

Cuba: ¿de la excepción a la democratización?

Andrew Arato

NO SOY UN EXPERTO EN CUBA. AUNQUE HE APRENDIDO MUCHAS COSAS SOBRE Latinoamérica a través de mis alumnos, no he tenido la fortuna (por razones obvias) de seguir el mismo método educativo respecto a Cuba. De manera que, en cierto sentido, para mí, incluso la bien conocida idea del excepcionalismo cubano, presentada de manera tan elocuente por Lawrence Whitehead en esta conferencia, era algo nuevo. A partir de mi conocimiento de la historia mundial sí sabía, evidentemente, que Cuba no se había visto afectada por la oleada de revoluciones republicanas anticolonialistas que se propagaron por la América hispana durante el primer cuarto del siglo XIX, y que, hasta la guerra entre España y Estados Unidos, la Isla fue la última colonia española importante en el hemisferio. Por la historia de EE. UU., también conocía el estatus especial de Cuba, simbolizado por la Enmienda Platt, introducida a la fuerza en la primera Constitución republicana del país, y reforzado por repetidas intervenciones directas e indirectas de Estados Unidos en los asuntos internos cubanos. Finalmente, al haber estudiado desde un punto de vista comparado las transiciones democráticas en la Europa Oriental comunista y, hasta donde me permitieron mis limitados conocimientos, las de Latinoamérica, soy muy consciente de que Cuba, tanto en los 80 como a comienzos de los 90, perdió la oportunidad de incorporarse a ambos grupos. Hasta conocer la ponencia de Whitehead, no me había dado cuenta de que esas tres circunstancias independientes y especiales podían estar interrelacionadas, como excepciones que, por utilizar su expresión, se alimentan de otras excepciones o se basan en ellas. Así que yo pensaba y esperaba —e incluso, durante la crisis de Elián González, escribí para el *New York Times* en una columna sobre el tema que no llegó a publicarse— que Cuba aún podía ser un miembro tardío de una de las series de transiciones, o de las dos, al que simplemente le había costado más tiempo comenzar y completar su proceso que al caso más prolongado, que resulta ser el de México. De hecho, la dictadura cubana, al igual que la mexicana, fue producto de una revolución social autóctona y, según mi percepción general, dicha circunstancia, unida a sus consiguientes fuentes de legitimidad, permitiría en principio a las fuerzas del régimen iniciar un largo proceso

de transición cuidadosamente controlado desde arriba¹. Para mí, en términos comparados, ésta era la clase de transición que uno habría esperado en Cuba, aunque desde un punto de vista normativo fuera menos deseable que otras vías posibles, porque la longitud del proceso comportaba inevitablemente un gran número de incertidumbres y reveses.

Por supuesto, tengo que admitir que en los últimos años el régimen cubano apenas ha dado muestras de su intención de iniciar una transición democrática o siquiera una liberalización política parcial. Esta situación puede explicarse si subrayamos la tesis del excepcionalismo cubano, y la actual tendencia al aumento de la represión política en la Isla parece confirmarla. Sin embargo, sigo esperando que *parte* de mi conjetura inicial sea cierta y que, después de todo, el famoso excepcionalismo del que hablamos no sea tan excepcional, y que Cuba acabe siendo un miembro rezagado de los dos grupos de países que han logrado llevar a cabo transiciones democráticas exitosas durante las últimas décadas del siglo XX. Esta esperanza conduce a la siguiente hipótesis falible: el excepcionalismo cubano, expresión de una determinada historia y de una situación geoestratégica única, ya ha influido en el «cuándo» y seguirá influyendo en el «cómo» —o, dicho de otro modo, en el ritmo y la vía hacia la transición a la democracia—, pero no puede cimentar, ni lo hará, la reconsolidación de la presente dictadura, que ha llevado al país a una grave crisis económica y social. Esta perspectiva se basa en tres razones: en primer lugar, la economía de escasez cubana, caracterizada por la contracción de los recursos², no puede reformarse, al igual que las demás economías de cuño soviético, sobre todo cuando ya no existe un suministro casi ilimitado de recursos, de los que nunca se rindieron cuentas y que no fueron utilizados de forma auténticamente económica. En segundo lugar, en Cuba la sustitución (y no la mera complementación) de la economía de tipo soviético por otra capitalista no puede estabilizarse políticamente como ha ocurrido en China, por las diferencias en el contexto político y cultural, y por la ausencia de los inmensos recursos que proporciona una vasta esfera agrícola interna y privada. En tercer lugar, Cuba es de nuevo objeto de esfuerzos externos para cambiar su régimen y, en la actualidad, si el régimen mantiene su forma presente, nadie en su sano juicio excluiría indefinidamente la posibilidad de algún tipo de intervención militar estadounidense, con o sin apoyo interno o externo cubano. Las dos primeras razones indican por qué no es probable una reconstrucción de la dictadura. La tercera indica que ni siquiera ir tirando será una posibilidad a largo plazo. En consecuencia, mi hipótesis es que probablemente Cuba será la última de las transiciones latinoamericanas importantes y, al mismo tiempo,

¹ Arato, A.; «Interpreting 1989», en: *Civil society, Constitution and Legitimacy*; Rowman & Littlefield, Lanham, Md. EE. UU., 2000.

² Kornai, Janos; «The Reproduction of Shortage», en: *Contradictions and Dilemmas*; MIT Press, Cambridge, Mass., EE. UU., 1986.

una de las últimas en pasar del comunismo a la democracia. Pero, ¿cuándo y cómo?

Al no ser un profeta, y sabiendo que a las ciencias sociales no se les dan muy bien los pronósticos, está claro que no puedo contestar realmente a la pregunta «cuándo». Para que mi hipótesis fuera cierta, la transición democrática tendría que ocurrir, o al menos iniciarse seriamente, durante la presente década, pues de otro modo apenas habría razones para considerar que Cuba forma parte de un conjunto que incluye a Argentina (primeros 80), Brasil (entre mediados de los 70 y mediados de los 80), Chile (toda la década de los 80) y México (entre mediados de los 70 y finales de los 90). Sin embargo, debo admitir que aunque el proceso tuviera lugar dentro de ese período, esto no constituiría una prueba definitiva de la validez de mi hipótesis. Si durante ese tiempo una dictadura aún viable fuera derrocada desde el exterior, por ejemplo, después de lo ocurrido en Irak, dentro de una nueva oleada de transiciones impuestas por un agente externo³, Cuba no pertenecería ni al grupo de transiciones latinoamericanas ni al de Europa Central y Oriental, todas ellas procesos de cambio iniciados y conducidos *fundamentalmente* desde el interior⁴. Aunque dudo de que en la mayoría de los casos⁵ la imposición externa pueda conducir a democracias consolidadas, por desgracia, el elevado grado de incertidumbre no es razón suficiente para que los actuales gobernantes de Washington se convenzan de no llevar a cabo tales intentonas⁶. En consecuencia, más que la pervivencia indefinida de la dictadura actual, el rival más importante de mi hipótesis sería a mi entender, basado en el excepcionalismo cubano, una grave crisis externa o interna que condujera a una intervención estadounidense. En ese escenario, al margen de lo que ocurriera posteriormente, Cuba pertenecería a una nueva serie de casos iniciada con Afganistán e Irak. En mi opinión, la hipótesis que resulte correcta no será independiente de las acciones de los actores importantes: reales y potenciales, del interior y de fuera de Cuba, integrantes del régimen actual y ajenos a él⁷.

³ Ésta puede ser una interpretación, la neoconservadora, del discurso del presidente George W. Bush el 6 de noviembre de 2003 ante el National Endowment for Democracy.

⁴ Reconozco la reserva planteada por Whitehead a este respecto. Todas las transiciones tienen aspectos internos y externos. Pero, en comparación con Irak, que representa un caso de intento de imposición de la democracia principalmente externo, el peso de esos factores es completamente diferente en los casos de los 80 y los 90.

⁵ Véase mi artículo «The Occupation of Iraq and the Difficult Transition from Dictatorship», en: *Constellations* (septiembre, 2003).

⁶ ¿Van a aprender del desastre actual en la ocupación de Irak? Puede que sólo aprendan la lección de que las intervenciones deben limitarse a sociedades menos complejas y más cercanas a ellos. No es probable que desaparezcan las razones internas de ese aventurerismo, que según mi opinión son inherentes a la estructura de una presidencia constitucionalmente débil pero extremadamente fuerte en tiempos de crisis.

⁷ Por supuesto, si el régimen cubano fuera derrocado desde el exterior durante el comienzo de un proceso interno de liberalización o democratización, o en medio del mismo, nunca sabríamos si mi hipótesis inicial era cierta o no. Esa posibilidad me parece improbable pero, por desgracia, no imposible.

Lógicamente, las transiciones democráticas que surgen internamente pueden ser impulsadas desde arriba, desde abajo o desde ambos lugares; esta última posibilidad se daría mediante mecanismos de negociación y cesión. En contra de la línea predominante en la literatura sobre transiciones⁸, creo, y el caso mexicano me lo confirma, que las liberalizaciones (aperturas o *glasnosts*) pueden «triunfar» a base de reformas electorales repetidas y parciales⁹. Desde el punto de vista del horizonte temporal de los iniciadores, generalmente de mediana edad o mayores, lo único importante es su mantenimiento en el poder durante un tiempo suficientemente prolongado y la implantación, por su parte y la de sus seguidores, de estructuras legales que preserven sus derechos civiles y políticos, así como los de su clientela y sus personas dependientes. Las condiciones requeridas para atreverse a dar los primeros pasos de este tipo de transición son suficientes, pese a la menguante legitimidad del régimen, al igual que las expectativas de una relativa, aunque también menguante, estabilidad socio-económica durante el proceso.

Existen otras dos vías hacia la transición. Cuando sucede que el régimen no tiene legitimidad suficiente, o bien que las expectativas de estabilidad a largo plazo no existen, o que ambos factores se están reduciendo con rapidez, un régimen o sus elementos reformistas pueden o no comprender que la autotransformación controlada es la única forma de evitar que todo acabe en un completo desastre. Si lo reconocen, buscarán socios y emprenderán negociaciones que conduzcan a un acuerdo. Al principio, en esos ámbitos los actores del régimen ofrecerán concesiones relativamente escasas, pero si la oposición está unida y se mantiene así, la experiencia general indica que es posible, e incluso probable, llegar a un acuerdo completo en torno a principios constitucionales y democráticos (España, Hungría y Sudáfrica son ejemplos de ello). Sólo los regímenes militares impondrán (como el de Chile, que, sin embargo, no fue una transición negociada hasta el final) o exigirán concesiones antidemocráticas de sus socios demócratas (Brasil); los partidos únicos suelen aceptar garantías legales (personales y políticas) para su conversión en formaciones capaces de competir en elecciones multipartidistas¹⁰. Sin embargo, si el régimen no cuenta con actores para iniciar ese tipo de política, o son demasiado débiles para hacerlo, puede que el resultado sea el derrumbamiento interno o el derrocamiento del régimen, menos por la acción de masas revolucionarias que por la de élites opuestas (como ocurrió en Rumanía) o por presión popular no violenta (como en Argentina, la República Democrática Alemana o Checoslovaquia).

⁸ Przeworski, Adam; *Democracy and Market*; Cambridge University Press, Cambridge, EE. UU., 1991 (Ed. cast.: *Democracia y mercado: reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*, Cambridge University Press, Cambridge, EE. UU., 1995).

⁹ Arato, A.; «The Round tables, Democratic Institutions and the Problem of Justice», en: Bozoki, Andras; *The Round table of 1989. The Genesis of Hungarian Democracy*; CEU Press, Budapest, 2002.

¹⁰ Arato, op. cit.

Desde un punto de vista normativo, las transiciones negociadas son mucho mejores que las dos opciones de reformismo o de insurrección/derrumbamiento. En la actualidad, hay pruebas fehacientes de que ésta es la vía que produce el mejor diseño democrático constitucional y la que proporciona más posibilidades de consolidación democrática después de una transición. A veces, inesperadamente, la reforma mantiene a una dictadura durante largos períodos y dificulta el establecimiento de un nuevo diseño coherente de política democrática, capaz de protegerse de una involución autoritaria. Las revoluciones e, incluso, los golpes insurreccionales, caen en la tentación de imponer nuevas soluciones y corren el riesgo de incurrir en una nueva dictadura. No obstante, es inevitable que las fuerzas del antiguo régimen, si llegan a aceptar la idea de una transición, prefieran la opción de la reforma desde arriba. Y siempre existen opositores radicales que, movidos por visiones morales o particularistas, consideran que cualquier cosa que no sea una ruptura revolucionaria constituye una traición a la propia idea de cambio. Las mejores posibilidades de una transición negociada se presentan cuando la reforma desde arriba *ha dejado de existir*, pero la solución revolucionaria concebible *aún no es posible*. En Cuba llegará ese momento, pero, si no se aprovecha, puede que no dure eternamente.

Como ya he dicho, Cuba podría haber sido un candidato ideal para la primera de estas vías: la reforma desde arriba tipificada por México. Aquí es donde entra en juego el excepcionalismo. El inicio de un proceso reformista suele requerir la existencia de reformistas dentro de la élite gobernante, dispuestos a luchar por sus ideas dentro del régimen, y capaces de hacerlo. Aunque está claro que en Cuba gran parte del proceso depende del único líder que nunca se ha mostrado proclive al reformismo, igualmente importante es el hecho de que ante intensas presiones exteriores, culturales y económicas, cualquier oposición y faccionalismo puede presentarse como una traición a la unidad de un pequeño país frente a un poderoso enemigo externo. Además, los recursos de legitimidad que le quedan al régimen están vinculados a la excepcional situación de Cuba: casi todo el mundo considera que dicho régimen es el defensor de la soberanía nacional frente a las aspiraciones imperiales estadounidenses, una idea que corroboran enormemente tanto la historia de las relaciones cubano-estadounidenses como la política actual, simbolizada por la Ley Helms-Burton y las agresivas sanciones económicas. Dicho de otro modo, Estados Unidos se presenta a un tiempo como defensor de la democratización en Cuba y como una amenaza para la soberanía y la independencia del país. Esto permite que la democratización se represente como una cesión ante las presiones exteriores y como algo incompatible con la defensa de la independencia nacional. Por tanto, los defensores de la reforma podrían ser (mal) retratados como partidarios de una intervención o una injerencia externa.

Si es cierto que para que una reforma desde arriba tenga alguna posibilidad de éxito precisa de alguna esperanza de estabilidad a largo plazo, entonces cabría inferir que, en Cuba, esa política podría haberse iniciado

cuando el imperio soviético comenzó a derrumbarse a comienzos de los años 90, pero después de una decadencia económica tan radical, eso ya no es factible. Dicho de otro modo, en la actualidad apenas habría posibilidades de que un régimen que realizara una apertura pudiera sobrevivir a los inevitables conflictos sociales que se desencadenarían. En esa situación resultaría verosímil la tesis de la imposibilidad de una liberalización exitosa y, lo que es más importante, podríamos presuponer que todos los integrantes de la élite estarían conscientes de ello y que, en consecuencia, a menos que de repente encararan con gran pesimismo el futuro, se opondrían incluso al comienzo de tal política¹¹. Según las perspectivas de la corriente principal de la literatura sobre transiciones, esto supondría que también sería imposible una transición negociada: la democratización presupone la liberalización¹². No pueden surgir actores independientes capaces de negociar con el régimen a menos que antes haya habido un proceso de autoconstitución de la sociedad civil, que es imposible sin liberalización, apertura o descompresión.

Creo que hay varias razones para dudar de este veredicto. Bajo una severa represión, el increíble éxito del Proyecto Varela indica que en Cuba podrían constituirse actores políticos importantes con relativa rapidez. Aunque durante bastante tiempo los actores externos cubanos se han mostrado relativamente desinteresados en una solución pacífica, negociada y pactada al problema de la transición en la Isla, la actitud de los exiliados más jóvenes, de la era posMariel parece ser fundamentalmente diferente. De ahí que por fin sea viable un importante apoyo exterior a iniciativas no violentas y democráticas dentro de Cuba. El proceso de aprendizaje internacional respecto a las virtudes de las transiciones democráticas, que comenzó en España y continuó en Europa Central, América Latina y Sudáfrica, parece haber tenido una importante influencia en las comunidades intelectuales de Cuba, tanto en la Isla como el exterior. De este modo, si los líderes cubanos, temerosos de la crisis, el derrumbamiento y quizá la intervención exterior a medio plazo, aceptaran un acuerdo negociado a corto plazo, sin duda tendrían socios importantes con los que poder establecer un auténtico compromiso histórico.

Está claro que habría tres tipos de intransigentes opuestos a esa clase de solución: los del régimen cubano, los de la comunidad exiliada y los de la administración estadounidense. Cada uno de ellos es el mejor aliado de los demás, al menos a corto plazo. Sin embargo, no hay duda de que los planes a largo plazo de esos grupos son diferentes. Sin duda, el exilio intransigente

¹¹ Una vez más, también sería posible que los elementos dominantes del nuevo régimen se engañaran a sí mismos, como les ocurrió, según la vívida descripción de Przeworski, a muchos de sus predecesores. En ese caso, los intentos inevitablemente fallidos de liberalizar y de controlar las consecuencias de la liberalización serían indicios importantes de que la ventana de un acuerdo negociado está abierta, aunque quizá no para siempre.

¹² Ver también: Stepan, «Introduction» de *Democratizing Brazil*, Oxford University Press, Oxford, 1989; Przeworski, op.cit.

y sus aliados políticos estadounidenses esperan un cambio revolucionario, preferiblemente mediante un proceso interno, pero, si fuera necesario, también a través de una intervención exterior en el momento apropiado. Pese a que la acción unilateral en Irak ha puesto en tela de juicio esta solución, en la actualidad existe un considerable apoyo internacional a la idea de que la soberanía de los estados no es algo absoluto, y que sólo debe acatarse si existe soberanía popular y si se respetan los derechos humanos. De manera que la ideología de la «liberación» de Cuba desde el exterior ya existe; lo que falta es la ocasión inmediata o el pretexto para la intervención militar. Quizá no falte siempre, sobre todo si tanto la reforma desde arriba como el acuerdo negociado dejan de ser posibles.

De este modo, al contrario de lo que creen y difunden los intransigentes del régimen cubano, puede que la mejor forma de proteger la soberanía no sea la dictadura, sino una democracia apoyada por otras democracias latinoamericanas. La democracia es impensable sin soberanía, puesto que si un país carece de un grado importante de autonomía, las principales decisiones no serán tomadas por el pueblo y sus representantes, sino por actores e instituciones externos. Hasta cierto punto, en el actual contexto internacional también será cierto lo contrario. Las dictaduras se verán, legítima o ilegítimamente, más expuestas a intervenciones externas que aquellas democracias cuya integridad pueda defenderse con argumentos basados no sólo en la soberanía nacional sino también en la soberanía popular y los derechos humanos. No voy a subestimar las posibilidades de intervención y de influencia extranjeras en democracias divididas y conflictivas como el Chile de los años 70 y la Venezuela de los últimos tiempos. Sin embargo, la respuesta a ese peligro no debería ser la dictadura, ni siquiera una democracia populista y muy conflictiva, sino un diseño democrático capaz de integrar un proceso político en el que los enemigos, antiguos o potenciales, se convirtieran en oponentes, vinculados por una lealtad común a una constitución democrática.

Para obtener este resultado, y no un derrocamiento violento, interno o externo, del régimen actual, son necesarios varios requisitos importantes. En primer lugar, los demócratas cubanos del interior y del exterior están embarcados en un proceso de transformación de su discurso común. En la actualidad se habla mucho más de cesión, negociación y reconciliación que del derrocamiento violento del régimen. Hay que apoyar con fuerza esas tendencias. Lo que crea la atmósfera adecuada para el acuerdo negociado no es el discurso anticomunista sobre el totalitarismo, sino el diálogo sobre un pasado común del que todos los bandos deberían ser capaces de aprender. En segundo lugar, hay que recibir con los brazos abiertos cualquier esfuerzo reformista de los actores del régimen, aunque sea tímido y en sí desesperado. Pese a que esas propuestas resulten insuficientes, su importancia radica principalmente en el simple hecho de plantearlas. Bien podrían ser indicios de que, de pronto, existe una oportunidad para llegar a un acuerdo negociado. Sin embargo, hay que dejar claro que los pormenores habrán de negociarse y

que no será aceptable la imposición unilateral de ninguna fórmula. Cualquiera que fuera la situación hace diez años o más, hoy en día Cuba no tiene tiempo para un largo y contradictorio período de reformas desde arriba. Es muy importante que no haya grupos opositores que, al margen de los demás, acepten con seriedad acciones reformistas insustanciales. En tercer lugar, habrá que dejar claro que entre la comunidad de exiliados y de opositores del interior aumenta el número de personas que se opone al mantenimiento de las sanciones o a la injerencia en los asuntos cubanos que supone la Ley Helms-Burton. No obstante, no habrá que forzar al gobierno estadounidense a que abandone de inmediato cualquier presión sobre Cuba. Probablemente, tendrá que seguirse un orden razonable para llevar a cabo medidas que desarrollen la confianza, con vistas a la completa normalización de las relaciones, una vez que el régimen inicie negociaciones para establecer reglas de juego democráticas. A cada paso, habrá que instar sobre todo a los candidatos del Partido Demócrata a que consideraran tanto la conveniencia de una nueva política respecto a Cuba como la existencia, al contrario de lo que indican los estereotipos, de apoyos para este giro entre la comunidad de votantes cubanos exiliados. Sin embargo, como la transformación del gobierno estadounidense puede ser lenta, o no llegar a producirse, a cada momento habrá que fomentar una política mucho más activa hacia Cuba por parte de la UE y de estados latinoamericanos importantes. Dicho de otro modo, es crucial convencer a las élites cubanas de que existen contrapesos notables para la actitud potencialmente hostil de Estados Unidos, que podría explotar cualquier conflicto que surgiera durante el proceso de democratización, en perjuicio de la soberanía. Finalmente, tendría que haber un esfuerzo decidido por unir a todos los grupos cubanos importantes, en la Isla y en el exilio, en torno a un programa mínimo de transición negociada y de compromiso histórico. Habrá que dejar claro que todos los grupos que acepten dicho programa, y sólo ellos, podrán participar en un acuerdo negociado cuando llegue el momento.

Para concluir: en Cuba, el acuerdo negociado representa la mejor vía posible para una transición relativamente rápida a la democracia y su consolidación. La reforma desde arriba ya no es muy probable y, en cualquier caso, comportaría un largo período sin democracia. La ruptura revolucionaria, junto a su probable compañera, la guerra civil, expondría a Cuba a una intervención estadounidense. Aunque fuera «exitosa», esta senda daría paso a una época de represalias contra los beneficiarios, auténticos o supuestos, del antiguo régimen. Desde París a Bagdad, la historia nos enseña que dicha vía no es un vehículo probable de consolidación democrática. Por lo tanto, los demócratas cubanos y sus amigos deben hacer todo lo posible para facilitar una auténtica transición democrática, capaz de convertir a los antiguos enemigos en oponentes políticos.

Traducción de Jesús Cuéllar