

Cambio político en el Caribe

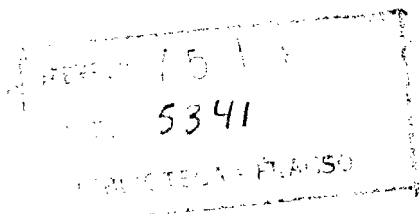
Escenarios de la Posguerra Fría: Cuba, Haití y República Dominicana

Wilfredo Lozano
(editor)

FLACSO-Programa República Dominicana
FLACSO- Secretaría General
Editorial Nueva Sociedad

Primera edición: 1998

940
L959ca
ej. 2



© Editorial NUEVA SOCIEDAD

Apartado 61.712 Caracas, 1060-A, Venezuela

Telfs.: (58-2) 2659975, 2650593, 2655321, 2673189

Fax: (58-2) 2673397

Correo-e: nuso@nuevasoc.org.ve

<http://www.nuevasoc.org.ve>

Edición al cuidado de Helena González

Diseño de portada: Javier Ferrini

Composición electrónica: Juan Francisco Vázquez L.

Teléfono: (58-2) 577.0566

Impreso en Venezuela

ISBN 980-317-143-7

Depósito legal: lf 36919983202949

Índice

Introducción _____	7
<i>Wilfredo Lozano</i>	
Los procesos de cambio social y político en el Caribe de la Posguerra Fría: una posición divergente _____	9
<i>Anthony Maingot</i>	
Sin urna de cristal: reordenamiento y transición socialista en Cuba _____	29
<i>Rafael Hernández</i>	
Haití en la Posguerra Fría: la cambiante relación Estado/sociedad _____	57
<i>Sabine Manigat</i>	
Transiciones pos-autoritarias, cambio social y sistema político en República Dominicana: 1961-1996 _____	77
<i>Wilfredo Lozano</i>	
Las relaciones cubano-norteamericanas: de la Guerra Fría a la guerra más fría _____	115
<i>Jorge Domínguez</i>	
Las relaciones entre Estados Unidos y República Dominicana: el tema de la democracia en la Posguerra Fría _____	137
<i>Rosario Espinal / Jonathan Hartlyn</i>	
Las cambiantes relaciones entre Estados Unidos y Haití: de la seguridad nacional a la apertura democrática después de la Guerra Fría _____	159
<i>Cary Hector</i>	
Entre la “narcodemocracia” y el Leviatán antidrogas: fuerzas de seguridad, Estado pospopulista y nuevas formas de autoritarismo en el Caribe _____	183
<i>Jorge Rodríguez Beruff</i>	

Transiciones perversas y patrones del narcotráfico en Cuba, República Dominicana y Haití _____	209
<i>Eduardo Gamarral/Joseph Rogers</i>	

Geopolítica y migración caribeña: de la Guerra Fría a la Posguerra Fría _____	239
<i>Ramón Grosfoguel</i>	

Balance crítico. Seguridad, autoritarismo y democracia en el Caribe de la Posguerra Fría (apuntes para una conclusión futura) _____	257
<i>Wilfredo Lozano</i>	

Bibliografía _____	277
--------------------	-----

Autores _____	293
---------------	-----

Sin urna de cristal: reordenamiento y transición socialista en Cuba

Rafael Hernández

Las teorías sobre la transición fueron desarrolladas originalmente por el pensamiento socialista a partir de las experiencias de la Comuna de París y de la Revolución Rusa. Los procesos de emancipación nacional y las revoluciones en el Tercer Mundo —desde China y Vietnam hasta Cuba, pasando por Guinea y Argelia— contribuyeron a desarrollar esta problemática en los años cincuenta y sesenta del presente siglo. Se trataba entonces de apreciar la naturaleza de fenómenos asociados al proceso de sustitución de un orden colonial o neocolonial capitalista por un sistema socialista. Este proceso de cambio regido desde un poder estatal revolucionario se identificó entonces con la transición.

La complejidad y las particularidades de estos procesos, así como los problemas teóricos y prácticos planteados, incluida la propia idea acerca del socialismo que se proyectaba alcanzar, conforman una extensa bibliografía que llega hasta hoy. La cuestión de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil es una de las más importantes que recorren esta amplia literatura.

Estado y sociedad civil: una perspectiva histórica

Las relaciones entre el Estado y la sociedad civil en Cuba son el resultado de una acumulación histórica.

La revolución que conmoviera al conjunto de la sociedad civil en los años cincuenta respondió a tensiones fundamentales entre aquella sociedad y su Estado que se expresaban en un régimen profundamente excluyente y sujeto al predominio de una potencia extranjera, Estados Unidos. Este problema, el de un orden socialmente polarizado y el del sometimiento de la nación, no sólo precede a la división bipolar del mundo —e incluso a la emergencia del socialismo como régimen alternativo— sino que tiene una naturaleza histórica diferente.

La revolución que tomara el poder en 1959 abatió el aparataje institucional del antiguo régimen y lo sustituyó por uno nuevo, que había nacido de las formas de organización en la propia contienda armada, como un poder paralelo al del Estado y moldeado orgánicamente desde los movimientos sociales y políticos que lo subvirtieron (Hernández, 1979). La transformación más importante, sin embargo, se desencadenó en la propia sociedad civil, que entró en un proceso de cambio radical, dando lugar a una reconfiguración completa de su estructura, a toda una dinámica de nuevos actores y contextos ideológicos,

y a una nueva cultura política (Fagen, 1967). La celeridad con la que este proceso transfigurara niveles básicos del orden social no tiene que ver con la voluntad política del liderazgo revolucionario y con el nivel de consenso que se llegó a cristalizar en torno suyo, sino con las respuestas de los grupos dominantes, y muy en particular con la forma en que su alianza histórica con Estados Unidos precipitó la polarización extrema de los antagonismos.

Casi instantáneamente, a raíz de la toma revolucionaria del poder, la intersección entre el conflicto social y la confrontación con la potencia hegemónica impregnó no sólo los contenidos del discurso político, sino las mentalidades, las conductas y las instituciones mismas de la sociedad civil. Este proceso de transición alumbraría, además de un nuevo régimen político un nuevo y dinámico orden social.

Casi cuatro décadas después esa transición socialista está marcada por nuevos parámetros, pero también por la pervivencia de algunos que se fijaron desde la ruptura del orden capitalista. Desde luego, la interacción entre aquel nuevo Estado y aquella sociedad civil recién nacidos han sufrido modificaciones importantes.

No es posible historiar en el espacio de este trabajo los cambios ocurridos en estas relaciones, no sólo por su longitud sino por la naturaleza extremadamente compleja de los procesos sociales sobre los que éstas han descansado. Pero incluso en el nivel institucional y sistémico, es obvio que tanto los aparatos orgánicos del Estado como la composición de la sociedad civil cubana han experimentado transformaciones importantes desde la década de los años sesenta hasta el presente.

Hugo Azcuy ha resumido brillantemente las diferencias entre aquellos parámetros y los actuales: "El proyecto centralizador que significaba la incorporación de toda la población a unas pocas instituciones pudo funcionar en un modelo en el que también el producto económico y los servicios se distribúan centralizadamente, con arreglo a un canon de equidad y de igualdad, acompañado —al menos durante una parte del período revolucionario— de una prosperidad que permitió construir un sentido de bienestar compartido" (Azcuy, 1995, p. 106).

Este ensayo intenta examinar la naturaleza de las transformaciones que han tenido lugar en la economía y la sociedad cubanas como consecuencia del agotamiento interno del modelo que cristalizara en la década de los setenta, y cuya crisis fue precipitada por el fin de la Guerra Fría, así como el impacto de este proceso sobre el orden de relaciones entre el Estado y la sociedad, dentro de un proyecto político socialista que busca renovarse.

Identificaremos como "transición" a esta nueva etapa de cambios que incluye tanto los fenómenos relacionados con las políticas de reforma implantadas, como aquéllos surgidos en la dinámica social bajo el impacto de la crisis y del entorno internacional, y que marcan el discurso ideológico y la cultura política nacionales.

Economía política de la crisis

Los síntomas de agotamiento del modelo de desarrollo cubano se manifestaron de manera elocuente desde mediados de la década de los ochenta. En el funcionamiento de la economía se reflejaron en indicadores tales como tasas de crecimiento declinantes, débil productividad del trabajo, despilfarro de recursos, sobrecarga de fuerza laboral en las empresas, excesiva centralización y burocratización de los aparatos de gobierno, alta dependencia de importaciones, endeudamiento creciente, déficit fiscal y de las balanzas externas (Castro, 1988).

A estos síntomas económicos de estancamiento correspondía una estructura social que había perdido su antigua dinámica y movilidad ascendente, y que había ido acumulando problemas de diferenciación interna, desproporción entre sectores, y otros, como los relacionados con la igualdad de oportunidades y de representación para jóvenes, negros y mujeres (Castro, 1988). El sistema político se resentía por la pérdida de calidad en la participación ciudadana, el desgaste de la eficacia de los órganos representativos del poder popular, el engrosamiento de los aparatos de dirección, el formalismo, la inercia de los mecanismos de promoción y la insuficiencia de cuadros jóvenes en las estructuras de dirección. Finalmente, los medios de comunicación y el pensamiento social reproducían los paradigmas de propaganda y las fórmulas del socialismo soviético.

La política conocida como rectificación, a partir de 1986, se propuso una revisión de determinados componentes de este modelo, aun antes de que la *perestroika* soviética se propusiera corregir el rumbo del llamado socialismo real. En este contexto, los Congresos III y IV del Partido Comunista Cubano celebrados en 1986 y 1991, respectivamente, sirvieron de marco para un debate crítico acerca de estos problemas. La profundidad del proceso ideológico desencadenado por la rectificación rebasó estos eventos y se expresó en la discusión pública que, en torno al documento conocido como Llamamiento al IV Congreso, se desplegara a nivel de todo el país, en 1989-1990. De este debate, que fuera el más democrático y amplio conocido en Cuba en las últimas décadas, emergió una agenda de problemas nacionales. Entre estos se encontraban algunos como los siguientes:

- la naturaleza del sistema económico, y la necesidad de hacerlo más diferenciado, admitiendo formas de propiedad y de control no estatales, como la mixta, cooperativa y privada, dentro de un esquema socialista;
- la importancia de una mayor participación popular en el proceso político no sólo al elegir, consultar o movilizar, sino al tomar decisiones y controlarlas;
- una mayor descentralización del gobierno, y el otorgamiento de poder de decisión a los niveles locales y regionales;
- un papel más eficaz de la Asamblea Nacional en la conducción de los asuntos del Estado, tanto domésticos como internacionales;

- un mayor espacio para la actividad no gubernamental, desde las iglesias hasta las asociaciones;
- la redefinición de objetivos del sistema socialista, tales como la igualdad, la justicia social, la soberanía y el desarrollo;
- la superación de estilos y mecanismos de control burocráticos sobre expresiones de la cultura, el pensamiento social y el debate ideológico.

Tanto para el gobierno como para el pueblo cubanos, la caída del Muro de Berlín tuvo un efecto trágico. El derrumbe del socialismo en Europa del Este, el desmantelamiento del bloque económico del CAME y el desvinciamiento de la URSS ocurrieron en el momento preciso para potenciar al máximo su incidencia negativa en el radical proceso de renovación y transformación que se desarrollaba en Cuba. En realidad, tuvieron un efecto instantáneo y desastroso sobre el país. Desarticulada de sus líneas de crédito, sus mercados y fuentes de abastecimiento, entre 1991 y 1993 la economía cubana cayó entre el 35% y el 50%. La sensación de aislamiento, desamparo, inestabilidad y especialmente el impacto global de esta caída sobre la calidad de la vida cotidiana tuvieron un efecto devastador. El abrupto corte de la ayuda militar soviética acrecentó la percepción de exposición, vulnerabilidad y amenaza ante Estados Unidos. El desprestigio del socialismo real en bancarrota tuvo un efecto ideológico, provocó desorientación y pérdida de referentes históricamente creados para amplios sectores de la población.

Las respuestas a la crisis no pudieron corresponder a un programa planificado, estructurado y con un repertorio de *rational choice*. Se han desarrollado de manera parecida a las acciones de una campaña militar de defensa nacional. Se le llamó período especial en tiempo de paz, porque se trataba de un escenario de mínimo acceso a recursos y máxima austeridad que había sido imaginado para una contingencia propia de la guerra. Con 50% menos del petróleo requerido para funcionar, la mitad de las importaciones normales de alimentos, más de 60% de la industria paralizada, la agricultura sin fertilizantes ni pesticidas, desaparecidos los precios convenidos para el azúcar, el níquel y los cítricos, carente de transporte público, de trigo para hacer pan y de leche en polvo para los niños, el país tocó fondo en 1993. Despertar en el mundo de la Posguerra Fría resultó para los cubanos como hacerlo en una pesadilla interminable.

Después de intentar reanimar la producción agrícola estatal, de probar nuevas formas de organización de la fuerza de trabajo, de mantener sólo una oferta equitativamente controlada con precios normados, de resistirse a aperturas de mercados libres, a la aparición de intermediarios, nuevos ricos, y otras desigualdades; después de cifrar la recuperación en la palanca del turismo y la atracción de la inversión extranjera, y de procurar mantener al mismo tiempo una política social de pleno empleo, sin afectar los sistemas de educación y salud, el gobierno cubano comprendió que no era posible lograr sus objetivos preservando las realizaciones del socialismo, sin producir ciertos cambios

sustanciales en muchos de sus medios, incluso si ésto significaba introducir elementos percibidos como negativos e indeseables, aunque inevitables.

La llave para estos cambios estratégicos fue la reforma constitucional aprobada en julio de 1992. A reserva de volver sobre sus otros contenidos político-ideológicos, posiblemente la más importante modificación introducida por esta reforma, que cambió aproximadamente 56 % del texto constitucional, fue la reconceptualización de la cuestión de la propiedad. Esta redefinición caracterizó la reversibilidad de la propiedad estatal, reconociendo la posibilidad de propiedad privada sobre lo que identificó como medios no fundamentales de producción. Así mismo, clasificó nuevas formas de propiedad, como la de las empresas mixtas y asociaciones económicas, la agrícola, la cooperativa, la personal y la de las organizaciones de masas y sociales. Esta reforma abrió el camino para las principales leyes económicas que se desarrollarían en los años sucesivos.

Se iniciaba así, en rigor, lo que pudiera definirse como una nueva fase de reordenamiento y transición en el sistema económico, social y político cubano.

La nueva política de ampliación y dinamización de la inversión extranjera, consolidada jurídicamente a partir de la reforma constitucional de 1992, se reestructuraría en la nueva Ley de Inversiones Extranjeras, aprobada en 1995. La creación de las nuevas cooperativas en tierras estatales conocidas como Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC) y la autorización del trabajo por cuenta propia, ambas promulgadas en 1993, marcaron otro hito importante en la política económica. La apertura del mercado agropecuario y el de productos industriales en 1994 establecieron un espacio legal para el mercado de libre formación de precios. Por último, las políticas macroeconómicas establecidas entre 1995 y 1996, llamadas medidas de saneamiento económico, se han dirigido a reducir el excedente monetario a través de políticas de precios e impuestos, a disminuir el personal excedente, y otros ajustes que afectan al presupuesto.

Por su impacto social, y particularmente por las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad que reflejan, examinaremos algunas de ellas más de cerca.

El trabajo por cuenta propia: la ley, la política, los actores

La nueva Ley del Trabajo por Cuenta Propia (TCP) tenía implicaciones de política económica de mayor alcance (1). En primer lugar, abrió un espacio legal a la economía de mercado al margen de la actividad del Estado. Las facultades otorgadas al cuentapropista incluyeron no sólo la producción u

(1) Véanse los artículos 14, 15 y 23 de la Constitución reformada. Para un análisis, cf. Azcuy, 1992.

oferta de servicios y bienes, sino la de comercializarlos privadamente. Los precios no estaban regulados, dependían de la oferta y la demanda. La ley sacó así a flote un sector importante del mercado negro, compuesto por actividades hasta entonces consideradas ilícitas.

En segundo lugar, el margen para la interpretación y aplicación de la ley era flexible. Dejó abierta la posibilidad para que nuevas actividades no estipuladas pudieran ser incluidas, según el sector de la economía o la región.

En tercer lugar, se previó una relativa descentralización en su implementación. Se les otorgó facultades a los consejos administrativos del Poder Popular para decidir su aplicación más o menos estricta en las diferentes localidades.

Finalmente, la ley reafirmaba un enfoque basado en la eficiencia de los controles económicos, en lugar de los mecanismos burocráticos y centralizados que habían prevalecido en el funcionamiento de la economía (2).

A diferencia de otras medidas de reforma, como la ampliación de los sectores abiertos a la inversión extranjera o el énfasis sobre el turismo, ésta tiene un impacto inmediato sobre la situación económica de la población, sometida a los rigores de la crisis económica. Ha significado un paso principal en la ampliación del espacio para el funcionamiento del mercado.

Junto con la decisión —anunciada en agosto de 1993— de legalizar la tenencia y el uso de dólares a ciudadanos cubanos, dirigida a captar divisas, esta política constituía una válvula para los problemas de la vida cotidiana, tendiente a ampliar y diversificar la economía, y a abrir el espacio para una mayor participación de la población en la solución de los problemas.

La evolución del TCP a lo largo de casi cuatro años ha sido significativa y refleja rasgos característicos del proceso de cambio en Cuba.

A partir de la promulgación de la ley, la ampliación alcanza su apogeo en 1995, con 312 mil trabajadores inscritos, equivalente a 7,5 % de los ocupados

(2) La Ley sobre la ampliación del trabajo, por cuenta propia se promulgó, el 8 de septiembre de 1993, como un paso en el proceso de reformas económicas. Antes de 1990, sólo los taxistas y los médicos graduados en la etapa pre-revolucionaria ejercían el trabajo por cuenta propia. La legislación y los Congresos del PCC II y III regularon estas actividades privadas, dentro de márgenes estrictos. El proceso de "rectificación" no arrojó ninguna ampliación de su papel en la economía cubana. Se calcula que en 1991 había solamente 61 mil trabajadores registrados. La nueva Ley de 1993 autorizó la oferta en pequeña escala de productos y servicios deficitarios en el área estatal. Se permitían actividades en el transporte, la reparación de viviendas, la agricultura y otros que cubren necesidades familiares y personales. Se incluían productos de artesanía y algunos del agro, alimentos ligeros, servicios de reparaciones como los de carpinteros, mecánicos, plomeros, y otros más sofisticados, como programación de computadoras y tornería.

(Martín, 1996). A fines de septiembre de 1996 había 184.922 registrados (3). Actualmente, las actividades legalmente reconocidas se han expandido a 160. En cuanto a su diferenciación regional, según los datos disponibles, el peso del TCP resulta muy variado a lo largo del país (4). Las estimaciones sobre las cifras reales es que habría 3,5 “ayudantes” por cada cuentapropista registrado (5). Si se calcula este coeficiente sobre la base del total de inscritos en el país en todas las actividades autorizadas, la suma equivaldría a un estimado real de 832.149, es decir, 20% de una PEA estimada en unos 4 millones (6).

Algunos estudios estiman que el TCP se nutre de residuos de la pequeña burguesía, trabajadores desocupados, jubilados, amas de casa (14%), estudiantes y trabajadores estatales. Sus edades se concentran entre 35 y 59 años. Su instrucción promedio es media y superior. Su estructura incluye, además de los trabajadores independientes registrados, otros grupos no registrados que compondrían en rigor un sector informal, como los pequeños propietarios o patronos, los asalariados privados y los ayudantes familiares no remunerados. Desde el punto de vista de la concentración del ingreso, la masa de TCP se encuentra polarizada según su nivel de rentabilidad, y va desde la subsistencia hasta los que alcanzan altos niveles de acumulación. Este sector constituye un espacio de encuentro de grupos sociales diversos y un factor de diferenciación en la estructura de la sociedad cubana de los años noventa. Su peso en la economía informal y en el empleo, así como el carácter de sus relaciones con

(3) El sistema de impuestos inicialmente establecía una cuota fija; pero ya en 1996 se estructuró un sistema progresivo. La ley restringió las condiciones para el ejercicio de esta actividad, concediéndole al Estado la facultad de inspeccionar la calidad del trabajo privado, exigiendo la inscripción de los cuentapropistas, proscribiendo la contratación de fuerza de trabajo salariada, limitando las ocupaciones y la escala del trabajo privado, reduciendo a ciertas categorías laborales su realización. Aunque en un inicio estuvieron totalmente excluidos los profesionales y graduados universitarios, su participación se reguló posteriormente bajo determinadas condiciones. En particular se excluye toda iniciativa privada en los sectores de la salud y la educación, que siguen siendo monopolio del Estado. La ley no prevé —ni la política subsecuente lo ha establecido— la posibilidad de organizar cooperativas de trabajadores por cuenta propia.

(4) De los 198.190 TCP registrados en mayo de 1996, tuvieron bajas el 20%. De los 160.000 restantes, se reinscribieron 60%, 96.859. Hubo un incremento de 25.000 en nuevas licencias otorgadas (Espina, 1995).

(5) El 30 % de los trabajadores por cuenta propia registrados en 1996 estaban en la capital. En cinco provincias principales (Holgún, Matanzas, Villa Clara, Camagüey, Santiago de Cuba) se concentraba más de un tercio (35%) En otras cinco y en un territorio (Cienfuegos, Sancti Spíritus, Ciego de Avila, Las Tunas, Guantánamo e Isla de la Juventud) era menor (25%). Esta diferenciación refuerza el concepto de las políticas descentralizadas (porcentajes calculados a partir de datos en Espina, 1995).

(6) El peso mayor de las distintas actividades por cuenta propia autorizadas lo tiene la elaboración y venta de alimentos y bebidas (16%). La mayoría de los trabajadores que se dedican a estos menesteres (83%) son desvinculados y jubilados. Este grupo declara un promedio de ayuda familiar de 0,26% (Espina, 1995).

el Estado, lo convierten en un sector significativo en la expresión de las nuevas relaciones entre la sociedad y el Estado.

Las UBPC, la propiedad de la tierra, los nuevos actores y los mercados

En el verano de 1993 se dio inicio a un proceso que algunos identifican como la tercera ley de reforma agraria, por el cual el Estado cubano comenzó a transferir progresivamente a manos de cooperativistas el usufructo de tierras cultivables del país, anteriormente bajo su administración y explotación. Al cabo de tres años, las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC) controlan la mayor parte de la tierra agrícola del territorio nacional.

La asignación en usufructo de las tierras de las granjas estatales ha diversificado el llamado sector socialista de la economía, compuesto ahora no sólo por las granjas, sino por las UBPC y las cooperativas de producción agropecuaria (CPA). También ha ensanchado y hecho más plural el sector privado preexistente, compuesto por las asociaciones campesinas (AC) y las cooperativas de créditos y servicios (CCS) de propietarios individuales, al distribuir en usufructo tierras ociosas a familias privadas (7).

Algunos estudiosos (Martín, 1996) apuntan que el profundo cambio ocurrido en el control de la tierra y la producción agrícola, con el traspaso a sujetos colectivos e individuales no estatales, propende al predominio de mecanismos económicos horizontales. Al tiempo que reconocen el papel rector del Estado en la dirección de esta transformación, advierten que la lógica de este proceso se basa en el traspaso de las funciones productivas y administrativas a los nuevos y viejos actores de este sector. El elenco de estos actores se resume en la siguiente lista (Espina, 1995):

- Obrero agrícola civil. Trabajadores de las granjas estatales tradicionales.
- Obrero agrícola militar. Trabajadores de las granjas del Ejército Juvenil de Trabajo (MINFAR) y del Ministerio del Interior (2,1 % de tierra agrícola).
- Obreros agrícolas en propiedad estatal mixta. Empresas agropecuarias formadas en asociación con el capital extranjero (comercialización de cítricos)
- Cooperativista propietario de tierra. Miembros de CPA.
- Campesino individual propietario de tierra. Miembros de AC y CCS.
- Cooperativista en tierra estatal. Miembros de UBPC.
- Usufructuario individual en tierra estatal.

La apertura del mercado agropecuario y el de productos industriales, para la venta de productos agrícolas, carne y pequeñas manufacturas en el verano de

(7) El 25 de febrero de 1997 computaban 167.607. Se informó que habían aportado al presupuesto 192 millones en 1996. Véase comparecencia del Viceministro de Finanzas y Precios, programa de TV Agenda Abierta, 25 de febrero de 1997.

Cuadro 1

Estructura de la propiedad de la tierra
(En porcentajes)

Sector	1993	1996
Estatat	82,0	32,6
CPA	8,0	10,0
UBPC	—	42,0
CCS-AC	10,0	*15,9

(*) Incluye a los nuevos usufructuarios individuales

Fuente: Martín, 1996; Rodríguez, 1997.

1994, dotó a los nuevos sectores creados de una capacidad de reproducción autónoma en un mercado de libre formación de precios.

El funcionamiento del mercado agropecuario es aún muy limitado y desproporcionado con respecto a los datos de la economía familiar. El incremento de la producción estatal en varios productos de la canasta básica, junto con la limitada demanda determinada por los altos precios, han presionado sobre éstos en alguna medida. A pesar del crecimiento de la oferta agrícola estatal en 1996 no se han recuperado aún los niveles de abastecimiento correspondientes al régimen de salarios de la población (8). Si bien la situación de la economía familiar ha mejorado respecto al año anterior, se estima que el salario promedio de un núcleo familiar no alcanzaría a satisfacer sus necesidades a los precios del mercado agropecuario (9). Estos datos reflejarían una tendencia a una configuración relativamente más equilibrada, aunque aún desproporcionada, en el funcionamiento de este mercado; una cierta recuperación, aún insuficiente, en el poder adquisitivo del salario; y una mayor estratificación de grupo por su posición en relación con este mercado, restringido en términos cuantitativos y pero significativo en la dinámica económica y social de la población.

(8) En 1996, más de 80.000 hectáreas se entregaron en usufructo a 50.000 trabajadores individuales y más de 7.000 a 30.000 jubilados (*Granma*, 26 de diciembre de 1996, p. 6).

(9) Aunque han crecido (18%) las ventas físicas (mayor cantidad de productos) en el mercado agropecuario donde concurren los productores privados, se ha reducido (2 %) el valor de estas transacciones, lo que refleja una tendencia a la reducción de precios (4%) entre 1995 y 1996. En 1995 (Espina, 1995), un núcleo necesitaba el triple del salario promedio para alcanzar los precios libres de la canasta de alimentos. En 1996, el salario requerido era el doble (Togores, 1997, p. 97).

El trabajo, el ingreso y la estratificación social

Algunos autores han estimado que una diferencia fundamental entre Cuba y los países del Este europeo radica en el papel del Estado en la dirección y regulación del proceso de reforma, lo que ha permitido una reabsorción menos traumática del excedente laboral por distintas vías, en comparación con la agudización de las situaciones de desempleo prevalecientes en muchas transiciones de países ex socialistas, como resultado de la aplicación de políticas de choque (Martín, 1996).

Así, buena parte de los cubanos que perdieron o abandonaron su trabajo se dedicaron a otras actividades por su cuenta (10). Esto incluye no sólo el ejercicio del TCP, sino la venta de artículos deficitarios de la economía estatal. El trabajo informal, objetivamente, ha absorbido una parte del desempleo y de la presión social que éste significa (11). Se calcula que el TCP y las UBPC agrupaban en 1995 ya 22% de los ocupados, absorbiendo 70% de la disminución del empleo estatal (12).

La tendencia a la concentración del ingreso es otro de los fenómenos que caracterizan esta etapa.

El programa de saneamiento financiero iniciado en mayo de 1994, que permitió reducir en 24% el excedente de circulante al cabo de 28 meses, reveló que éste estaba altamente concentrado.

La agudización del patrón de concentración se refleja en los datos del ahorro bancario. En 1994, 14% de los ahorristas controlaban 78% del importe total del ahorro; y dos años después, a fines de 1996, apenas 12,8% de las cuentas reunían casi 85% del ahorro. Esto significa que 618 mil cuentas

(10) La creación de la categoría de disponible (trabajador subvencionado) y la dilatación del reordenamiento empresarial contribuyó a mantener el trabajo formalmente vinculado a un excedente que de otra manera hubiera pasado directamente a la condición de desempleado. Por otra parte, se calcula que dos tercios del desempleo que se hizo efectivo no fue a parar al mercado de trabajo, sino a la Población Económicamente No Activa, es decir, se desvincularon del trabajo registrado formalmente, o son pensionados, amas de casa, estudiantes, etc. (Martín, 1996).

(11) En cambio, el crecimiento relativo a partir de 1994 marca un incremento relativo de la desocupación registrada. Esto expresa una elevación relativa de la intención de emplearse, como resultado de la relativa revalorización de la moneda nacional y el trabajo, como medio de vida. Aunque no aumenta sustancialmente la ocupación, sí crece la intención de emplearse. El espacio del empleo no estatal tiende, por otra parte, a acrecentarse (Martín, 1996).

(12) Otras estimaciones (Togores, 1997) para fines de 1996 adjudicaban al TCP 54,7 % de la ocupación de los desvinculados. De ahí que la cifra de desempleo no tienda a crecer, sino más bien a reducirse: pasando de 8,5 % (1994) a 7,5 % (1995) y entre 6% y 7% en 1996. En esta situación influye, por otra parte, que más de 60% de los desempleados tienen menos de 30 años, con niveles medios y superiores de calificación, de manera que no necesariamente sus intereses coinciden con la oferta en el mercado de trabajo.

Cuadro 2

Estructura del trabajo: Población Económicamente Activa
(En porcentajes)

	1998 (3,5 millones)	1993	1996
Estatal	94,0	79,5	78,4
No estatal	5,0	18,5	19,2
Mixto	0,0	2,0	2,4

Fuente: Togores, 1997.

controlan 4.600 millones de pesos (13), es decir, que hay una élite de ahorristas con cuentas promedio de 7.400 pesos (14).

Se estima que este grupo está integrado por campesinos privados, artesanos y algunos trabajadores por cuenta propia, lo que convierte este ahorro realmente en capital que se reproduce sobre la base de medios de producción privados y de altas tasas de ganancia obtenidas en el mercado de libre formación de precios.

En cambio, las pequeñas cuentas de ahorro se han ido reduciendo (15). Esta pérdida se atribuye a la necesidad de balancear el presupuesto de la canasta familiar, que sigue estando desequilibrada respecto del salario disponible.

En el repertorio de soluciones que algunos expertos manejan para atacar el problema de la concentración del ingreso se incluyen variantes como la venta de artículos suntuarios la oferta de servicios turísticos la formación de fondos de inversiones y las ventas de bonos o el canje de moneda. Estas últimas por sus

(13) Las ventas en dólares a la población se incrementaron en 18% en 1996. Según el ministro de Economía José Luis Rodríguez (Informe sobre los resultados económicos de 1996, *Granma*, 26 de diciembre de 1996, pp. 4-5) las casas de cambio cambiaron 10 millones de dólares. Las cuentas de ahorro en divisas acumularon 9,5 millones. A partir de agosto de 1996, este excedente empezó a crecer nuevamente, agudizándose su patrón de concentración. Este incremento está asociado a un aumento de ingresos de la población todavía inferior a sus gastos, así como a la posibilidad de vender dólares al Estado a través de las casas de cambio. Se atribuye a estas operaciones de canje de moneda la circulación de 225 millones de pesos que significan alrededor de 50% del incremento del circulante; es decir, al ingreso de dólares a través de remesas, turismo, etc. y a la legalización de su circulación (1993) y cambio (1995) (Beruff, 1997).

(14) En 1996, estos ahorristas depositaron 74 millones en los bancos cubanos (Beruff, 1997).

(15) En el último año, esas cuentas inferiores a 20 mil pesos drenaron su caudal en 297 millones (Beruff, 1997). Se ha calculado que el salario promedio alcanza para cubrir 78 % de las necesidades, razón por la cual los pequeños ahorristas tienen que acudir a sus cuentas (Togores, 1997).

repercusiones políticas no parecen resultar probables en el corto plazo (Beruff, 1997). La política social ha procurado paliar en alguna medida los efectos de la crisis. Del presupuesto estatal 60% se destina a educación salud y seguridad social. Los gastos de asistencia social se han incrementado en 30% por encima de los correspondientes al período anterior a la crisis, así como el pago a los trabajadores disponibles en las empresas cerradas o racionalizadas.

La crisis económica propicia un estrechamiento del consenso político, que se mantiene no obstante a un nivel relativamente alto. Estos factores, algunos contradictorios, no crean sin embargo, un cuadro disruptivo para el consenso político.

Esto podría inspirar a quienes toman decisiones a la búsqueda de soluciones técnicas que promuevan la recuperación y reducir al mínimo necesario las medidas que afecten este consenso.

El ámbito de la sociedad civil. La reestructuración social del poder

La apertura a la inversión extranjera, el papel sobresaliente del turismo, el trabajo por cuenta propia, la redistribución de las tierras estatales en manos privadas, el establecimiento de los mercados agropecuarios y de productos industriales, la dolarización de la economía, el espacio concedido al mercado informal, la organización de un sistema impositivo y otras medidas de reforma han tenido un efecto de ingeniería sobre la sociedad cubana preexistente.

La crisis económica, por su parte, también tiene consecuencias que no están bajo el estricto control del Estado y de las conveniencias del proyecto político y que resultan contraproducentes. La caída adquisitiva del salario y su disociación del ingreso, el decrecimiento de la oferta estatal, el incremento del mercado negro, la elevación del precio de la canasta familiar, la mayor inequidad en la distribución del ingreso, la desigualdad de acceso a la divisa, al consumo y al status laboral, los fenómenos de corrupción y prostitución dejan un rastro negativo sobre los modos de actuar y de pensar de diversos grupos sociales.

Estas nuevas condicionantes, consecuencia de las necesidades políticas y de la dinámica de la crisis, remodelan el espacio social y el elenco de sujetos que lo integran, al tiempo que afectan las articulaciones establecidas entre la sociedad y el Estado.

La aparición de nuevos sujetos que no reproducen su existencia en la esfera estatal tradicional se ha descrito en las páginas anteriores. Entre éstos se hallan:

- cuentapropistas
- trabajadores agrícolas privados no estatales (pequeños propietarios, cooperativistas, usufructuarios individuales
- trabajadores del sector informal
- empleados del capital extranjero.

Este sector privado no es, sin embargo, el único espacio diferenciarlo en la

sociedad cubana. Ya en los años ochenta, algunos grupos sociales habían adquirido un peso relativamente destacado en la estructura social, como son los técnicos y profesionales (16). Se estima que en el período revolucionario han salido medio millón de graduados de las universidades cubanas.

También el ámbito de las organizaciones se ha modificado de manera significativa. Además de los sindicatos, las organizaciones estudiantiles y demás sectores, existen otras dedicadas a grupos de intereses especiales, tales como las profesionales, religiosas, comunitarias, académicas, culturales, sociales, o que agrupan a personas interesadas en una afición (17).

Estos espacios institucionales se suman a otros que, en rigor, constituyen eslabones entre el Estado y la sociedad civil, como son los órganos representativos del poder popular, las escuelas y los órganos colectivos de los centros de trabajo e incluso el propio Partido Comunista, cuya composición masiva y funciones abarcan no solo intereses estatales sino otros que expresan a la sociedad en general (18).

Obviamente, la sociedad civil no sólo es el reino de las relaciones económicas y la pluralidad, sino el de la desigualdad. El poder económico o el que se deriva de la proyección de organizaciones e instituciones no estatales tampoco está equitativamente repartido, sino que tiende a empozarse en bolsones o áreas de influencia. Los datos revelan que la limitada apertura al mercado, junto a las distorsiones que acarrea la crisis, han dado lugar a la aparición de actores que concentran poder económico, a nuevas relaciones sociales como las que median entre patronos privados y asalariados), a jerarquías, atributos y valores que expresan esas relaciones sociales, a signos del éxito y la preeminencia social desconocidos o no aceptados hasta ahora.

Lo que se percibía como desviación de la norma, inconsistente con la escala de valores prevaleciente, indicio de acomodamiento, de corrupción o marginalidad, lo que el discurso imperante identificaba como "aburguesamiento" (i.e., vivir de un ingreso en dólares, ostentar patrones de consumo y estilos identificarlos como propios de las sociedades capitalistas) ha dejado de ser automáticamente considerado como ofensivo a las buenas costumbres e incluso se ha convertido en paradigma para algunos grupos (Martín/Perera/Díaz, 1996). En todo caso, éstos se han convertido en atributos de poder.

(16) Según el *Anuario Estadístico* de 1988, en la fuerza económicamente activa había 21% de profesionales y técnicos.

(17) Se estima que en el registro nacional de asociaciones del Ministerio de Justicia están inscritas cerca de 2.000 asociaciones, que van desde la Sociedad Yoruba de Cuba hasta la Asociación de Periodistas Católicos.

(18) En la visión clásica de Antonio Gramsci, estos aparatos ideológicos son componentes estrictos de la sociedad civil. Para una reflexión acerca de esta conceptualización y su uso en la sociedad cubana actual, cf. Acanda, 1996.

No obstante, es muy difícil separar estas manifestaciones de la coyuntura de la crisis, que también es una crisis de valores y paradigmas. La restauración del equilibrio entre el trabajo y la compensación, el prestigio social y el acceso, la consagración y el mérito, pueden contribuir a superar este momento. Para esto, la economía, la imagen del nuevo orden social emergente y el discurso tendrían que integrarse de manera más coherente.

En este nuevo modelo, junto a formas colectivas y sociales de propiedad, sería esperable que se mantuviera un alto perfil de participación del Estado, así como una mayor descentralización del mando económico en distintas esferas de actividad. Las tendencias en la perspectiva de los últimos años podrían proyectarse en el futuro en los siguientes aspectos (Hernández, 1995):

- Descentralización y reducción del aparato correspondiente al nivel central del aparato estatal.

- Mantenimiento de las funciones orientadoras del Estado sobre la actividad económica en su conjunto, elevando su eficacia reguladora, pero con un papel administrativo menor.

- Desarrollo de un sistema empresarial estatal, mixto y privado, en función de criterios de mayor eficiencia y de preservación de servicios públicos esenciales.

- Continuación del sistema nacional de salud, educación y seguridad social, con modalidades más descentralizadas.

- Extensión de la cooperativización y la autogestión en la agricultura y otros sectores, donde podría ejercer un control de parte de los trabajadores de naturaleza eminentemente colectiva y basado en prioridades sociales.

- Reajuste del sistema monetario-financiero con mayor control sobre la masa monetaria, impuesto progresivo sobre el ingreso y en particular la actividad privada, circulación única de la moneda nacional y convertibilidad.

- Extinción del mercado negro.

En este nuevo entorno, más allá de la crisis, el rumbo de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado encontraría un nuevo cauce. Las formas que finalmente podría asumir esta rearticulación dependerían también de la eficacia con la que el Estado pudiera desarrollar estas políticas y, en general, reformular las bases del consenso.

Desarrollos del modelo político cubano en los años noventa

A pesar de la crisis, del fantasma de la implosión de Europa del Este y del efecto inhibitorio que causa la amenaza renovada de Estados Unidos sobre la seguridad y la estabilidad interna de Cuba, el proceso de cambio interno ha conllevado importantes modificaciones del régimen político.

Como se señaló en la primera parte de este trabajo, el proceso de rectificación, que arrancara antes del principio del fin de la Guerra Fría, formuló una

agenda de cambio del sistema económico y político que cifraba un nuevo modo de concebir las relaciones entre el Estado, y la sociedad, así como de pensar las relaciones políticas y sociales dentro del socialismo.

La posposición de algunos de esos cambios o su adaptación a las condiciones impuestas por la crisis no los ha hecho perder virtualidad. De hecho, a pesar del efecto sobrecogedor causado por la onda expansiva del Muro de Berlín, la propia política económica que se ha ido instrumentando, desde los cambios constitucionales introducidos en 1992, señalan una voluntad de cambio que responde a necesidades expresadas por la población antes del desencadenamiento de la crisis.

Además de la transformación en el concepto de la propiedad, la reforma constitucional modificó partes cualitativamente significativas de la Constitución cubana de 1976, entre éstas los propios fundamentos políticos y sociales del Estado, el régimen de funcionamiento de los órganos locales del poder popular, el sistema electoral y algunos aspectos relacionados con la igualdad jurídica de los creyentes y el carácter laico del Estado cubano (19). Se eliminó del texto constitucional la referencia a la dictadura del proletariado; se enunció el papel del Partido Comunista no como vanguardia de la clase obrera sino de la nación, y se subrayaron las funciones no estatales de las organizaciones de masas. Se hicieron más directos los mecanismos electorales para los órganos nacionales y provinciales de representación. Finalmente, el ateísmo dejó de ser doctrina oficial del Estado cubano (20).

Estas reformas al texto constitucional no fueron meramente cosméticas, como lo prueban la legislación y las políticas que han tenido lugar en los años posteriores. Además de las transformaciones socioeconómicas ya señaladas en torno al régimen de propiedad, se promulgó una nueva ley electoral que se implantó en las elecciones de diciembre de 1992 y febrero de 1993 (21). Los delegados a la Asamblea Nacional y a las provinciales se eligieron de manera directa por todos los votantes, no en votación indirecta por los órganos representativos inferiores, como ocurría antes. Las comisiones de candidaturas dejaron de estar presididas por el PCC, para estarlo por la central sindical y compuesta por otras organizaciones sociales representativas, y las asambleas municipales pasaron a ser las que aprueban las candidaturas, en lugar de las comisiones electorales. El PCC no puede intervenir orgánicamente en este proceso. Aunque no existe campaña electoral, se ha facilitado que los candidatos tengan encuentros con sus electores y se sometan a preguntas de estos en las propias base. Una vez elegidos a las asambleas provinciales y a la nacional, los diputados están obligados a mantener contactos periódicos con sus electores de

(19) Véanse artículos 1 y 3 del nuevo texto constitucional reformado.

(20) Véase artículo 8, *Ibid.* Para un comentario analítico, cf. Hugo Azcuy, 1992.

(21) Reformas expresadas en el capítulo IX de la Constitución.

base, a diferencia del sistema anterior, según el cual sólo los delegados a las asambleas municipales participaban en las rendiciones de cuentas.

La nominación y elección directa de los candidatos por las asambleas de circunscripción, la ausencia de orientación del PCC a sus militantes acerca de cómo votar o a quién proponer, el carácter universal, directo y secreto del sufragio, la elección por mayoría absoluta de los representantes en cada nivel, la periodicidad de las elecciones, son rasgos que otorgan democraticidad a este proceso.

Su instrumentación sistemática en medio de la crisis ha sido un desafío para el régimen socialista, como lo prueban los resultados de 1992-1993, que asumieron prácticamente la significación de un plebiscito.

La permanencia de un grupo de figuras históricas en la dirección del gobierno y en el aparato estatal, y la propia existencia de un partido único con un rol tan singular (entre el Estado y la sociedad civil) son rasgos característicos, pero insuficientes para dar cuenta de la complejidad del sistema cubano (22). La particularidad del proceso histórico cubano, incluida la revolución y el orden social y político que ésta trajo consigo, la naturaleza del consenso que se ha articulado en la sociedad civil, y el estilo político de esa dirigencia, así como su papel en el proceso de reforma actualmente en curso, resulta esencial para comprender su funcionamiento y su posible evolución.

El sistema político ha ido acentuando la descentralización y el pluralismo, aunque preservando muchos de sus rasgos estructurales. Las zonas claves de la participación popular en el sistema político se han fortalecido, con una elevación del perfil de la sociedad civil y de sus expresiones orgánicas.

Las tendencias que se han ido configurando en los años anteriores; y durante el arco de la propia crisis, sin ser conclusivas, permiten caracterizar su posible dinámica en los siguientes términos (Hernández, 1995):

- Mantenimiento del partido único, aunque con un funcionamiento más plenamente democrático en su vida interna, una interacción más dinámica de las bases populares –militantes y no militantes– en sus políticas y un mayor pluralismo en sus filas.

- Mayor peso de los órganos representativos del Poder Popular en la dirección política a todos los niveles.

- Extensión y diversificación de las organizaciones no gubernamentales (asociaciones sociales, profesionales, culturales, religiosas) y de su proyección en la sociedad.

(22) Identificarlo con un régimen autoritario, bonapartista o “real-socialista”, al estilo de las dictaduras militares de Brasil o Chile, del régimen de Franco en España, o de las “democracias populares” de Europa del Este no sólo carece de fundamento histórico, sino de valor explicativo sobre lo que está pasando –y puede pasar– en Cuba.

– Mayor diversificación en los medios de difusión, manteniendo el control del Partido y el Estado sobre los principales órganos masivos, y ampliándose los medios controlados por instituciones, organizaciones sociales y otras entidades no gubernamentales

– Perfeccionamiento de la racionalización de las instituciones armadas, en función de las medidas de ajuste y de su capacidad para autosustentarse económicamente, aunque manteniendo una presencia acorde a las necesidades de seguridad nacional y a la preservación de la estabilidad necesaria para el desarrollo pacífico.

– Mayor influencia y presencia de los distintos sectores de la sociedad cubana en los órganos representativos del Poder Popular, incluida la Asamblea Nacional.

– Crecimiento del rol y la voz de los sindicatos en la vida del país, incluido el sector mixto de la economía.

Los desafíos que tiene el régimen político, como se puede apreciar, no pueden ser resueltos de manera administrativa ni reduciendo la política al discurso y la movilización. En Cuba, como en cualquier país, el ámbito de la política rebasa estos espacios y mecanismos. Apreciar la naturaleza del consenso es un problema fundamental para entender el curso de la política en su múltiple interacción con la sociedad.

En las nuevas condiciones, la ideología desborda al discurso e invade el contexto de las relaciones sociales a nivel global. No discurre de manera oculta, sino que se expresa en las nuevas relaciones sociales emergentes, los nuevos códigos y en las distorsiones mismas de la crisis. Esta dinámica ideológica expresa un consenso erosionado por la crisis. Es difícil apreciar su profundidad debido a la propia coyuntura crítica, que contribuye a nublar su alcance en las estructuras más profundas de la psicología social.

Por otra parte, junto a las lógicas expresiones de malestar y descontento que surgen en la vida cotidiana, se ha ido articulando un nuevo pensamiento, que se manifiesta no solo en los debates que tienen lugar en espacios públicos y publicaciones periódicas, sino en las propias organizaciones políticas y sociales e incluso en instituciones y organismos oficiales.

Propiciar este debate, organizarlo y atenderlo es parte de una política que responde a las nuevas realidades. Su desarrollo también se ve afectado por las dificultades del proceso interno, en particular las que crean las emergencias de la situación cotidiana, la impredecibilidad del aseguramiento de recursos escasos de primera necesidad (como por ejemplo, la energía) y la preocupación por preservar la estabilidad interna requerida para implementar los cambios.

La línea gradualista asumida por el proceso de reformas en Cuba ha ido recuperando zonas del consenso, sumidas en el aturdimiento provocado por el choque de la crisis. Pero este proceso no transcurre libre de interferencias externas. La principal de ellas es la naturaleza de la relación con Estados Unidos.

Cuba-Estados Unidos: la Guerra Fría que no cesa

La crisis económica ha agudizado la percepción de inseguridad nacional. Esto se traduce en una sensación de exposición, vulnerabilidad y desbalance estratégico, ante una renovada amenaza no solo al orden económico o al régimen político, sino al sistema social cubano. La estabilidad del país, el orden interior y la seguridad social son prioridades de este proceso.

Los principales rasgos de esta situación afectan de variada manera el proceso político. Vistos de manera muy sintética podrían enunciarse como sigue:

- EEUU impone medidas de castigo que restringen la libertad y autodeterminación de Cuba, premisas fundamentales de un funcionamiento democrático.

- La continuidad del acoso norteamericano y su objetivo de intervenir en los asuntos internos de Cuba contribuye a mantener un nivel alto de previsión en relación con la defensa.

- La consecuencia del asedio —la mentalidad de fortaleza sitiada— no contribuye al pluralismo en Cuba.

- El consenso interno estrechado por la crisis exagera la percepción de la amenaza a la estabilidad interna que representan las políticas de EEUU. Ello conlleva una menor tolerancia, flexibilidad y tratamiento político ante expresiones de disenso.

- La ideologización del tema de la democracia de parte de EEUU no sigue un patrón universal. Si otros gobiernos manifiestan críticas al régimen político cubano, estas no se traducen, por lo general, en un condicionamiento de sus relaciones con la Isla.

Las políticas de presiones norteamericanas han facilitado que la resistencia a los cambios pueda apelar al argumento de que instrumentar políticas que se pudieran percibir como concesiones ante EEUU debilita las posiciones cubanas. Estos factores también generan una especie de alergia dentro del proceso político e ideológico en la Isla ante ideas como mercado, derechos humanos, pluralismo, sociedad civil, transición. Esta manifestación se explica no sólo a partir de la coyuntura de inseguridad, sino del residuo ideológico que este conflicto ha depositado a lo largo de casi cuarenta años.

El problema de fondo del enfrentamiento norteamericano con Cuba se mantiene: la naturaleza del régimen político cubano y la premisa norteamericana de inducir un cambio fundamental en la Isla hacia el capitalismo. Así, a pesar de las modificaciones en el sistema internacional y de la ausencia de una crisis política doméstica o regional, la inestabilidad sigue caracterizando el régimen de relaciones entre los dos países. Esta inestabilidad tiene diversas condicionantes, que contribuyen a agravarla:

1. La carencia de estructuras de seguridad internacional entre Cuba y EEUU.

2. La inexistencia de acuerdos que obliguen a ambos Estados a actuar

contra violaciones de la ley internacional, como es, por ejemplo, los secuestros de naves o las violaciones del espacio aéreo del otro.

3. El clima político prevaleciente en los enclaves de la comunidad cubana, que ha obstaculizado la estricta aplicación de la ley y la independencia de su tribunales en relación con estos delitos, así como con la organización de actividades terroristas.

4. La volatilidad de la atmósfera política en relación con Cuba, y la contaminación doméstica de cualquier contingencia entre los dos países.

La agenda bilateral cubana con EEUU sigue incluyendo los siguientes tópicos:

1. El bloqueo económico, mantenido desde febrero de 1962, y agravado recientemente por la Ley Helms-Burton (23).

2. La ocupación de la base naval norteamericana en la bahía de Guantánamo y su uso reciente como lugar de confinamiento indefinido de más de 30 mil migrantes indocumentados.

3. El mantenimiento de transmisiones de radio y TV que buscan contribuir a la desestabilización del sistema cubano.

4. La migración.

Entre los tópicos nuevos, o "no tradicionales", están los siguientes:

1. Cierta reconocimiento al interés mutuo en materia de protección al medio ambiente (24).

2. Posibilidades de avanzar en cierto intercambio de información en relación con la prevención y protección frente a huracanes, en un plano multilateral.

3. Cierta margen de cooperación entre el servicio de guardacostas norteamericano y de tropas guardafronteras cubanas en relación con la protección de la seguridad naval y aérea en el área. La colaboración en operaciones de búsqueda y rescate no se ha ampliado a otras esferas, como es especialmente la intercepción del narcotráfico, con la excepción de algunos episodios de cooperación que no se atienen a un régimen, aunque sí indican cierto interés de los servicios especializados.

Los principales progresos se han producido en un tópico "tradicional": la migración. Los acuerdos migratorios de septiembre de 1994 y mayo de 1995, sus aplicaciones y el mantenimiento de las conversaciones en este campo han producido resultados fundamentales, entre ellos los siguientes:

(23) La cuestión del proceso de aprobación de la Ley Helms-Burton a raíz del incidente de las avionetas el 24 de febrero de 1996 requeriría un tratamiento más amplio que el disponible en este trabajo.

(24) Por ejemplo, la posible explotación de plantas nucleares en Cuba (Juraguá en la Bahía de Cienfuegos), la contaminación del estrecho de la Florida, la protección de la fauna migratoria, etc.

1. Detener el flujo desordenado de migrantes indocumentados que, con riesgo para su seguridad, atravesaban el Estrecho de la Florida o la bahía de Guantánamo, con la expectativa de ser rescatados por los guardacostas o la Marina de EEUU.

2. Colocar bajo un patrón de mayor igualdad a los indocumentados cubanos que intentan ingresar en EEUU respecto a los de otros países del Caribe y de América Latina.

3. Reconocer la connotación económica y de reunificación familiar de la mayoría de los emigrantes.

4. Regular la obligación de los servicios de Guardacostas de ambas partes en la cooperación para la búsqueda y rescate de embarcaciones y su devolución a territorio cubano.

El progreso de las conversaciones ha permitido colocar en la agenda la cuestión de la Cuban Adjustment Act de 1966, el principal mecanismo residual de la anterior política de excepcionalismo cubano, respecto a una normalización de relaciones migratorias entre los dos países. Un segundo período de la administración Clinton podría dar la oportunidad de avanzar en la supresión de este mecanismo.

Otros aspectos en los que Cuba y EEUU podrían cooperar, si existiera la voluntad política, serían los siguientes:

– Un acuerdo bilateral sobre piratería aérea y naval, que garantizara la devolución de las naves y la sanción a los reponsables (25).

– La cooperación en la detección, intercepción y entrega a las autoridades jurisdiccionales de narcotraficantes que operan en las aguas aledañas a Cuba.

– La distensión de las restricciones migratorias para las visitas de cubano-americanos reforzadas por el gobierno de EEUU en 1996 (26).

La política de seguridad cubana ha indicado su disposición a la cooperación multilateral, en materia de medidas de confianza mutua, y otros aspectos que podrían beneficiar no solo a los dos países, sino al entorno internacional, especialmente el vecindario inmediato del Caribe.

La Ley Helms-Burton representa el epítome de los escollos históricamente acumulados por las políticas norteamericanas a lo largo de nueve administraciones contra Cuba. Su efecto tiende a congelar las relaciones en el limbo de la Guerra Fría. Su lógica resulta contraproducente respecto a los procesos internos

(25) El Tratado de Extradición firmado en 1926 entre Estados Unidos y Cuba sucumbió en 1959, cuando los criminales de guerra y violadores de los derechos humanos de la dictadura de Batista se refugiaron en EEUU. El tratado firmado en 1974 sobre secuestros de naves se extinguió al no ratificarse después del atentado terrorista contra un avión de Cubana de Aviación en 1976.

(26) Otras posibilidades, como el levantamiento de las medidas ejecutivas para permitir el flujo recíproco de ciudadanos de ambos países que deseen viajar por motivos familiares, de interés educacional, profesional, turístico, etc. han quedado bloqueadas por la Ley Helms-Burton.

en Cuba. Los cambios que tienen lugar en la sociedad, la economía y la política cubanas ocurren a contrapelo de estas tensiones bilaterales. Lo mismo pasa con las relaciones exteriores de la Isla.

Cooperación internacional: una reinserción afirmativa

En la Posguerra Fría, las prioridades y los medios disponibles para la política exterior cubana en el nuevo sistema internacional han experimentado importantes cambios. Los procesos de negociación de la paz en el suroeste de África y en Centroamérica, el fin del CAME y, finalmente, el desmantelamiento de la URSS y el campo socialista europeo, transformaron el campo magnético de la política cubana en el contexto global. Junto a otros efectos negativos, ya apuntados a nivel doméstico, estos acontecimientos —no todos asociados al fin de la polaridad Este-Oeste, sino también a dinámicas regionales— plantearon a Cuba una profunda reorientación de los medios disponibles y de los fines alcanzables en este sistema internacional transfigurado.

Una de las consecuencias de este proceso de transición ha sido que la diplomacia y los mecanismos de concertación multilateral a nivel regional y global han adquirido un peso específico mayor en las relaciones exteriores de la Isla.

Un aspecto de ese activismo en la diplomacia cubana es la política de cooperación internacional, la que ha dado pasos importantes en los últimos tiempos.

Esta política ha procurado consolidar líneas priorizadas de desarrollo, establecer dispositivos como las zonas francas o contribuir a afianzar técnicamente los nuevos sectores, como las UBPC. Es menos proclive a aceptar la constitución de esquemas de cooperación para delinear nuevas políticas, configurar modelos o estrategias de desarrollo globales, o fórmulas organizativas de privatización (27).

En cuanto a las relaciones con organizaciones no gubernamentales (ONG), Cuba las mantiene con más de 170 de 42 países (28). La mayoría —alrededor

(27) Entre los gobiernos, además del aporte agregado de la Unión Europea, la ayuda más importante que recibió Cuba (según datos de 1995) le vino, en primer lugar, de España. También fueron contribuyentes principales Italia, Ucrania, Japón y México, que totalizaban la mayoría absoluta de la asistencia externa bilateral. La suma de esta ayuda con la de la Unión Europea rebasó la del sistema de Naciones Unidas desde 1993.

(28) La transferencia de fondos a distintos proyectos especialmente en la ayuda a comunidades de base y a los sectores más vulnerables de la población totalizó unos 50 millones a lo largo de los últimos seis años, y de manera creciente. Véase el documento *Cooperación para el Desarrollo entre ONG europeas y cubanas*, 1996.

de 90%— de sus aportaciones caen dentro del rubro de Ayuda y socorro (29). Se estima que existen unas 50 ONG cubanas que se benefician de la cooperación internacional en sus proyectos de desarrollo sostenible (CEE, 1996, p. 3). Aunque en una medida todavía modesta en términos absolutos, el papel de las ONG ha crecido en Cuba y posiblemente tienda a consolidarse. Esta presencia, sin embargo, aparece aún muy concentrada en áreas afectadas por la crisis. Aquellas que han actuado sin pretensiones directas o indirectas de condicionar la ayuda tendrían una posición más estable.

En cuanto al sistema de Naciones Unidas, a pesar del incremento en la ayuda por concepto de emergencia durante el período de crisis económica más reciente, su contribución financiera no solo sigue siendo relativamente modesta, sino incluso resulta declinante. Aunque estos programas también han incorporado temas como el desarrollo en técnicas de administración, a través de seminarios, mesas redondas y cursos de adiestramiento, su aporte en consolidar el proceso de reforma económica en Cuba es insignificante. En la difícil coyuntura de la crisis, han contribuido a paliar en alguna medida la pérdida de capacidad presupuestaria para el sostenimiento de los grandes programas sociales, especialmente el subsidio a la producción de la canasta básica de alimentos, la salud infantil y la educación. En términos generales, no es previsible que su papel en el futuro próximo tienda a cambiar sustancialmente.

En cuanto a la política cubana hacia la región, los dos mecanismos de concertación regionales con un mayor interés estratégico para Cuba son las cumbres iberoamericanas y la Asociación de Estados del Caribe. La perspectiva de una Cumbre en La Habana para 1999 representa un acceso importante para el proceso de encuentro y reinserción de Cuba en el seno de esta comunidad. Respecto a la Asociación de Estados del Caribe (AEC), se trata de la organización regional más importante en que participa la Isla (30).

En consonancia con los acuerdos de la cumbre de la AEC en 1995 acerca de comercio, turismo y transporte (31), Cuba ha ampliado la comunicación

(29) Se trata de ayuda alimentaria, medicamentos, tratamiento de agua, educación, fuentes renovables de energía, medio ambiente, viviendas, minusválidos, mujer, recursos humanos, empleo y las propias ONG. En la lista de las principales donantes de 1994 se encontraban "Pan para el Mundo", el Catholic Relief Service, CARITAS (de varios países), el Misereor-Campaign against Hunger and Disease in the World, OXFAM, entre otras; cf. Cooperación para el Desarrollo, Cuba. Informe 1994 (1995), pp. 35-37, y p. 15 ("Desembolsos de la asistencia de ONG por sectores").

(30) La AEC pone en comunicación segmentos diferenciados como el CARICOM, Centroamérica, las grandes naciones ribereñas—México, Venezuela, Colombia— y algunos no integrados a otros esquemas, como Haití, República Dominicana y Cuba, en un grupo de 24 Estados, con la ilustre excepción de EEUU y sus dependencias.

(31) Véase "Comunicado final de la Cumbre Inaugural de Jefes de Estado y de Gobierno", en Puerto España, Trinidad y Tobago, 17-18 de agosto de 1995, en *Granma*, 22 de agosto de 1995.

aérea y marítima con la subregión, ha avanzado en la cooperación turística y en general ha explorado el fortalecimiento de los nexos comerciales. La posibilidad de cooperar en áreas como el medio ambiente y la cultura, y de empezar a tratar conjuntamente el problema del narcotráfico en la Cuenca han sido esbozados.

Desde este punto de vista, el proceso de reinserción regional de Cuba, estaría teniendo lugar, aun de manera contradictoria y gradual, no necesariamente a través de los carriles clásicos panamericanos, sino por múltiples vías, en las que predominaría el realismo y la afinidad de intereses nacionales y subregionales.

Sin relaciones entre Cuba y Estados Unidos, la liberalización del comercio y la inversión a nivel continental puede tener un papel central en esta reinserción. La consolidación de la apertura de la economía cubana, su creciente intercambio con la región y el avance del proceso de reforma económica en el país son favorecidos por la cooperación con otros países de la región.

A pesar del bloqueo por parte de EEUU, este proceso de reinserción está impulsado por la liberalización del comercio y la inversión a nivel regional así como por las políticas cubanas de asociación entre empresas, explotación de las complementariedades (como la de los exportadores de energía que demandan productos cubanos), desarrollo conjunto del turismo y aplicación de esquemas flexibles para solucionar la deuda cubana.

El bloqueo impide, sin embargo, el acceso de Cuba a su principal mercado natural y al sistema financiero internacional, y limita su articulación con el proceso de liberalización comercial a nivel hemisférico. De levantarse este, la presencia eventual de Estados Unidos en la economía cubana tendría un impacto considerable sobre su dinámica interna y externa, aunque no cambiaría necesariamente su tendencia predominante hacia una reinserción diversificada en el hemisferio.

El sistema cubano no responde al modelo político vigente en muchos países de la región. Sin embargo, empresarios, iglesias, organizaciones no gubernamentales y relevantes figuras políticas se han pronunciado a favor de una reintegración de la Isla al hemisferio y del levantamiento de los mecanismos de aislamiento. Como ha señalado Hugo Azcuy, en materia de derechos humanos, el cuestionamiento a Cuba no concierne tanto a las garantías jurídicas o a la "democraticidad" de su régimen, sino al carácter mismo de su sistema político (Azcuy, 1994). Cuba percibe una injerencia constante en sus asuntos internos, tendiente a crear una situación moral y jurídica que la fuerce a hacer concesiones de carácter político. Por esta razón, es poco previsible que la Isla pueda encontrar formas plenamente satisfactorias de cooperación en los organismos de concertación política regional en torno a este tema, aunque esté claro para Cuba que resulte preferible el diálogo al aislamiento promovido por EEUU.

El gobierno cubano discrepa del empleo de mecanismos y estructuras de compulsión para el establecimiento de democracias liberales en la región,

especialmente cuando estos entrañan formas más o menos abiertas de intervencionismo. Desde el punto de vista cubano, la idea de imponer un determinado modelo de democracia se contradice con la aceptación de un contexto de pluralismo político que preconice un sistema interamericano genuinamente democrático (32).

La lógica de las relaciones exteriores hemisféricas, la propia corriente neoliberal y el costo de oportunidad que ofrece la política cubana de apertura a la inversión extranjera y al comercio internacional producen un efecto marginal tendiente a la comunicación entre la Isla y el resto del hemisferio. En relación con temas como la integración económica, el libre comercio, el desarrollo autosostenible y la conservación del entorno natural, así como la cooperación energética, el refuerzo de las telecomunicaciones, la cooperación en la ciencia y la tecnología y el turismo, la lógica interamericana favorecería, el aumento del intercambio con Cuba. Por otro lado, los problemas de la erradicación de la pobreza, y la discriminación, y en particular los referidos a la educación, la salud y el fortalecimiento del papel de la mujer, pueden contar con las lecciones y méritos de la experiencia cubana (Hernández, 1994).

En cuanto a la posibilidad de cooperación cubana en materia de seguridad internacional, no sería excluible un escenario de participación en misiones de mantenimiento de la paz (Menéndez, 1995; Jaramillo, 1996). Desde 1991, Cuba ha estado dispuesta oficialmente ante la ONU para participar en estas operaciones. Esta disposición se establece sobre la base de distinguirlas de las llamadas "intervenciones humanitarias", como las ejecutadas en años sucesivos por EEUU, y que Cuba objeta, así como de reservarse el derecho a decidir sobre su participación en estas misiones casuísticamente (33). A diferencia de los

(32) Según señala Juan Valdés Paz, para el gobierno cubano la democracia política implica la independencia nacional, la defensa de todos los derechos ciudadanos, la igualdad y la participación popular en el poder político y económico. Desde esta perspectiva, la democracia popular en Cuba debe ser perfeccionada de acuerdo con las circunstancias y sin riesgos para la independencia y seguridad del país y de la Revolución. Por lo demás, el sistema político ha evolucionado ininterrumpidamente hacia un Estado de Derecho; por un lado, legitimando sus restricciones mediante normas jurídicas específicas; por otro, subordinando su comportamiento a un orden legalmente constituido" (Valdés Paz, 1994).

(33) De hecho, Cuba ha integrado las misiones de observadores civiles de las elecciones en Sudáfrica, así como la misión de Naciones Unidas en Georgia (UNIMIG), en el marco de la búsqueda de solución al conflicto entre esa república y la de Abjasia, con un grupo de observadores militares. Además de las mencionadas, los autores de la cita anterior han identificado, entre otras condiciones para la participación cubana en las operaciones de *peacekeeping*, que la misión cuente con el consentimiento de las partes involucradas en el conflicto, y que pueda tener resultados concretos dentro de un plazo delimitado, sin incurrir en riesgos políticos para Cuba o de peligro físico excesivo para los efectivos cubanos participantes, dejando siempre abierta la opción de retirarse en caso de que no se cumplan las condiciones originales.

países que son objeto de misiones de mantenimiento de la paz (34), Cuba se considera en capacidad de participar en éstas, tomando en cuenta la capacitación profesional de sus fuerzas armadas, su experiencia en distintos teatros de operaciones y las solicitudes de la propia ONU en este sentido al gobierno cubano.

Consideraciones finales: Cuba en el contexto de las transiciones regionales

Las transiciones latinoamericanas en curso tienen componentes y ocurren en circunstancias muy diferentes al proceso cubano.

A pesar de la crisis económica y de la obsolescencia tecnológica de parte de la infraestructura económica cubana, su situación no puede compararse con la destrucción material y las huellas sociales dejadas por los largos procesos de guerra en Centroamérica y otras regiones. Cuba no es una sociedad de posguerra, ni tiene los problemas típicos de desarraigo, víctimas, lisiados, aumento de la violencia social y el bandolerismo, difícil reconciliación y necesidad de establecer formas civiles de regulación de conflictos.

Cuba tampoco está en la situación de preguntarse qué hacer con miles de excombatientes que no tienen formación profesional. En el caso cubano, la cuestión es cómo disponer adecuadamente de una fuerza laboral calificada que le resulta súbitamente excedentaria, debido a la crisis y a la restructuración económica. En esta dirección la Isla sí requiere y seguirá requiriendo ayuda y cooperación multilateral, bilateral, de ONG y de otros sectores —además de la inversión extranjera directa—, a fin de renovar su sistema y de ir haciendo autosostenible algunas actividades que eran subvencionadas completamente por el Estado.

A diferencia de otros procesos de transición en la región, en Cuba los militares no tienen una independencia ni un espacio de acción política autónoma, pues las fuerzas armadas están subordinadas al Estado y al Partido Comunista. Tampoco sus altos mandos se designan de manera independiente o automática. Su rol más allá del ámbito de la defensa nacional está dictado por esa dirección política estatal, y no por su propia iniciativa e intereses. En el caso de la policía, ésta tampoco ejerce autonomía de ninguna índole. Ni las fuerzas de policía ni las fuerzas armadas tienen una experiencia de participación en represiones contra la población civil, como es el caso de prácticamente todas las

(34) Las tareas clásicas de *peacekeeping* no se aplican a la situación cubana, i.e., la creación de condiciones seguras para asistencia humanitaria, la observación y separación de combatientes en fronteras, el desarme de fuerzas militares y paramilitares, el enfrentamiento policial, la administración civil y la demarcación de fronteras (*SIPRI Yearbook*, 1994, pp. 26-27).

demás áreas del continente. Estas fuerzas armadas se caracterizan por su profesionalidad, y la policía por sus patrones de conducta moderados, muy limitado uso de la fuerza e integridad, mucho más si se les compara con la mayoría del hemisferio. En materia de colaboración, más que recibir, la capacidad técnica y cultural de estos cuerpos cubanos permitiría que aportaran a nivel bilateral y multilateral a otros procesos en la región.

En cuanto a las necesidades de un sistema de salud y de educación, los cubanos están entre los primeros del hemisferio. La cooperación, como se señaló en el punto anterior, va destinada precisamente a priorizar el mantenimiento de estos sistemas sociales. A diferencia de los otros casos regionales, la falta de financiamiento y de insumos en estos sectores —que sí han experimentado un declive relativo de su capacidad de atención a las necesidades de la población por la crisis— contrasta fuertemente con la plétora de personal capacitado, experiencia y organización de estos sistemas. Por otra parte, la experiencia técnica acumulada en condiciones de país pobre, atención a población rural, partiendo de bajos niveles de alfabetización, etc., de las políticas cubanas a lo largo de casi cuatro décadas le proveen de una capacidad potencial de cooperación con otros de la región y del Tercer Mundo.

En cuanto a la situación política, el cuadro cubano contrasta fuertemente con el del resto de las transiciones hemisféricas, y también con otros casos no considerados en esta categoría. Las condiciones de empate político-militar de las fuerzas en conflicto (El Salvador), derrota electoral del gobierno en condiciones de guerra prolongada (Nicaragua), final de largas dictaduras fuertemente represivas y nacidas de golpes militares contra gobiernos electos (Cono Sur), intervención norteamericana contra gobierno militar que depuso a un gobierno electo por primera vez en medio siglo (Haití), son esencialmente diferentes a la situación cubana en numerosos aspectos. Entre estos rasgos fundamentales de esos otros procesos están la fractura fundamental del consenso, la inviabilidad de alternativas de cambio dentro de sus regímenes políticos, la permanente amenaza del poder militar sobre las instituciones políticas, y la fragilidad de las propias transiciones con su tendencia a la inestabilidad, producto de la sobrevivencia de conflictos sociales latentes.

Los procesos centroamericanos ilustran cómo la fragmentación política, multiplicada al finalizar las guerras, dificulta la búsqueda de un proyecto nacional. El consenso prevaleciente en Cuba tiende a conferirle a este elemento de la unidad, definitorio para enfrentar los desafíos del desarrollo, un peso mayor que a la pluralización del sistema político.

Independientemente de lo que se pueda desear en relación con el tema de la reconciliación entre la política cubana y la del exilio, la distancia entre las partes es suficientemente grande como para hacer muy poco probable un entendimiento. Con el empeoramiento de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos, y en especial con la firma de la Ley Helms-Burton, esta probabilidad se hace aún más remota. La base legal que esta ley norteamericana ofrece a los

exiliados cuyas propiedades fueron nacionalizadas en Cuba añade un elemento adicional al encono entre antiguos y nuevos propietarios.

El factor del asedio norteamericano es fundamental en cuanto a los desarrollos políticos futuros que pudieran tener lugar en la Isla. Es improbable que alguna cooperación multilateral como la que se ha aplicado en otros casos pudiera hacerse efectiva en Cuba en esta esfera, dada la alta sensibilidad frente a la injerencia creada por este asedio.

Para concluir, es necesario referirse a dos particularidades de la mayoría de los modelos de transición que se manejan en relación con Cuba. La primera es el hecho inusitado de concebirse al margen de los actores políticos y sujetos sociales realmente existentes en la Isla; la segunda es que son propugnados por instituciones y figuras que no están implantadas en la sociedad ni en el sistema político cubano, e incluyen de manera sobresaliente el auspicio oficial del propio gobierno de EEUU o de sus agencias. La transición posible, en cambio, es una dirigida y controlada por el propio gobierno cubano, las instituciones del Estado y de la sociedad civil, con la participación de todos los actores sociales relevantes, antiguos y nuevos. El ritmo y el costo de este proceso depende de su capacidad para cooperar y acoplarse en medio de un contexto interno y externo complejo, y a menudo adverso. De cualquier manera, se trata de un proceso de reordenamiento y transición socialista que ya está en curso.