan productos de una alta calidad, y en ocasiones les añaden valor mediante la clasificación, limpieza, procesamiento y envasado.

Estos acuerdos contractuales pueden significar múltiples ventajas para los productores, ya que las firmas con las cuales negocian pueden proporcionarles insumos, asistencia técnica y entrenamiento, además de contar con un mercado seguro para la realización de sus producciones por largos períodos de tiempo.

Por el lado de la demanda, la mayor ventaja que suponen los supermercados es que mantienen una oferta estable, diversa, fresca, de calidad y conveniente para los consumidores. Además, bajo la modalidad de hipermercados, han llegado hasta los segmentos de menores ingresos (Stanley, 2010).

En la mayoría de los países se combinan varios tipos de producciones: los productores más poderosos y con mayores capacidades, se orientan a satisfacer las demandas de exportación; los más pequeños, con menores volúmenes de producción, a abastecer los mercados locales; y también puede ocurrir que algunos productores satisfagan un mercado intermedio que comprende la producción para la venta en el sector doméstico urbano moderno, donde los requerimientos de calidad y seguridad son mayores que los del mercado tradicional, pero aún menores que los del mercado de exportación, dado que estos consumidores están menos dispuestos a –o son menos capaces de– pagar los precios que la calidad de exportación supone.

En este tercer grupo entraría el llamado canal HORECA, que incluye hoteles, restaurantes y cafeterías (Stanley, 2010). Este canal ha ganado auge, entre otras razones, porque los precios que paga resultan mayores que los que se obtienen en los mercados locales, por lo que se erigen como factor de estímulo para su abastecimiento.

Para enfrentar los desafíos que supone la articulación de cadenas de valor en países subdesarrollados, las políticas públicas y su articulación con el sector privado, han constituido soportes claves, tanto para crear condiciones propicias a la generación de encadenamientos como para la reducción de las brechas de equidad entre actores que el nuevo modelo imperante supone.

12. En la India, adicionalmente, se ha acortado el número de intermediarios en la cadena con lo cual los productores capturan una proporción mayor del valor creado que mediante los sistemas tradicionales de venta (Ver Reddy y otros, 2010).

Intervenciones en estas áreas en varios países de América Latina y el Caribe, han apoyado el establecimiento de aglomeraciones que han logrado dinámicas internas que les han permitido la articulación con cadenas globales de valor (como la de la frambuesa en Chile), o un mejor posicionamiento en el mercado interno (como la de la manzana en Brasil).

Igualmente, las políticas de articulación productiva han apuntado al fortalecimiento de las relaciones entre actores participantes en las cadenas de valor agroindustriales. En los casos de éxito, han sido claves para el progreso y el posicionamiento principalmente de los pequeños productores.

En la India, existe desde 1991 una institución, Mahagrapes, que funciona como socio de mercadeo para un grupo de cooperativas productoras de frutas y hortalizas de ese país. Esta asociación nace con apoyo gubernamental y su función es negociar mejores precios para los productores, pero también proveerlos de asistencia técnica, insumos que compra de forma mayorista –a mercados como Australia (fertilizantes y pesticidas) y España (bolsas plásticas y otros envases)–, e información de mercados gratuita, para ayudarlos a alcanzar los estándares exigidos por los mercados de exportación.¹³ Este ejemplo es mezcla de acción colectiva y cooperación público-privada, por el rol de facilitador que ha asumido el gobierno, sobre todo en lo concerniente a formación y asesoría técnica.

El acceso a servicios profesionales de apoyo, imprescindible para lograr el upgrading en las cadenas de valor hortofrutícolas, también ha sido foco de intervención. Según Odonne y Padilla (2014), los servicios profesionales para tal fin en las cadenas hortofrutícolas se pueden agrupar en tres áreas: buenas prácticas agrícolas y certificaciones, investigación y desarrollo, e información de mercados. Estos servicios son provistos por diferentes agentes y en no pocas ocasiones su provisión es insuficiente en el mundo subdesarrollado, aunque las naciones con cadenas agroindustriales orientadas a la exportación han impulsado alternativas.

LA DEMANDA EN AMÉRICA

Para lograr un acercamiento a la demanda del continente, se exploraron 31 productos, para los cuales Cuba tiene cierto potencial exportador ya que son rubros que se producen en el país (ver anexo 1).

Las importaciones en cantidades físicas desde América, muestran que Estados Unidos es el principal importador para la mayoría de los productos, y en muchos de ellos Canadá ocupa el segundo escaño. Las dinámicas de los principales importadores para cada rubro entre 1989 y 2017 se muestran en la figura 1.

El anexo 2 muestra información recabada¹⁴ sobre elementos de interés vinculados con la demanda en Canadá y Estados Unidos, que como ya se ha documentado, se trata de los destinos más importantes en el continente americano. Particularmente Canadá es el mercado al cual se dirige la mayoría de las exportaciones de frutas y vegetales que realiza Cuba, aunque de manera esporádica. Además, es el principal emisor de turistas hacia Cuba, lo cual puede ser aprovechado para estudiar las preferencias de ese mercado. Estados Unidos es el mercado que otrora fuera el destino más importante para Cuba y que cuenta con una demanda de importaciones creciente que lo hace sumamente atractivo.

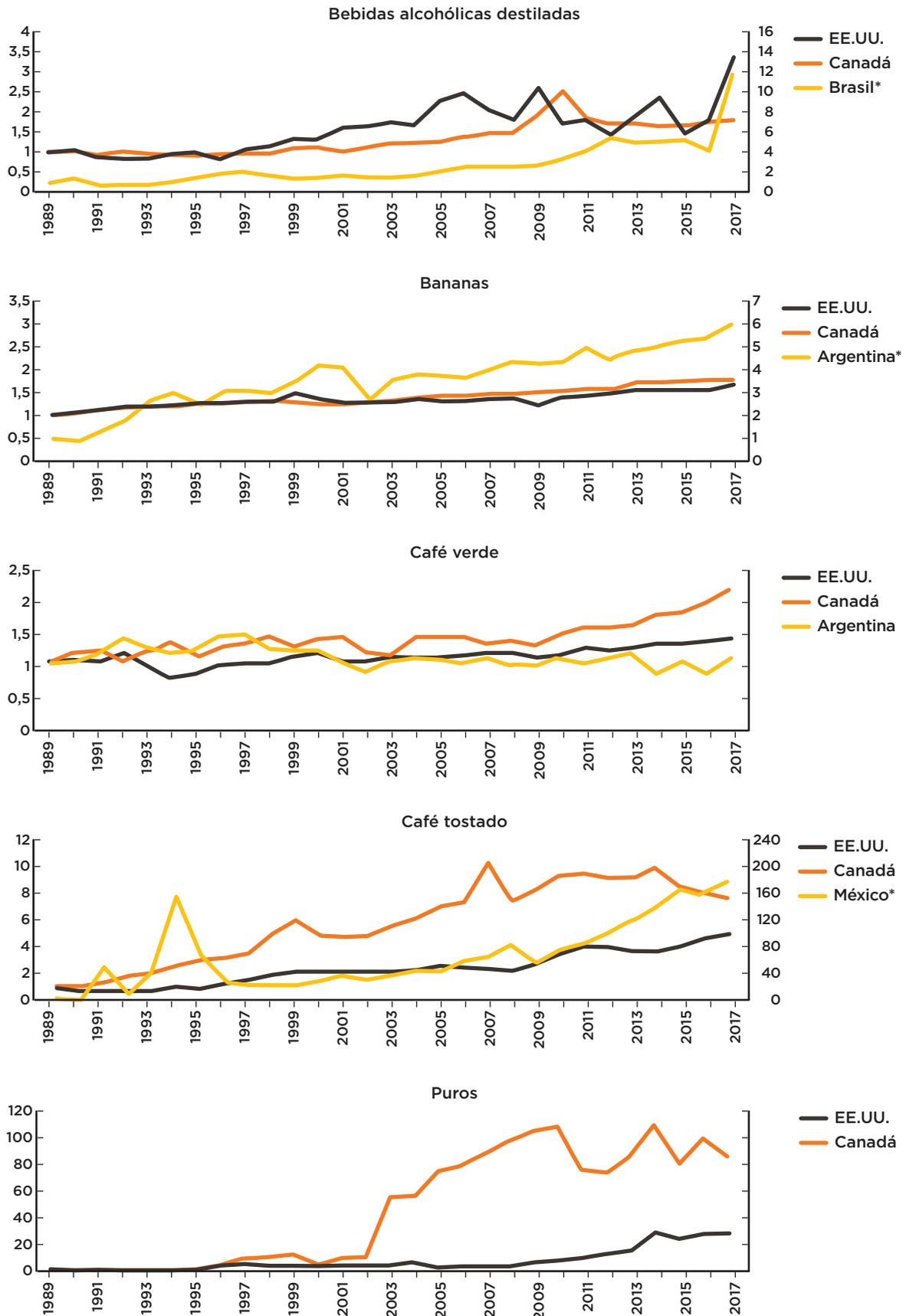
Ambos mercados tienen restricciones a la entrada de productos de este tipo (estándares públicos y privados). El incumplimiento de los estándares y normas que regulan las importaciones significa, como mínimo, el rechazo de los productos. En casos más drásticos, se aplican multas y posibles decomisos de los productos (TFO, 2013). Por tanto, competir en precios, con una oferta no acorde a la demanda, no es una opción posible.

Hasta el momento, Cuba solo tiene acceso al mercado canadiense por la vigencia de la política de bloqueo que Estados Unidos impone al país.

13. Esta experiencia se encuentra bien descrita en Roy y Thorat (2008).

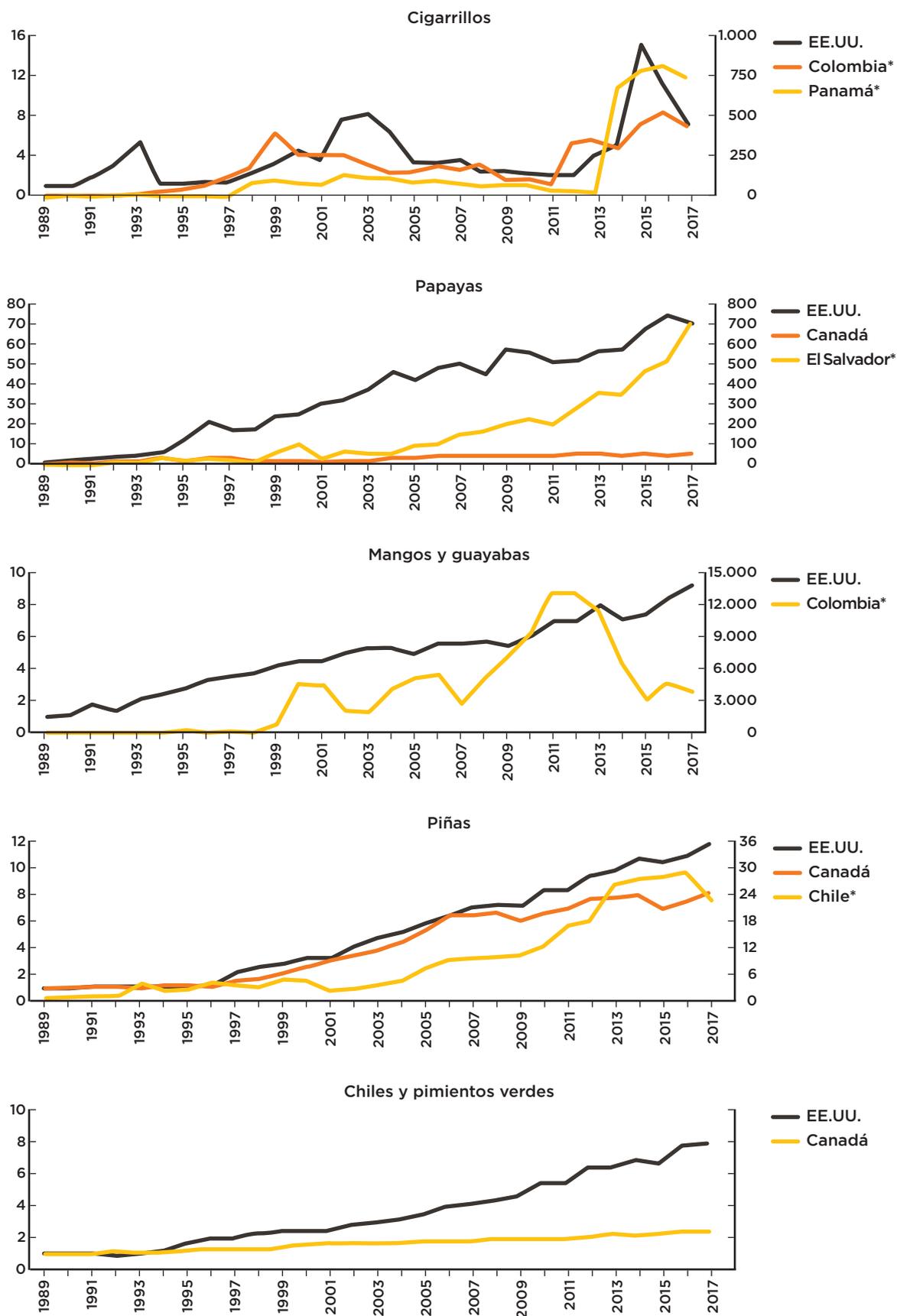
14. Se ha tratado que los elementos a mostrar sean homogéneos para los dos mercados, pero la pluralidad de fuentes que fue preciso consultar, así como la no disponibilidad de información sobre algunos elementos ha imposibilitado que se cumpla completamente este propósito.

FIGURA 1. DINÁMICA DE LAS IMPORTACIONES DE AMÉRICA DE PRODUCTOS SELECCIONADOS (1989=1)



(*) Eje vertical secundario de la escala
Fuente: Elaboración propia a partir de FAOSTAT (2019)

FIGURA 1. DINÁMICA DE LAS IMPORTACIONES DE AMÉRICA DE PRODUCTOS SELECCIONADOS (1989=1)



(*) Eje vertical secundario de la escala
Fuente: Elaboración propia a partir de FAOSTAT (2019)

La manera de posicionar los productos en estos mercados varía, según el canal de distribución. Existen ferias donde los exportadores pueden promocionar sus productos,¹⁵ se pueden realizar contactos con los departamentos de compra de los supermercados los cuales aplican reglas para la introducción de nuevos rubros,¹⁶ establecer relaciones con los importadores o mayoristas, entre otras posibilidades. En cualquiera de los casos, el producto que se ofrezca debe contar con: calidad manifiesta en el cumplimiento de las normas que cada mercado exige; cantidad demandada por el importador en dependencia del segmento de mercado que se desee atender;¹⁷ estabilidad y seriedad en la relación y en la entrega (TFO, 2013; Oliver, 2015).

Para las negociaciones es requisito indispensable mantener una comunicación ágil entre exportadores e importadores, por ello cobran especial relevancia los medios disponibles (correo electrónico, teléfono, internet). Bajo ninguna circunstancia el exportador debe incumplir con los términos pactados.

Una estimación mediante el método TRAMO-SEATS,¹⁸ realizada para el período 2012-2016 (ver Anaya, 2016), para el caso particular de mangos, guayabas y mangostanes, limones y limas, naranjas, toronjas, jugo de naranja simple y concentrado, y jugo simple de limón, preveía que las demandas se mantuvieran crecientes, de no ocurrir ningún hecho extraordinario que modificara los patrones de consumo y la capacidad importadora de los países receptores.

En este epígrafe se ha evidenciado que existe una demanda en América de rubros que Cuba produce y que potencialmente podría exportar. De tal modo, para poder responder las preguntas de investigación propuestas, se explora en la siguiente sección, la oferta doméstica de productos agropecuarios que constituye la base de futuras exportaciones.

SECTOR AGROPECUARIO CUBANO: DESEMPEÑO RECIENTE

A partir de las medidas adoptadas en los marcos del proceso de actualización¹⁹ del modelo económico y social cubano, se asiste a una dinámica favorable del sector, que ha crecido como promedio 2,2% anualmente entre 2006²⁰ y 2018 (ver figura 2). Con todo, este crecimiento es inferior al de la economía cubana en su conjunto (crecimiento medio del PIB de 3,5% en ese mismo período). Por lo tanto, se puede afirmar que el sector agropecuario retarda la dinámica de crecimiento general y que debe crecer con mayor vigor para lograr los objetivos del mejor abastecimiento al mercado interno, de la sustitución de importaciones y del progreso de las exportaciones.

Al examinar las dinámicas por tipo de actividad, se observa que entre los productos agrícolas (ver figura 3) solo los cítricos y los vegetales muestran decrecimiento con relación al año 2006. En el caso de los cítricos, este comportamiento se debe a la entrada a Cuba en 2007 de la enfermedad Huanglongbing (HLB), también conocida como 'citrus greening' o dragón amarillo, de efectos devastadores para estas plantaciones (ver Anaya, Deere y otros, 2016). La caída de la producción de vegetales se asocia a afectaciones por la sequía y a ajustes estadísticos.

15. En Estados Unidos se realizan alrededor de dos veces al año.

16. En Estados Unidos, por ejemplo, estas reglas incluyen el envío de muestras que cumplan con las normas, el pago por promocionar el producto en los supermercados, y en ocasiones el pago por retirar los productos de las estanterías en caso de que tras un período de tiempo previamente establecido no haya logrado una demanda favorable (Rocha, 2011).

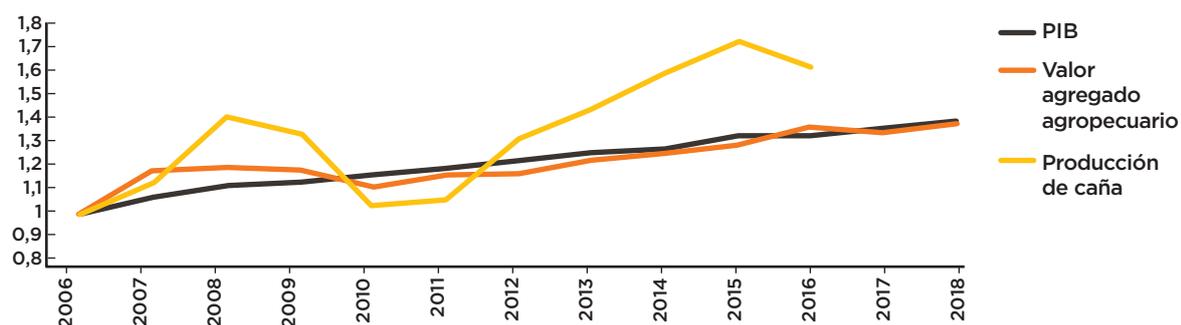
17. Los mercados de nichos pueden resultar una opción para países como Cuba con pocos volúmenes de producto. Tampoco se necesitan grandes volúmenes para la introducción de nuevos productos, ya que solo se requieren muestras. Sin embargo, si los productos logran aceptación en los mercados de destino, sí se requerirán volúmenes mayores con la periodicidad y requerimientos que el importador establezca.

18. Anaya (2016) empleó series anuales de importación de los productos seleccionados de cada uno de los mercados en estudio que obtuvo en FAOSTAT.

19. Se trata del término acuñado para el proceso de transformación que acontece en la economía y la sociedad cubanas a partir de la aprobación de los Lineamientos en 2011, aunque en el caso del sector agropecuario cubano este proceso inicia anticipadamente, en el año 2007 a raíz del discurso del entonces Presidente Raúl Castro el 26 de julio de ese año.

20. Se ha tomado el 2006 como referencia o punto de comparación, ya que fue el año previo al período de introducción o revitalización de medidas para dinamizar la agricultura cubana.

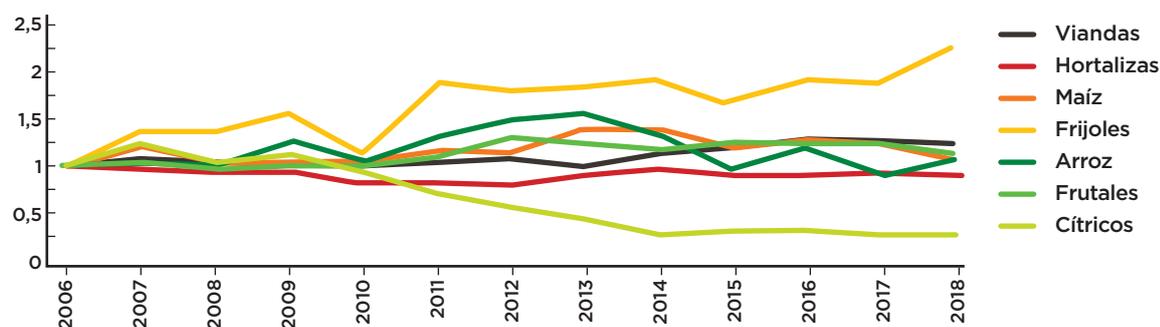
FIGURA 2. DINÁMICA DEL SECTOR AGROPECUARIO (2006=1)



Fuente: elaboración propia a partir de ONE (2011) y ONEI (2014, 2019)

Los aumentos más importantes se observan en el frijol, las viandas y los frutales. El arroz y el maíz que al igual que el frijol, cuentan con programas de sustitución de importaciones, progresaron años atrás y dan síntomas de retroceso en los últimos dos años.

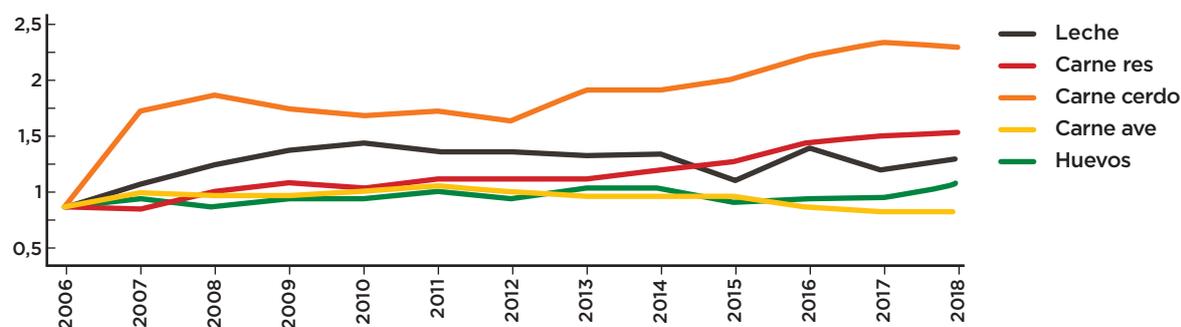
FIGURA 3. DINÁMICA DE LAS PRODUCCIONES AGRÍCOLAS (2006=1)



Fuente: elaboración propia a partir de ONE (2011) y ONEI (2014, 2019)

Por lo general los productos de origen animal (ver figura 4) crecen con relación a 2006, en especial la carne de cerdo, que ha sido beneficiada por un programa de sustitución de importaciones sobre todo con destino al sector turístico. El ligero repunte que experimentaron las producciones avícolas entre 2009 y 2014 se pierde al finalizar el período.

FIGURA 4. DINÁMICA DE LAS PRODUCCIONES PECUARIAS (2006=1)

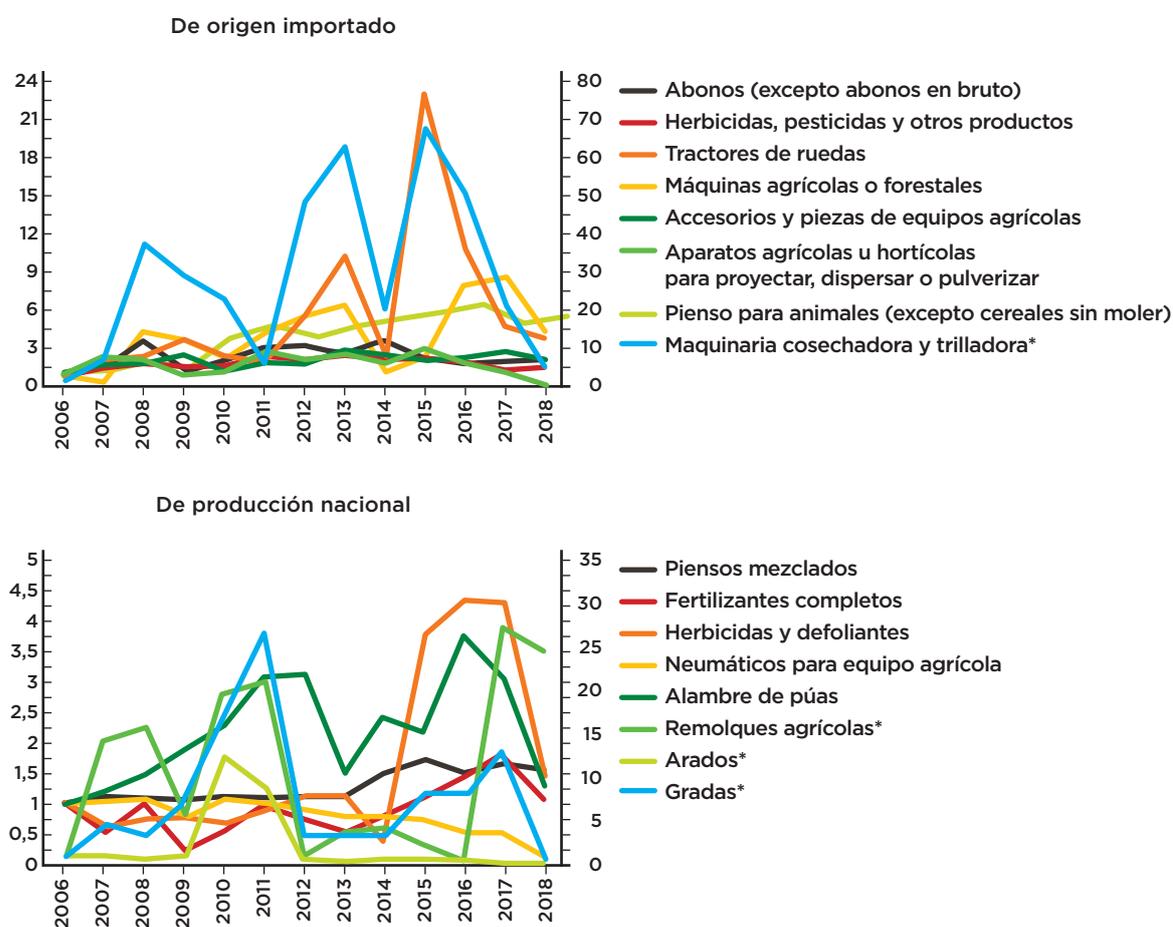


Fuente: elaboración propia a partir de ONE (2011) y ONEI (2014, 2019)

De todas las medidas implementadas, fue la entrega de tierras en usufructo la que mayores expectativas generó por su posible impacto en el incremento del volumen de producción. Sin embargo, los resultados no se corresponden con lo esperado, evidenciando que es preciso complementar esa entrega de tierras con otros factores de producción y decisiones descentralizadoras que permitan cerrar exitosamente el ciclo productivo.

Esta medida ha contribuido a que la administración de la superficie agrícola se realice cada vez más por actores del sector no estatal,²¹ cuya participación se ha movido de 64% en 2007 a 68% en 2017 (ver ONE, 2008 y ONEI, 2018). A pesar de este cambio en la forma de gestionar la tierra estatal que ha dado lugar a la diversificación de actores productivos en el sector, el resto del modelo de gestión se ha mantenido con poca variación y con posterioridad es que se introduce la realización de experimentos sobre los mercados de insumos y de productos agropecuarios.

FIGURA 5. INSUMOS Y EQUIPAMIENTOS SELECCIONADOS CON DESTINO AL SECTOR AGROPECUARIO CUBANO (2006=1.0)



Fuente: elaboración propia a partir de ONE (2011) y ONEI (2014, 2019)

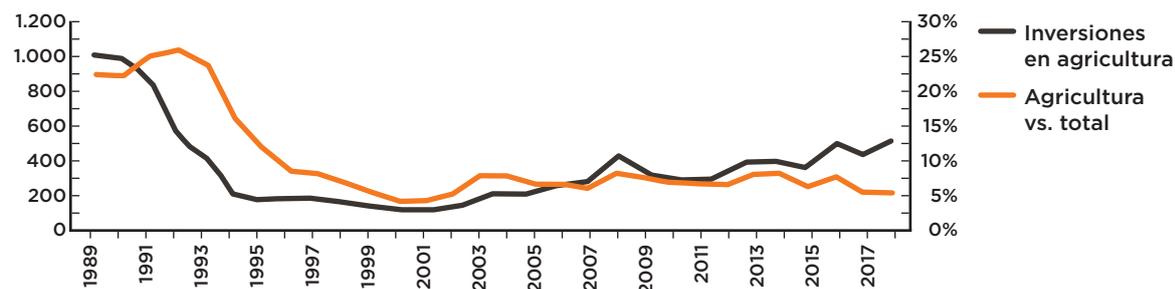
Los insumos han mostrado un comportamiento inestable a partir de 2006 (ver figura 5), y los niveles que se alcanzan aún distan de los de finales de los años 80. Por demás, estas cifras recogen las dinámicas de las importaciones realizadas para el sector en su conjunto, las cuales no se equi-

21. Incluye tres tipos de cooperativas: las Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS) donde los campesinos mantienen la propiedad de sus tierras y medios y se unen para recibir servicios básicamente; las Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA), donde la propiedad de la tierra y los medios es colectiva y surgen a partir de la unión voluntaria de antiguos propietarios individuales; y las Unidades Básicas de Producción Cooperativa, donde la tierra es del Estado y se gestiona en calidad de usufructo y los medios de trabajo son propiedad de la cooperativa. Además, el sector no estatal incluye a los productores privados no cooperativizados.

distribuyen entre los diferentes cultivos o actividades ganaderas. La tendencia al mejoramiento que se observa para algunos renglones en años puntuales con relación a 2006 está asociada a un incremento de las importaciones con destino a promover actividades de exportación, fundamentalmente al propósito de recuperar la caña de azúcar.

Las inversiones muestran una ligera tendencia al alza, sin embargo, siguen definiéndose de manera centralizada y su participación en las inversiones totales del país es apenas un 5% (ver figura 6)

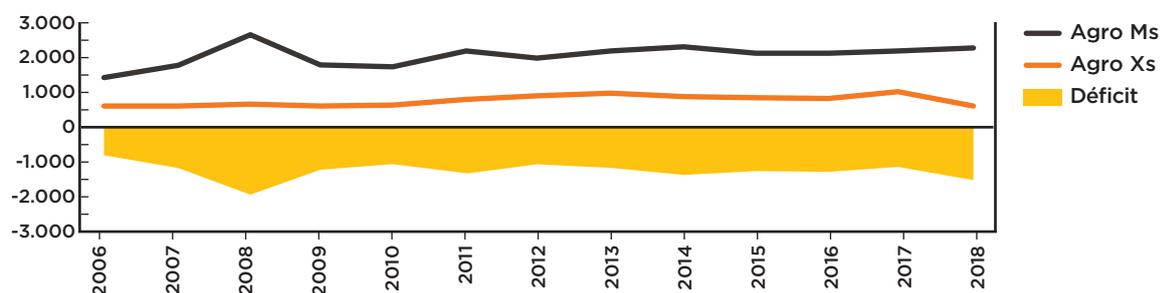
FIGURA 6. INVERSIONES EN EL SECTOR AGROPECUARIO CUBANO, 1989-2018 (EN MILLONES DE CUP)



Fuente: elaboración propia a partir de ONE (2006, 2011) y ONEI (2014, 2019)

Por otra parte, el balance comercial externo del sector agropecuario se mantiene en déficit (ver figura 7): la tendencia al aumento en las importaciones sobrepasa la correspondiente a las exportaciones de ese origen; el comportamiento de los precios de las importaciones ha sido el principal responsable de este resultado, ya que las cantidades importadas se han comprimido para muchos rubros. Ello en un contexto en el cual el valor de las exportaciones de agroproductos representa menos de la cuarta parte del generado en 1989, básicamente por la contracción de los volúmenes de exportación, en lo que influye decisivamente la retirada de Cuba del mercado internacional como líder en la exportación de azúcar y la caída en las exportaciones de cítricos frescos y procesados por la contracción de la producción causada por el HLB.

FIGURA 7. COMERCIO EXTERIOR AGROPECUARIO (EN MILLONES DE CUP)



Fuente: elaboración propia a partir de ONE (2011) y ONEI (2014, 2019)

En resumen, del 2007 a la fecha se han implementado muchas medidas relativas al sector agropecuario, sin embargo, sus resultados aún son insuficientes, ya que persisten importantes limitaciones materiales y organizativas sobre las que habrá que actuar si se desean impactos positivos a corto plazo.

Este relativo estancamiento tiene un reflejo en el comportamiento de las agroexportaciones, cuya trayectoria y desempeño reciente, se examinan a continuación.

AGROEXPORTACIONES EN CUBA: ANTECEDENTES Y ACTUALIDAD

La historia de las agroexportaciones cubanas previa a 1959 está intrínsecamente ligada al comercio de Cuba con Estados Unidos. En época tan temprana como mediados del siglo XIX las ventas de azúcar cubano a los Estados Unidos comenzaron su expansión sistemática, pero no es hasta las dos primeras décadas del siglo XX que el capital norteamericano se involucra en esta rama doméstica sin ningún tipo de barrera. En consecuencia, se produce un salto en la producción azucarera cubana de cerca de un millón de toneladas a inicios de siglo hasta cuatro millones a finales de la década del 20. El azúcar crudo recibía precios preferenciales en el mercado de EE. UU. y los artículos norteamericanos entraban apenas sin restricciones al mercado cubano.

Durante el siglo XX también comienzan a repuntar las producciones hortícolas y de frutas en Cuba. Un incentivo importante para dicha dinámica fue, igualmente, la exportación de estos productos al creciente mercado de EE. UU. En el caso de los vegetales destacan las ventas de tomates, pimientos, berenjenas, quimbombó, pepinos y habichuelas. Estas exportaciones fueron de más de 25 mil toneladas de noviembre de 1938 a octubre de 1939. En el caso de las frutas no cítricas, las ventas externas se ubicaron en cerca de 50 mil toneladas en ese mismo período, entre ellas piña, aguacate y fruta bomba (ver Junta Nacional del Censo, 1943, pp. 394 y 411-412).

En 1958 Cuba era el segundo proveedor más importante de importaciones agrícolas a EE. UU. (ligeramente después de Brasil), con una participación del 11,5% en el valor de las agroimportaciones estadounidenses de ese año. Además de ser el principal proveedor de azúcar a ese mercado, Cuba también fue durante la década del 50 el principal proveedor de vegetales frescos de invierno, cítricos y frutas tropicales (Messina, 2001, p. 2).

Las producciones de frutas estaban a cargo de pequeños productores, a excepción de la piña que se lograba a gran escala. El necesario financiamiento para las producciones exportables era provisto en su mayoría por casas comisionistas o agentes de venta que contrataban la fruta para su posterior comercialización. A lo largo de las carreteras y las líneas férreas se construyeron casas de empaque, buscando la cercanía con la transportación que se hacía en camiones y trenes hasta el puerto de La Habana. La fruta se transportaba en contenedores refrigerados a New York y New Orleans, y por tren marítimo a la Florida. Una vez en las ciudades de destino, la fruta era vendida en subastas y por firmas comisionistas (Minneman, 1942).

Asimismo, durante el siglo XX se desarrollan inversiones de capitales norteamericanos en la rama citrícola. Sin embargo, se arriba a los años 60 con un nivel de producción de unas 60 mil toneladas. Esta escasa expansión se debió fundamentalmente a las barreras impuestas por la competencia de la potente industria citrícola de EE. UU. La producción citrícola cubana sólo debía complementar las producciones norteamericanas: se fomenta la toronja en la antigua Isla de Pinos, para cubrir el mercado estadounidense en un período del año en que todavía este país no tenía fruta disponible, específicamente entre los meses de agosto y octubre.

Con todo, las agroexportaciones cubanas no azucareras hacia Estados Unidos nunca sobrepasaron el 4% de las importaciones de ese país desde Cuba y por lo general tenían mucho menos peso. El azúcar y productos relacionados representaron entre 84 y 89% de las agroexportaciones hacia EE. UU. en el período 1947-60, seguidas del tabaco y los cigarros, que aportaban de 6 a 10% (ver Deere, 2015).

Tras la ruptura de relaciones comerciales de EE. UU. con Cuba, comienza una nueva etapa en las agroexportaciones cubanas. Se inician nuevos programas para la diversificación, aunque las exportaciones de azúcar se mantuvieron como las preponderantes pero re direccionadas a los mercados de la antigua Unión Soviética y países exsocialistas de Europa.

En el período previo a 1989 el mayor auge entre las frutas lo experimentaron los cítricos con la implementación del Programa Nacional de Cítricos (PNC) a partir de 1967. Detalles sobre el PNC pueden consultarse en Nova (2002), García (2001), Mederos y Abreu (2007). El destino fundamental de los cítricos, mayoritariamente frescos y en menor cuantía jugos, era también los antiguos países socialistas.

En adición a los cítricos, se desarrollaron otras agroexportaciones no tradicionales como las de pimientos, papas y jugo de mango. El resto de los productos agropecuarios aparecían solo de manera esporádica e irregular entre las exportaciones cubanas (ver tabla 2).

TABLA 2. CUBA, AGROEXPORTACIONES NO TRADICIONALES SELECCIONADAS, 1981-90 (EN TONELADAS)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Papas	18766	15818	10061	19366	28241	32242	18767	17321	9934	4575
Cítricos frescos	255906	319451	381917	378462	449473	469012	505197	535972	440211	456689
Conservas frutas y veget.	11969	9938	13961	9287	20097	24535	30784	26976	18204	15002
Plátano				3	298		2			
Piña				15	2		37	64	553	83
Coco	71	332	42	306	194	488	487	821		
Fruta bomba							2			
Mango				41	105	74	110	244		
Aguacate					4				41	13

Fuentes: Elaboración propia a partir de Mañalich (2001) y ONE (2006)

Después de la pérdida de sus principales mercados entre 1989-1992 y del definitivo redimensionamiento del sector azucarero en 2002, las agroexportaciones cubanas se mantienen deprimidas representando apenas una quinta parte del nivel de 1985 (ver figura 8). La caída del socialismo en Europa significó la pérdida del trato preferencial de esta comunidad de países a Cuba, que le había permitido aislar su economía por un largo período del inestable comportamiento del mercado mundial de commodities y captar flujos sustanciales de ahorro externo para financiar su proyecto de desarrollo. La pérdida de tales transferencias externas, así como del acceso a créditos blandos y a largo plazo para fomentar el desarrollo del país, implicó una violenta reducción de la capacidad de financiamiento de inversiones e insumos, que tuvo una incidencia acrecentada en el caso de la base agrícola de las agroexportaciones. El sector agropecuario se encuentra entre los que más sufrieron los impactos de la restricción financiera externa, debido a la alta dependencia que desarrolló de insumos de origen importado. Baste decir que, si el PIB decreció en un 35% entre 1989 y 1993, el valor agregado agropecuario lo hizo en un 52%.

Las agroexportaciones azucareras (azúcar y productos relacionados) se han mantenido dominando la estructura de las mismas en la mayor parte del periodo considerado. Las excepciones se encuentran entre 2003 y 2010, y en el pasado 2018, cuando aportaron menos de la mitad.

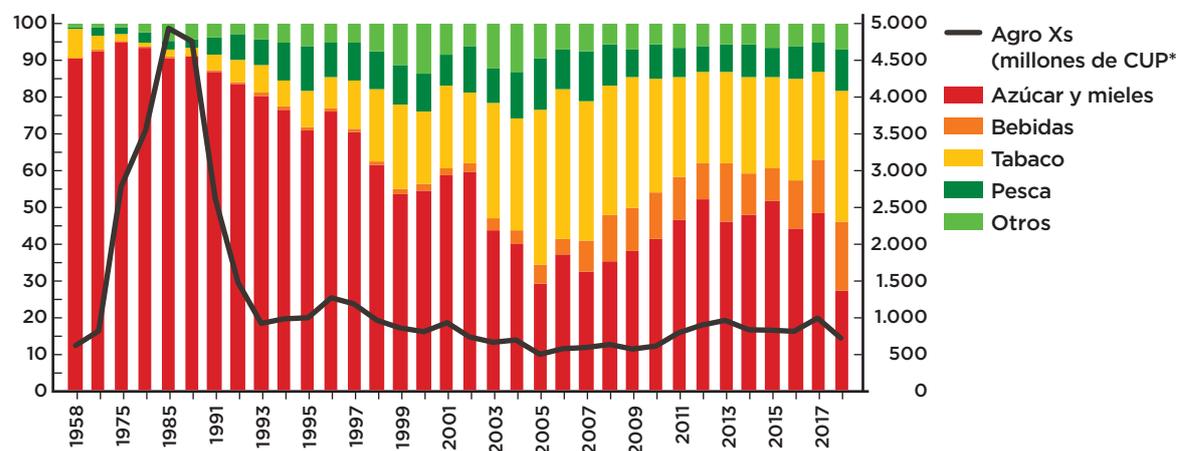
Ante el cambio radical en el escenario externo se hizo impostergable la implementación de un conjunto de medidas dirigidas a la redirección de los flujos de comercio.

Entre las medidas de política que impactaron a la mayoría de los sectores económicos vinculados a la exportación y en particular a las agroexportaciones, destacan las siguientes:²² introducción de una nueva forma de regulación de estas actividades, los denominados *esquemas de autofinanciamiento en divisas*, que después derivaron en *presupuestos de ingresos y gastos en divisas (PIGD)*; *políticas sectoriales* dirigidas a estimular las actividades generadoras de ingresos en divisas, entre ellas las agroexportaciones tradicionales y nuevas, como el azúcar, el café, los cítricos y el tabaco; importantes adecuaciones y modificaciones en el *marco institucional*; *regímenes aduaneros especiales*; provisión de *financiamiento a las exportaciones* (en un inicio, la asignación directa de divisas a los productores de exportables para la adquisición de insumos; luego de la reestructuración del sistema bancario, son sus instituciones las encargadas de movilizar recursos internos y externos para financiar algunas actividades de exportación); participación en *ferias nacionales e internacionales*; creación del *Programa Nacional de Incentivos para el Fomento de las Exportaciones* dirigido a las exportaciones no tradicionales; *inversión en el extranjero y en cadenas de comercialización*. En este último caso, pueden mencionarse

22. Ver Quiñones y Mañalich (2002, pp. 2-5).

varios ejemplos relacionados con la agroexportación: el acuerdo concertado en 1994 entre la Corporación Habanos S.A. y la empresa europea *Altadis* (cuarto grupo comercializador a escala mundial y el primero en la distribución de puros), así como la asociación económica en 1993 con la firma *Pernaud Ricard* para la comercialización externa del ron *Havana Club*.

FIGURA 8. AGROEXPORTACIONES CUBANAS, DESEMPEÑO Y COMPOSICIÓN (1958-2018)



(*) Eje vertical secundario. Fuente: elaboración propia a partir de ONE (2006, 2011) y ONEI (2014, 2019)

En relación con el sector agroexportador se implementaron medidas de carácter específico, entre las que cabe mencionar la cooperativización de parte de las empresas estatales, que dio origen a las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC), y la entrega en usufructo de tierras estatales a nuevos productores para la generación de fondos exportables, entre ellos tabaco y café.

En el caso específico de las exportaciones de cítricos, hubo que reestructurarlas hacia los productos industrializados, donde existían mejores posibilidades de reinserción internacional. Solo se mantuvo la venta de pequeñas cantidades de fruta fresca en determinados mercados europeos, aprovechando nichos o ventanas a inicios del período invernal, cuando la fruta cubana está disponible antes que la de otros competidores. Además, Cuba formó en esta área alianzas productivas con capital extranjero, original de Grecia, el Reino Unido, Israel y Chile.

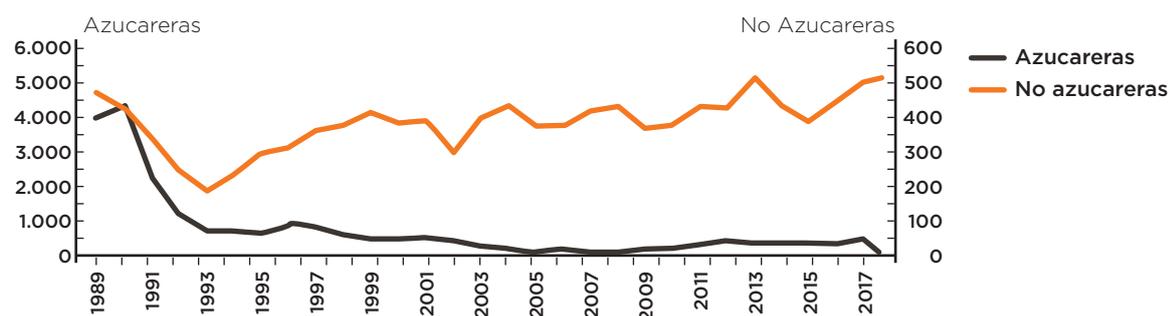
En el caso de los rones también fue preciso reestructurar mercados de destino y surtidos. Actualmente la comercialización se lleva a cabo a partir de rones añejados, basada en la asociación económica con capital francés que ha logrado avances significativos.

Finalmente, el caso del tabaco ha sido el más exitoso. Al contar con una materia prima verdaderamente excelente, con marcas de prestigio (tanto antiguas como recientes) y una tradición de casi cinco siglos, los puros cubanos son muy apreciados en el mercado internacional, particularmente los de más alta categoría. Esta producción ha logrado una fuerte dinámica a partir de mayores incentivos a los productores en toda la cadena. Aquí también se han concertado alianzas con capital español, francés, holandés y del Reino Unido.

La actividad cañero-azucarera no se benefició de la posibilidad que brindaron los esquemas de autofinanciamiento de contar con cierta estabilidad en los suministros de origen importado y tampoco pudo aprovechar el creciente mercado interno en divisas. Tal discriminación, en conjunción con un ciclo a la baja en los precios internacionales del azúcar, tuvo su reflejo en una persistente tendencia al deterioro de la actividad de este sector, que finalmente tuvo que ser reestructurado a partir de 2002.

Así, si se distingue entre las agroexportaciones azucareras y las no-azucareras (resto de los agroproductos), se observan tendencias bien diferentes en su desempeño (ver figura 9).

FIGURA 9. AGROEXPORTACIONES CUBANAS, AZUCARERAS Y NO AZUCARERAS (1989-2018)



Fuente: elaboración propia a partir de ONE (2006, 2011) y ONEI (2014, 2019)

Las transformaciones previamente comentadas fueron introducidas entre 1993 y 1999, durante una etapa de franca apertura comercial. A partir del 2000 comienza una etapa de reordenamiento del comercio exterior, en que se retrocede en el proceso de descentralización previo y que se manifestó en un estancamiento e inestabilidad del desempeño agroexportador. En 2009 se regresa a los esquemas de financiamiento a las exportaciones, esta vez denominados esquemas cerrados de financiamiento. A diferencia de los anteriores, permiten financiar no solo insumos corrientes en divisas, sino también gastos de inversión.

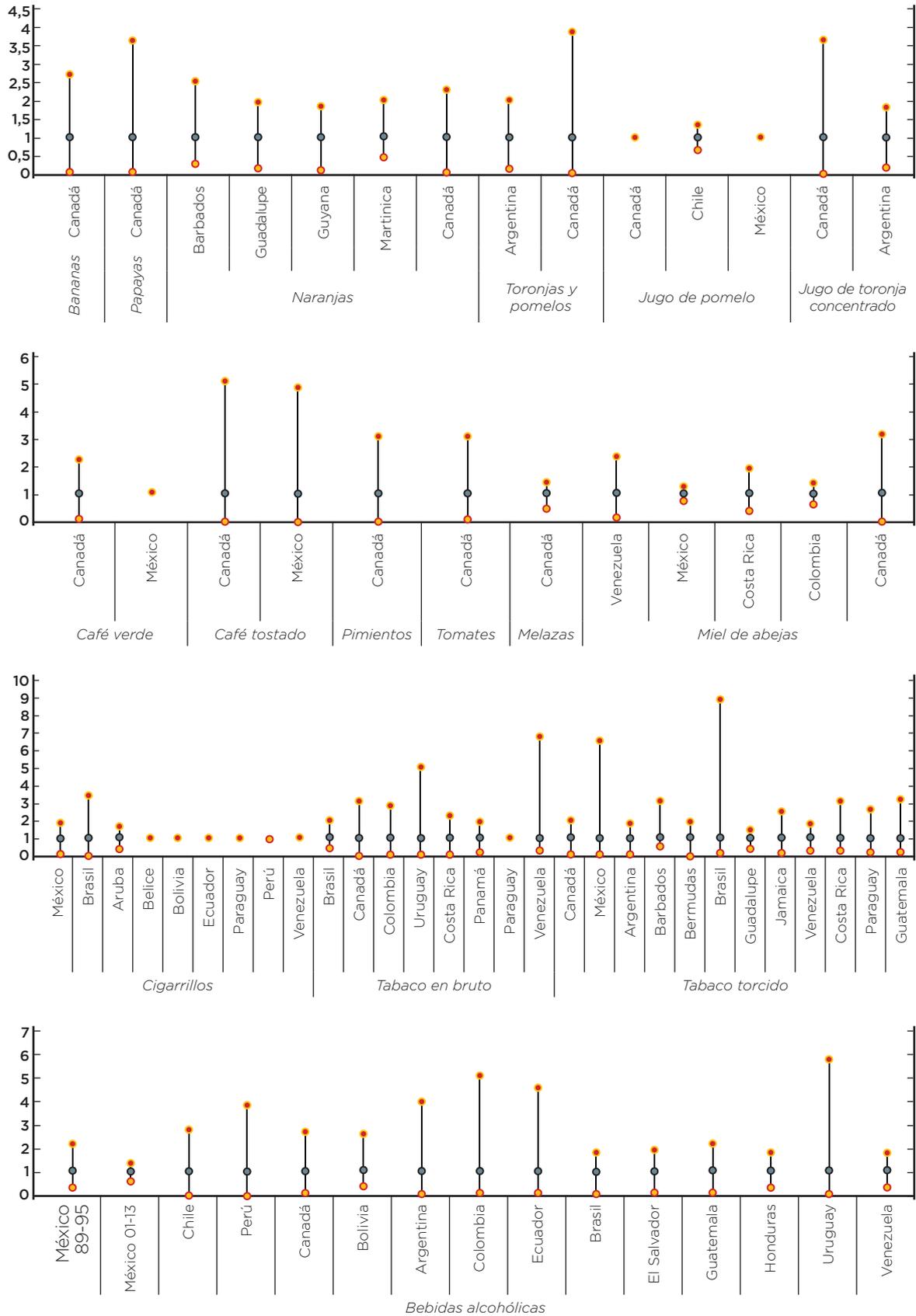
Con todo, las agroexportaciones cubanas –salvo algunos casos muy específicos como el tabaco o las bebidas alcohólicas– han mantenido un comportamiento muy errático. Especialmente hacia América, se aprecia que su ocurrencia es poco sistemática, concentrada en un grupo reducido de rubros y con pocos países de destino (ver figura 10 y anexo 3).

Entre las razones que subyacen a este comportamiento se pueden mencionar:

- Escaso conocimiento del funcionamiento del mercado global de productos de origen agropecuario, para la mayoría de los productos no tradicionales. Subvaloración del rol que juegan las cadenas globales de valor y de la posibilidad de inserción en otras fases del proceso, no solo con productos listos para la venta.
- Oferta que no cumple los estándares que exigen los mercados externos por diferentes motivos, desde rezagos tecnológicos hasta cuestiones regulatorias y de organización.
- Ineficiencia en las cadenas de valor internas por: énfasis en el eslabón de la producción, minimizando el rol de otros eslabones y de la demanda; verticalidad organizativa que lastra las necesarias relaciones horizontales entre los agentes que intervienen en las cadenas y dificulta la coordinación entre ellos; falta de incentivos para algunos de sus actores debido a una desigual distribución entre ellos del valor que se genera en la cadena; destrucción de valor de los productos a causa del mal manejo, deficiencias infraestructurales, entre otros aspectos.
- Monopolio del comercio exterior, que resulta incompatible con la forma actual de hacer negocios de este tipo, donde predominan cada vez más los acuerdos o contratos directos entre productores, mayoristas y minoristas, e incluso directamente entre productores y minoristas.
- Política de precios internos, incluido el sobrevalorado tipo de cambio oficial, que no estimula la exportación.
- Competencia entre varios destinos de la producción doméstica, a saber: el consumo de los hogares, de las instituciones públicas, de los turistas, el consumo social, el abastecimiento a los nuevos y crecientes negocios no estatales en gastronomía y restauración, la demanda de la red industrial y la exportación.

Para documentar la trayectoria de las agroexportaciones cubanas hacia Latinoamérica, se tuvo acceso a las exportaciones del país a través de los reportes de importaciones de las naciones del continente americano que se registran en FAOSTAT, ya que las estadísticas que publica la Oficina Nacional de Estadísticas e Información para Cuba cuentan con un grado de agregación que no permite realizar este análisis. Se consideraron 17 productos con potencialidad por la vocación productiva del país. El anexo 3 recoge los rubros exportados, los países de destino, el período en el que tuvo lugar la exportación, así como las cantidades promedio exportadas, las mínimas y las máximas. El período de observación fue 1989-2017.

FIGURA 10: ÍNDICES DE EXPORTACIONES FÍSICAS (MÍNIMAS Y MÁXIMAS) PARA PRODUCTOS SELECCIONADOS POR PAÍSES DE DESTINO CON RELACIÓN AL PROMEDIO EXPORTADO A CADA DESTINO EN EL PERÍODO 1989-2017 (PROMEDIO=1,0)



Fuente: Elaboración propia a partir de FAOSTAT (2019)

Destaca, dentro de la región, Canadá como principal importador de los rubros cubanos. Igualmente, se aprecia que aunque se reportan importaciones para un grupo de rubros por diferentes países de la región, la mayoría de estas (fundamentalmente las no tradicionales) han cesado alrededor del año 2005. La volatilidad de estas exportaciones en la mayoría de los casos es elevada, ya que ocurren de manera esporádica, en años puntuales, en cantidades muy fluctuantes sin que pueda observarse una continuidad en estas acciones.

La variabilidad a la que se alude puede observarse en la figura 10. En ella se muestra, para un grupo de productos y destinos seleccionados, un índice de exportaciones cubanas en cantidad que compara los valores mínimos y máximos alcanzados durante el período en que tuvo lugar la exportación en cada caso, con el valor promedio de las exportaciones en esos años. Esta comparación arroja que la cantidad máxima que se ha logrado en algunos casos puede ser hasta entre 3 y 9 veces el promedio, como por ejemplo: hacia Canadá para papayas, naranjas, toronjas y pomelos, tomates, pimientos, jugo de toronja, café tostado y miel de abejas; hacia Brasil para cigarrillos y tabaco torcido; y para las bebidas alcohólicas para destinos como Canadá, Perú, Colombia, Chile, Argentina y Ecuador.

OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS PARA LAS AGROEXPORTACIONES CUBANAS

Se aprecia que existen oportunidades potenciales para el desarrollo de este tipo de exportaciones, tanto desde el punto de vista de la demanda externa como de la oferta doméstica.

Con relación a la demanda se observa que:

- en el continente americano varios productos cuentan con dinámicas de importación favorables en los principales mercados importadores, lo cual detenta demandas aún no satisfechas;
- hubo un atisbo de mayor apertura comercial entre Cuba y Estados Unidos (país líder del agrocomercio en la región) durante la administración Obama, habiendo tenido lugar ciertas exportaciones de carbón vegetal hacia ese destino, pero que lamentablemente se han frustrado con la administración Trump;
- el hecho de que Canadá importante importador de la región, se encuentra entre los primeros emisores de turistas hacia Cuba, puede facilitar el estudio de las preferencias de sus consumidores en nuestro propio país.

Desde el punto de vista de la oferta:

- se aprecia una recuperación de los volúmenes productivos de varios rubros que pudieran destinarse a la exportación;
- se cuenta con una potencialidad de estimular las exportaciones que es el hecho de acometer la dilatada devaluación de la tasa de cambio oficial del país la cual hasta el momento hace artificialmente más competitivas las importaciones y que los precios internos sean más estimulantes que los externos;
- se dispone de una nueva Ley de Inversión extranjera que data de 2014, que puede contribuir a estimular la inversión en el sector agropecuario, en especial en actividades vinculadas a la exportación, como la agroindustria de la caña de azúcar;
- existe la posibilidad de inserción en cadenas globales de valor, en actividades específicas, por ejemplo, las vinculadas a la investigación donde Cuba tiene importantes hallazgos. Algunos ejemplos son productos biológicos estimulantes del crecimiento vegetal y del rendimiento agrícola, así como tecnologías y procesos tecnológicos para el desarrollo de controles biológicos de plagas y enfermedades (Peña y otros, 2017);
- es posible obtener producciones locales de elevada demanda internacional como productos ecológicos, azúcar orgánico, alimentos libres de químicos, café gourmet, que se obtienen a pequeña escala y pueden encontrar nichos de mercado (Peña y otros, 2017);

A la vez que existen oportunidades, las agroexportaciones cubanas enfrentan un grupo de obstáculos desde la demanda, entre los que destacan:

- Las condiciones en que se realiza actualmente este tipo de comercio, en el que predominan las cadenas comandadas por el comprador (fundamentalmente grandes cadenas de supermer-

cados), que entrañan un enfoque completamente distinto al que ha prevalecido en las agroexportaciones cubanas hasta nuestros días, basado en las posibilidades de la oferta cubana y no en un escrutinio de la demanda y sus exigencias. El cambio de enfoque constituye un importante reto, no necesariamente imbatible, ya que existen ejemplos de éxito como referentes como el caso de los productos del tabaco y las bebidas;

- La multiplicidad de actores que intervienen en las importaciones en los países de destino, cada uno de los cuales opera de manera diferente, con reglas propias que es preciso conocer y cumplir;
- La existencia de barreras arancelarias y no arancelarias, siendo estas últimas las que más restricción imponen a los exportadores ya que varían según los países o regiones receptoras en función de las demandas de protección de sus gremios de productores;
- La competencia de otros países agroexportadores de la región, como los casos de Brasil, México, Chile y Ecuador, que han logrado un avance sustancial en sus posiciones en el agrocomercio y una reputación en este tipo de negocio;
- La persistencia y recrudescimiento del bloqueo de EE.UU hacia el país que lo priva de participar del mercado más importante y dinámico de la región.

A estas dificultades se suman las brechas que desde el punto de vista de la oferta fueron comentadas en la sección del trabajo que describe la situación actual de las agroexportaciones cubanas. Ellas tienen, igualmente, un peso importante en el hecho de que el país no logre avanzar en el propósito exportador.

Finalmente, si Cuba desea alcanzar una mejor posición en el agrocomercio internacional, no puede obviarse que los países que han sido exitosos en este empeño han tardado décadas en consolidar tal logro. Así, debería accionarse rápidamente por erradicar o mitigar los obstáculos que permanecen desde la oferta y, sobre todo, conseguir una mejor alineación de las políticas que inciden en el desempeño exportador.

BIBLIOGRAFÍA

Anaya, B. (2008a): *Las cadenas de valor: impacto en el desempeño de las exportaciones cubanas de frutas y vegetales frescos*, Tesis de Maestría, CEEC.

Anaya, B. (2008b): El mercado hortofrutícola canadiense: oportunidades y competitividad de las exportaciones cubanas, en *Revista Cuba Investigación Económica*, año 14, número 1, Enero-Junio, pp. 61-76.

Anaya, B. (2008c): Hortofruticultura en Cuba: una mirada hacia la exportación, en *Revista Inter Press Service*, No. 13, julio. Canadian Food Inspection Agency (CFIA) (2014): Guía para el etiquetado, en sitio http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/C.R.C.,_c._417/index.html, fecha de consulta 20/09/2015.

Anaya, B. (2015): *Las cadenas productivas con impacto económico y social: el caso de los cítricos en Cuba*, *Revista Economía y Desarrollo*, vol.154 no.1 La Habana ene.-jun.

Anaya, B. (2016): *Articulación de cadenas de valor hortofrutícolas para la satisfacción de demandas. El caso de la cadena del mango en Santiago de Cuba*, tesis en opción del grado científico de Doctor en Ciencias Económicas, La Habana.

Anaya, B.; C. D. Deere, E. Fernández, A. García, G. González, B. L. Muiño, A. Nova y F. S. Royce (2016): *Conviviendo con el HLB: la diversificación de la industria cítrica en Cuba*, en sitio <http://www.latam.ufl.edu/media/latamufledu/website-pdfs/Working-Paper-4.pdf>, University of Florida, Gainesville, Estados Unidos.

Anlló, G.; R. Bisang y G. Salvatierra (s/f): *Del mercado a la integración vertical pasando por los encadenamientos productivos, los clústeres, las redes y las cadenas globales de valor*, CEPAL, Colección "Documentos de Proyectos".

- Deere, C. D. (2015): *The "Special Relationship" and the Challenge of Diversifying a Sugar Economy: Cuban Exports of Fruits and Vegetables to the United States, 1902 to 1958*, en sitio http://www.latam.ufl.edu/media/latamufledu/website-pdfs/WP1_Deere_-Special-Relationship_-REV-March-2016_WO.pdf, University of Florida, Gainesville, Estados Unidos.
- Dolan, C.; J. Humphrey y C. Harris-Pascal (2000): *Horticulture commodity chains: the impact of the UK market on the African fresh vegetable industry*, IDS Working Paper 96.
- FAOSTAT (2019): *Banco de Datos de FAO*, en sitio <http://www.fao.org/faostat/en/#data>, fecha de consulta 10-11/10/2019
- Food and Drug Administration (FDA), Estados Unidos (2014): *Guía sobre las regulaciones a la importación de alimentos del mercado estadounidense*, en sitio <http://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation>, fecha de consulta 20/09/2015.
- García, A. (2012): Cuba's Agricultural Sector and Its External Links, en Domínguez, J.I., Omar E. Pérez y Mayra P. Espina (editores): *Cuban Economic and Social Development. Policy Reforms and Challenges in the 21st Century*, publicado por el Harvard University David Rockefeller Center for Latin American Studies, distribuido por Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England.
- García, A. (2004): *El sector agropecuario y la restricción externa: el caso de las agroexportaciones cubanas*, tesis en opción del grado científico de Doctor en Ciencias Económicas, La Habana.
- García, A. (2001): Exportaciones agrícolas no tradicionales en Cuba: el caso de las frutas cítricas y tropicales, en G. Mertins y H. Nuhn editores: *Kubas Wegaus der Krise, Neu organisation der Produktion von Gütern und Dienstleistungen für den Export*, Marburger Geographische Schriften, editores, Editorial de la Sociedad Geográfica de Marburg, Alemania.
- García, A. y E. Guerra (2005): Las agroexportaciones cubanas: demanda y competitividad, en el libro *"Cuba, crecer con el conocimiento"*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- Humphrey, J. y H. Schmitz (2000): *Governance and Upgrading: linking Industrial Clusters and Global Value Chain Research*, Institute of Development Studies, Working Paper 120, Universidad de Sussex.
- Junta Nacional del Censo (1943): *Censo General de la República de Cuba de 1943*.
- Lundy, Mark y otros (s/f): *Assessing Small-holder participation in value chains: the case of vegetables in Honduras y el Salvador*, FAO Workshop on Governance, Coordination and Distribution along Commodity Value Chains, pp.209-225, en sitio: www.alianzasdeaprendizaje.org
- Mañalich, I. (2001): *El mercado internacional de frutas y vegetales. Potencialidades y desafíos para Cuba*, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, material inédito.
- Mañalich, I. (2011): *Exportaciones en Cuba: impacto en el crecimiento económico y necesaria promoción*, Tesis presentada en opción al grado de Doctor en Ciencias Económicas, Instituto Nacional de Investigaciones Económicas y Facultad de Economía, Universidad de La Habana.
- Mederos, H. y A. Abreu (2007): *Jagüey Grande, una citricultura sobre piedras*, Editorial Pueblo y Educación, Ciudad de La Habana, Cuba
- Messina, W. A. Jr. (2001): *An examination of U.S.-Cuban agricultural trade prior to 1960*, ponencia presentada al XXIV Congreso de LASA, Washington, D.C., 7 pp., septiembre 6-8.
- Minneman, P. (1942): The Agriculture of Cuba, *Foreign Agriculture Bulletin*, No. 2. United States Department of Agriculture, December.

- Mouriz Herrera, D. (2013): *Análisis del mercado mundial de pulpas de frutas y hortalizas (mango, guayaba, papaya, aguacate, zanahoria, tomate, plátano, remolacha y piña). Oportunidades para Cuba*, Centro de Promoción del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera, Ministerio de Comercio Exterior de Cuba, material de trabajo inédito.
- Nova, A. (2002): La industria de los cítricos en Cuba 1994-1999, en libro *Frutas y Hortalizas: Estado Actual y Nuevas Alternativas en México*, Programa Nacional Integración Agricultura Industria, coordinadores Manuel Ángel Gómez, Rita Schwentesius e Ignacio Covarrubias, México, pp. 43-79
- Oddone, N. y R. Padilla (2014): *Upgrading Value Chains through professional and supporting services: Lessons from three agro-industry chains in El Salvador y Guatemala*, en sitio <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/53314/UpgradingValueChains.pdf>, consultado el 6 de septiembre de 2014
- Oficina Nacional de Estadística (ONE) (2006): *Anuario Estadístico de Cuba 2005*, Ciudad de La Habana, Edición 2006.
- ONE (2008): *Uso y tenencia de la tierra, Diciembre 2007*, Dirección de Agropecuario.
- ONE (2011): *Anuario Estadístico de Cuba 2010*, La Habana, Edición 2011.
- Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI) (2014): *Anuario Estadístico de Cuba 2013*, La Habana, en sitio: www.one.cu
- ONEI (2018): *Panorama uso de la tierra Cuba 2017*, Centro de Gestión de la Información Económica Medioambiental y Social
- ONEI (2019): *Anuario Estadístico de Cuba 2018*, en sitio: www.one.cu
- Oliver, M. (2015): Comunicación personal, especialista en Compra y Venta Internacional, Cítricos Caribe S.A., La Habana.
- Peña, L.; E. Aguilera, O. Álvarez, M. García, E. Molina, S. Rodríguez, A. Romero, C. Salas y M. Sánchez (2017): *Propuestas para la inserción de la economía cubana en la economía internacional*, Editorial UH, La Habana.
- Quiñones, N. e I. Mañalich (2002): *Fomento exportador: resultados y retos para la economía cubana*, ponencia presentada al Primer Fórum Científico de la Rama del Comercio Exterior, en Centro de Información del Instituto de Comercio Exterior, MINCEX.
- Reardon, T.; J. A. Berdegú y J. Farrington (2002): Supermarkets and farming in Latin America: pointing directions for elsewhere?, *Natural Resources Perspectives*, No. 81, diciembre, en sitio: <http://www.odi.org.uk/nrp/81.pdf>
- Reddy G.P.; M.R.K. Murthy y P.C. Meena (2010): Value Chains and Retailing of Fresh Vegetables and Fruits, Andhra Pradesh, *Agricultural Economics Research Review*, Vol. 23 (Conference Number), pp 455-460
- Rocha, J. S. (2011): *Generar exportaciones utilizando correctamente los canales de exportación en Estados Unidos*, monografía, Colegio de Estudios Superiores de Administración, Colombia, en sitio: <http://www.repository.cesa.edu.co/handle/10726/396>, fecha de consulta 6/06/2013.
- Roy, D. y A. Thorat (2008): Success in high value horticultural export markets for the small farmers: the case of Mahagrapes in India, *World Development*, Vol. 36, No. 10 pp 1874-1890, Elsevier Ltd.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); Tecnológico de Monterrey e INCA Rural (2005): *PLAN RECTOR SISTEMA NACIONAL MANGO, SEGUNDA FASE*, en sitio: http://siic.ucol.mx/Archivos_prov%5Cprn_mango.pdf, consultado el 3 de septiembre de 2014.

Sánchez, J. M. (2014): *El Comercio Exterior cubano, una reestructuración incipiente*, en el CD del Seminario Científico Anual en conmemoración del XXV Aniversario del Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), La Habana, junio de 2014.

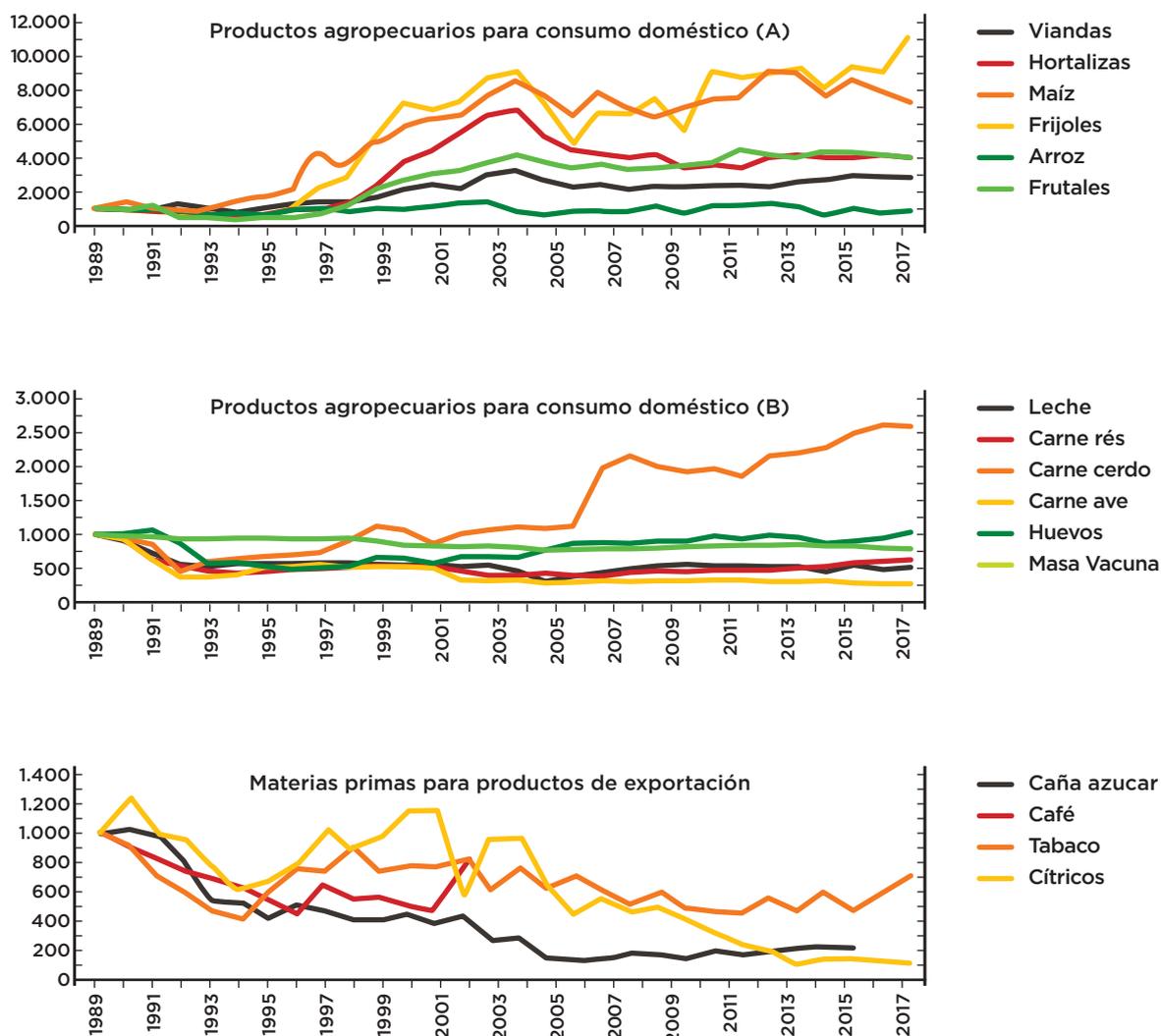
Stanley, L. (2010): La inserción de América del Sur en las cadenas globales de valor, en Prochnik, V. (coordinador): *La inserción de América Latina en las Cadenas Globales de Valor* de, Red Mercosur de Investigaciones Económicas, Montevideo, ISBN: 978 9974 82721 9

Trade for Developing Countries (TFO) Canadá (2013): *Manual para la exportación a Canadá*, en sitio: <http://www.tfocanada.ca>, fecha de consulta 25/10/2014.

TradeMap (2014): *Banco de Datos del Centro de Comercio Internacional*, en sitio <http://www.trademap.net> consultado sept-dic/2014.

ANEXOS

ANEXO 1. DINÁMICA DE LAS PRODUCCIONES AGRÍCOLAS EN CUBA, 1989-2018 (1989=1.0)



ANEXO 2. CARACTERIZACIÓN DE LOS MERCADOS DE CANADÁ Y EE.UU.

Elemento	Canadá	Estados Unidos
Producción	Clima hostil, precisa de importaciones para cubrir su consumo de cítricos, y variedades de frutales subtropicales	Gran productor de frutas y hortalizas, y a la vez el mayor importador a nivel internacional.
Principal agente regulador para las importaciones	- Agencia Canadiense de Inspección Alimenticia (CFIA, por sus siglas en inglés), del Ministerio de Salud	- Food and Drug Administration (FDA)
Principales directivas	<ul style="list-style-type: none"> - Regulaciones de Productos Procesados (Processed Products Regulations¹) - Para el etiquetado: Ley sobre Alimentos y Drogas y demás Regulaciones; y Ley sobre el Empaquetado y Etiquetado para el consumidor.² - Se requiere la Carta de autorización para la comercialización provisional; y la Autorización para la comercialización interna. - Debe realizarse la venta empleando el modelo específico exigido por la CFIA. 	<ul style="list-style-type: none"> - Las instalaciones procesadoras nacionales y extranjeras tienen que registrarse en la FDA. - Los exportadores deben enviar una notificación previa a la importación de notificando a la FDA la fecha de llegada de los alimentos importados, los puertos de entrada y el contenido de los mismos. - Para el etiquetado: Ley Federal de Alimentos, Drogas y Cosméticos (Ley FD&C, por sus siglas en inglés) y la Ley Justa de Empaquetado y Rotulación⁴ - Para el envasado: la FDA cuenta con una base de datos de aditivos indirectos⁵ donde se listan las sustancias que pueden tener contacto directo los alimentos.
Normas fitosanitarias	Límite máximo de residuos (LMR): 0.1 partes por millón (ppm). Para las frutas y hortalizas se exige que los productos estén libres de contaminación por partículas de cristal y metal, así como de bacterias patógenas y que no contengan ingredientes susceptibles de generar alergias, que no hayan sido declarados.	La FDA publica listados de: <ul style="list-style-type: none"> - sustancias que pueden tener contacto directo con el producto envasado - colorantes aprobados LMR: 0.1 ppm
Etiquetado	<ul style="list-style-type: none"> - Etiquetado en inglés y en francés - Nombre genérico del producto - Peso neto del producto - Nombre y razón social de la empresa responsable, debe aparecer especificado el importador. - Listado de ingredientes (incluyendo posibles alérgenos) - Tabla de contenido nutricional - Existencia de sabores artificiales - Fecha de caducidad - Descongelación previa. <p>Cualquier información que pueda confundir al consumidor se considera ilegal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Declaración de identidad (Nombre del alimento) - Nombre y dirección del fabricante, el emparador o el distribuidor (Estado o país y código postal si reside fuera de los EUA). - Lista de ingredientes. - Etiquetado de información nutricional. - Etiquetado sobre alergias requerido. - Cantidad neta (en sistema métrico decimal: gramos, kilogramos, mililitros, litros; y en el sistema métrico de EUA: onzas, libras y onzas líquidas). Prohibida cualquier frase que exagere. - Código de barras norteamericano el contenido del productos - Idioma inglés obligatorio, si se requiere puede llevar otro adicional <p>* Existe preferencia por los envases de cristal por encima de las latas</p>
Aranceles	<ul style="list-style-type: none"> - Eliminación de todos los aranceles y cuotas para la mayoría de las importaciones de 48 países menos desarrollados, por la Iniciativa para Acceso al Mercado³ - Trato arancelario NMF (Nación Más Favorecida) a todos los miembros de la Organización Mundial del Comercio <p>Para las pulpas de frutas (excepto plátano), se aplica una tarifa de 8.5% a Cuba</p>	<p>Existencia de contingentes arancelarios (cuotas arancelarias). Pueden expresarse como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Porcentaje del valor del producto ("ad valorem") - Valor específico en función del peso o volumen - Una combinación de ellos <p>Varían de acuerdo al país de origen de los productos y de la existencia de algún tipo de beneficio o acuerdo de preferencia comercial.</p>

Elemento	Canadá	Estados Unidos
Canales de distribución	Gran diversidad de comercios minoristas: - Mercados terminales - Gran distribución: Presencia creciente de cadenas estadounidenses como Walmart, Target. - Supermercados - Tiendas especializadas o gourmet - Cash and carry (ventas en grandes formatos, abastecen a los food services o negocios gastronómicos) - Tiendas de conveniencia (similar a las farmacias norteamericanas) - Food service - Comercio electrónico (business to business; business to consumer)	- Importadores - Distribuidores Mayoristas: Establece relaciones a largo plazo con los supermercados - Distribuidores Minoristas: Cadenas de supermercado, Tiendas Gourmet - Mass Merchandise (ventas mayoristas a bajo precio) - Tiendas de conveniencia
Principales proveedores por productos*	- Mangos y Guayabas: México, Costa Rica, EUA - Tomates: México, EUA - Cítricos frescos: EUA, Sudáfrica, España, Marruecos, México - Jugo de naranja: EUA, Brasil - Jugo de tomate: Estados Unidos	- Mangos y guayabas: México, Costa Rica, Perú - Tomates: México y Canadá - Cítricos frescos: México, Chile, Marruecos, Sudáfrica, España - Jugo de naranja: Brasil, México - Jugo de tomate: México y Ucrania

Notas:

¹ En el sitio: http://lawslois.justice.gc.ca/eng/regulations/C.R.C.,_c._291/index.html pueden consultarse las regulaciones. Además Existe una Base de Datos Automatizada de Requisitos de Importación (AIRS), donde la CFIA actualiza los requerimientos para cada producto que puede consultarse en el sitio: <http://inspection.gc.ca/plants/imports/airs/eng/1300127512994/1300127627409#>.

² La CFIA publica una Guía para el etiquetado que puede consultarse en: http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/C.R.C.,_c._417/index.html.

³ En el siguiente link de la FDA <http://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation> se encuentra disponible una guía con toda la información sobre las regulaciones a la importación de alimentos del mercado estadounidense.

⁴ Disponible en: <http://www.fda.gov/Food/IngredientsPackagingLabeling/PackagingFCS/IndirectAdditives/default.htm>.

⁵ La información se encuentra disponible en el sitio: www.cbsa-asfc.gc.ca/publications/pub/rc4322-eng.html. Solo se excluyen los productos avícolas, lácteos y huevos

* En el caso de los mangos y guayabas se incluye también piñas, aguacates, dátiles e higos, por la agregación que presenta la partida de TradeMap para estos productos.

Fuente: Elaboración propia a partir de TFO (2013), FDA (2014), Rocha (2011), Mouriz (2013), TradeMap (2014), CFIA (2014)

