

Las fuerzas armadas en las transiciones: lecciones para Cuba

Eusebio Mujal-León
Joshua W. Busby

EL RÉGIMEN CUBANO EN LA ACTUALIDAD

Es difícil clasificar el régimen cubano actual —una dictadura personalista y carismática, con una combinación peculiar de elementos nacionalistas-castrenses, igualitaristas y de comunismo residual— dentro de las categorías políticas tradicionales.¹ Aunque el régimen ha pasado por distintas fases, siempre ha habido una constante dialéctica: la presencia de Fidel Castro como figura dominante. De hecho, con frecuencia, la propia continuidad del fundador del régimen ha oscurecido la transición entre diversas fases políticas y los auténticos cambios que han producido en otras instituciones del Estado. Por ejemplo, ha habido momentos, como el período 1975-1985, en los que parecía que las instituciones del régimen estaban consolidándose enormemente. Sin embargo, las revoluciones de 1989-1990 en Europa Oriental y Central, así como la posterior desintegración de la Unión Soviética, sembraron la confusión entre las instituciones cubanas y establecieron un nuevo equilibrio entre ellas. Tales acontecimientos dieron aún más relieve a la figura de Castro, convirtiéndolo en un punto de referencia política aún mayor. En consecuencia, el fundador del régimen se encontró en una situación sin parangón, en la que se enfrentaba al doble desafío de refundar dicho régimen y de recuperar el equilibrio entre sus principales instituciones, especialmente entre el Partido Comunista y las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR).

I

EL PAPEL DEL EJÉRCITO CUBANO EN LA TRANSICIÓN: NUESTRA PERSPECTIVA

Según la definición clásica, el Estado es la entidad que cuenta con el monopolio del legítimo uso de la fuerza y para tal fin se dota de dos manifestaciones institucionales principales, el ejército y las fuerzas de seguridad internas,

¹ Nuestros esfuerzos para caracterizar el régimen cubano actual se desarrollaron en Eusebio Mujal-León y Joshua W. Busby, «¿Mucho ruido y pocas nueces? El cambio de régimen político en Cuba», *Encuentro* N° 23 (invierno), 2001-2002.

que garantizan la paz, tanto exterior como interior. A veces, como ocurre en Cuba, ambas responsabilidades confluyen en gran medida en una única red de seguridad global. En virtud de tal situación, esas instituciones pueden ejercer un control considerable sobre el ámbito político, principalmente cuando el régimen es más vulnerable a las amenazas externas o internas.

En ocasiones, los regímenes se enfrentan a «momentos de transición»: situaciones de crisis en las que el orden existente puede verse derrocado desde dentro (bien por las élites o por los ciudadanos) o invadido desde fuera. La primera posibilidad comporta la existencia de amenazas internas, mientras que la segunda se basa sobre todo en peligros exteriores. En esos momentos de transición, un régimen puede: [1°] lograr resistirse al cambio, [2°] ser derribado y reconstituirse de forma autoritaria, o [3°] transformarse y comenzar una transición a la democracia.

Cuba se enfrentó a una crisis interna a comienzos de los años 90, con el derrumbamiento económico producido por el fin de las ayudas soviéticas. A pesar de la gravedad de la situación, el régimen consiguió superar la presión realizando cambios menores en sus políticas, aunque no por ello menos significativos. ¿Por qué? Aunque analizar los motivos por los que no cayó el régimen excede los propósitos de esta introducción, sí apuntaremos las principales razones de su pervivencia. En primer lugar, la dolarización de la economía y el margen que se concedió a la iniciativa privada bastaron para impulsar la producción de alimentos y el autoempleo, y socavar el malestar social. En segundo lugar, las nuevas oportunidades de *bisnes* concedidas a los militares cubanos hicieron que el orden vigente se ganara la lealtad de importantes sectores castrenses. Finalmente, las purgas y la fusión del aparato de seguridad, junto al hecho de que las fuerzas armadas se hicieran cargo de él a finales de los 80, acabaron con una amenaza interna para el régimen.

De esta experiencia podemos sacar varias lecciones para el futuro de Cuba. En primer lugar, es muy probable que el próximo momento de transición surja del interior, como respuesta a una *amenaza interna*. Muy posiblemente, lo que alterará el actual equilibrio de fuerzas dentro de la isla será la muerte de Fidel Castro y la posterior crisis de sucesión, aunque ésta se prolongue ligeramente. Aunque podría haber una crisis interna, fruto del descontento creciente de las masas, el régimen y su líder ya tienen la experiencia de haberse enfrentado a ese tipo de problema durante la depresión económica posterior al derrumbamiento de la Unión Soviética y de sus aliados. Además, durante más de cuarenta años la amenaza externa no ha logrado desplazar al régimen y, a menos que la isla sufra una profunda inestabilidad o que surja un peligro inminente y directo para los EE UU, no es probable que tal amenaza alcance las dimensiones que pudo tener en el pasado.

En segundo lugar, creemos que las FAR, a pesar de su transformación, seguirán ocupando un lugar sin parangón en el ámbito político. La considerable legitimidad con que cuenta el ejército entre el pueblo cubano, su gran

papel en la seguridad tanto interna como externa y en la economía, así como sus menguadas pero aún respetadas capacidades —sobre todo en lo tocante a la destrucción de la disidencia interna— son elementos que indican la función crucial que tendría en un momento de transición. En el futuro, quizá la variable de mayor interés respecto al ejército sea su grado de faccionalización. Desde el juicio contra Arnaldo Ochoa de 1989, parece que el ejército se ha comportado con relativa unidad en la defensa del régimen y que, de este modo, refuerza colectivamente el statu quo. Dicha unidad, si se mantiene frente a una crisis, concedería al ejército el derecho de veto. Aunque los resultados no están predeterminados, es probable que un ejército unido, dado su interés en mantener el régimen como está, fuera sobre todo una fuerza conservadora y que bloqueara la transición hacia la democracia o, incluso, hacia un capitalismo autoritario. Por el contrario, la aparición de facciones condicionaría la posición de los militares frente a los civiles, lo cual podría hacer que algunos sectores castrenses tuvieran un papel más activo en una transición hacia un nuevo régimen. Si hay sectores del ejército que llegan a creer que un sistema económico democrático o capitalista sería mejor para su fortuna personal o nacional, podrían establecer alianzas tácticas con nuevos líderes civiles para llevar a cabo una transición que les apartara del orden centralizado. Incluso en ese caso, no está claro qué es lo que surgiría, ya que dicho cambio podría adoptar contornos autoritarios o manifestaciones democráticas.

Además de las amenazas internas y de la constelación de rasgos militares, hay un tercer ámbito que refuerza el enorme papel que tendrían los militares cubanos en una transición. Las características del régimen —sobre todo el grado de faccionalización y su *tipo*— proporcionan los parámetros en los que se enmarca la capacidad de los civiles para realizar una acción conjunta. Estos tienen más posibilidades de lograr sus objetivos cuando están unidos. Por el contrario, hay pocas posibilidades de que una esfera civil dividida en intereses enfrentados logre tener mucho control sobre los actores, máxime frente a un ejército unido.²

El papel de los militares se ve reforzado por el tipo de régimen. Cuando el poder se halla concentrado, como ocurre en los regímenes totalitarios o sultanísticos³, los demás actores son débiles. Tal como muestran los testimonios históricos en China, Polonia y Rumanía, en momentos de crisis, el ejército tiene un papel capital a la hora de apagar las protestas o de influir de manera determinante en el carácter de la transición. Cuando el poder se halla menos centralizado, una transición cuenta con más actores, con lo que se reduce el posible papel del ejército.

² Para un argumento teórico similar, véase Carl N. Brenner, «An Expanded Agency Theory Explanation for American Civil-Military Relations», ponencia preparada para la reunión anual de la American Political Science Association, San Francisco, 30 de agosto-2 de septiembre de 2001.

³ Para conocer otras categorías de régimen diferentes, véase Juan Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore, MA: The Johns Hopkins University Press, 1996.

En el caso de Cuba, que constituye un ejemplo de lo que hemos llamado régimen carismático posttotalitario, el liderazgo está muy concentrado y el pluralismo muy limitado. Aunque esto podría sugerir que los líderes castrenses se someten a las élites políticas, los líderes nominales del aparato político —Fidel y Raúl Castro— se presentan como figuras militares. Con frecuencia, en el caso cubano, ha resultado difícil diferenciar a las élites políticas de las militares.⁴ Por el momento, la centralización del poder en Fidel (y, en menor medida, en Raúl) conlleva la práctica ausencia de rivales no castrenses, ya sea en el gobierno o en la sociedad civil. En la etapa posterior a Castro se producirá un flujo y una recomposición de los intereses civiles, pero, por ahora, la debilidad de ese tipo de contrapesos libra a la acción militar de un posible condicionante.

En líneas generales, mientras Fidel goce de buena salud, el ejército será su instrumento. No obstante, dado que el impulso de la reforma económica bajo dirección militar procede de Raúl —a pesar de las dudas de Fidel (véase la contribución de Amuchástegui)— puede que ya haya comenzado el proceso de distanciamiento entre éste y el ejército. Aunque en la actualidad Fidel puede enmudecer toda discrepancia, es muy posible que, a su muerte, y a pesar de la capacidad clientelar de Raúl, surjan este tipo de tensiones, y de forma mucho menos apagada.

II

EL PAPEL DEL EJÉRCITO CUBANO EN LA TRANSICIÓN

En gran medida, las tres contribuciones siguientes sobre las fuerzas armadas cubanas están de acuerdo con nuestra valoración respecto al papel capital que tiene el ejército en la actualidad y el que seguirá teniendo en cualquier posible transición o continuidad del régimen. Dos de los tres ensayos sobre el ejército cubano —el de Domingo Amuchástegui y el de Juan Carlos Espinosa y Robert Harding— presentan ligeras variaciones respecto a la participación de ese cuerpo en las actividades económicas y en la administración de las empresas estatales. Mientras que estos dos primeros trabajos prevén la existencia de un grado de experimentación económica algo mayor, el último, el de Josep María Colomer, cree que, al final, el proceso será notablemente restringido, con lo que se limitarán los posibles escenarios de transición del régimen y sólo quedará uno, el de derrumbamiento frente a la disidencia interna.

A diferencia de muchos autores, en su trabajo, Domingo Amuchástegui retrotrae los experimentos del ejército con técnicas de modernización a mediados de los años 80, y no a principios de los 90. Para este autor, las relaciones entre Cuba y la Unión Soviética ya eran espinosas a finales de los

⁴ Amos Perlmutter y William Leogrande, «The Party in Uniform: Toward a Theory of Civil-Military Relations in Communist Political Systems», *American Political Science Review*, vol. 76, N° 4 (diciembre de 1982): pp. 778-789.

70 y, a principios de los 80, Castro ya tenía sus dudas sobre el hecho de que Cuba pudiera seguir dependiendo de la URSS. Por su legitimidad, fiabilidad y mejores medios de gestión (según los criterios cubanos), a las Fuerzas Armadas Revolucionarias se le encomendó la misión especial de implantar el *Sistema de Perfeccionamiento Empresarial* (SPE). En un esfuerzo por reemplazar la economía centralizada de antaño por estructuras de gestión más eficientes (que, no obstante, siguieran dentro del marco de la propiedad estatal), los dirigentes cubanos promulgaron medidas reformistas que reproducían el mercado: entre otras, sistemas de contabilidad basados en la búsqueda de beneficios, cambios estructurales que permitieran el establecimiento de empresas con participación extranjera, y formas de racionalización del personal. Aunque Amuchástegui reconoce que hay pocas compañías estatales que hayan superado todas las fases del SPE, su retrato es optimista en cuanto al resultado de dichas políticas, que obrarán en beneficio del mantenimiento del régimen y proporcionarán bases sólidas para su continuidad. De hecho, a pesar de la crisis de la década de los 90, el autor sugiere que ahora el ejército está más cohesionado que antes.

Juan Carlos Espinosa y Robert Harding ofrecen más datos sobre el papel económico del ejército cubano, pero no tienen mucha fe en la capacidad de las fuerzas armadas para hacer algo que no sea alargar la vida del régimen mediante formas de gestión ligeramente mejores de las empresas estatales. Ambos señalan que el ejército ha ido más allá del soldado civil y del tecnócrata-soldado, para llegar al empresario-soldado. Militares en la reserva y en activo ocupan los rangos dirigentes de una economía que intenta modernizarse mediante el proceso de perfeccionamiento empresarial, que puede convertir el ejército en un cuerpo de defensores del régimen o generar una nueva clase con preferencias distintas a las del gobierno. Aunque el régimen podría desear inspirarse en el modelo chino, Espinosa y Harding indican que su trayectoria puede ser más similar a la de Nicaragua, dentro de lo que denominan «piñata a cámara lenta», en la que se produciría una privatización de hecho de las posesiones del sistema político cubano. Sugieren que la falta de derechos de propiedad claros puede impedir una transformación eficiente de las estructuras y, al mismo tiempo, dar lugar a nuevas desigualdades que, finalmente, resultarían dañinas para la estabilidad social y generarían las contradicciones que ponen en marcha los cambios de régimen.

Mientras que Espinosa y Harding se muestran un tanto equívocos en lo tocante al papel de los militares en la reforma, el retrato que hace Josep María Colomer del cambio de régimen bajo la vigilancia del ejército es mucho menos optimista. Colomer toma como punto de partida el hecho de que el ejército cubano, por el control que ejerce tanto de la policía como de los órganos de seguridad, está destinado a tener un papel capital en futuros momentos de crisis. Sin embargo, este autor considera que el sector más intransigente del régimen es el que tiene las riendas, lo cual imposibilita que a corto plazo se produzcan reformas comparables a las de Europa del Este o incluso a las de China. Colomer indica que el régimen también se ha

propuesto evitar el riesgo de que se produzcan sucesos como los de la Plaza de Tiananmen o una situación como la de Rumanía, momentos que tendrían que poner a prueba sus lealtades. En este argumento se halla implícita la idea de que la represión del sistema político cubano sería demasiado costosa, en términos sociales, para la reputación del ejército y para el conjunto de su legitimidad. Para Colomer, como no hay facciones dentro de las élites cubanas y los reformistas tienen poca influencia, no es factible que se produzcan ni «transacciones desde arriba» (como en Rusia) ni una transición pactada entre los moderados y los líderes de la oposición (como en Polonia). Indica que el único escenario de transición previsible es el del derrumbamiento: si se producen protestas internas y presiones externas, los sectores más radicales del régimen podrían ceder el poder para evitar una guerra civil.

CONCLUSIÓN

Hay buenas razones para pensar que el ejército será un interlocutor clave en cualquier transición que se produzca en el país. Es probable que el próximo momento de transición lo defina una amenaza interna, bien como resultado de luchas intestinas dentro de la élite dirigente o, de manera algo menos probable, por protestas masivas desde la base. El ejército —dada su legitimidad, su enorme papel en el sistema político y sus capacidades— sin duda tendrá un papel esencial en la resolución de una crisis de ese tipo. El elemento desconocido crucial es el grado de unidad que caracterizará a las FAR después de la muerte de Fidel. Este hecho dará un enorme impulso a la cristalización de diversos grupos de intereses dentro de la élite dirigente. Aunque el resultado sea incierto, si podemos fiarnos de la historia de los cambios de régimen, tendríamos que asistir a la aparición de un conflicto entre facciones que preludiara o fuera la consecuencia de un cambio de sistema político.

En esa coyuntura, todos esperamos que el cambio dé un giro democrático.