

AD-A282 877

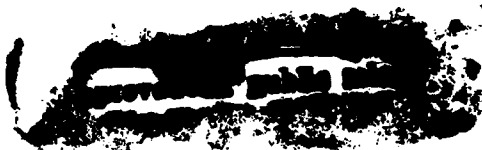


Cuba a la Deriva en un Mundo Postcomunista

Resumen

Edward González, David Ronfeldt

DTIC
ELECTE
JUL 25 1994
S G D



148
94-22951

94 7 21 049

DTIC QUALITY INSPECTED)

RAND

NATIONAL DEFENSE
RESEARCH INSTITUTE

La investigación descrita en este informe fue auspiciada por el Subsecretario de Defensa para Asuntos de Política. La investigación se condujo en el Instituto para la Investigación de la Defensa Nacional, centro de investigación y desarrollo de RAND, que opera con fondos federales, y es patrocinado por la Oficina del Secretario de Defensa y el Estado Mayor, Contrato Núm. MDA903-90-C-0004.

RAND es una institución con fines no pecuniarios cuyo objetivo es mejorar la política del gobierno mediante la investigación y el análisis. Las publicaciones de RAND no necesariamente reflejan las opiniones o políticas de quienes patrocinan las investigaciones de RAND.

Publicado en 1993 por RAND
(Version original en ingles publicada en 1992)
1700 Main Street, P.O. Box 2138, Santa Mónica, CA 90407-2138

R-4231/1-USDP

*Cuba Adrift in a ~~World~~
Postcommunist World.*

Cuba a la Deriva en un Mundo Postcomunista

Resumen

Edward González, David Ronfeldt

Preparado para el
Subsecretario de Defensa para Asuntos de Política

Accession For	
NTIS CRA&I	<input checked="" type="checkbox"/>
DTIC TAB	<input type="checkbox"/>
Unannounced	<input type="checkbox"/>
Justification _____	
By _____	
Distribution /	
Availability Codes	
Dist	Avail and / or Special
A-1	

RAND

Aprobado para la difusión pública; distribución ilimitada

PREFACIO

Este informe es el resultado de un proyecto de investigación de RAND sobre "El Futuro de Cuba en un Mundo Postcomunista." Fue llevado a cabo mediante el Programa de Seguridad Internacional y Defensa Estratégica del Instituto RAND para la Investigación de la Defensa Nacional, centro de investigación y desarrollo respaldado con fondos federales y auspiciado por la oficina del Secretario de Defensa y el Estado Mayor. Fue elaborado para la oficina del Secretario de Defensa Adjunto (Asuntos de Seguridad Internacional) en la oficina del Subsecretario de Defensa para Asuntos de Política, y se completó en junio de 1992.

Debido a que Cuba, a mediados de 1992, constituye un blanco móvil, este informe contiene diferencias substanciales en relación a un previo borrador, que se concluyó inmediatamente después de que ocurriera el frustrado intento de golpe de estado en la Unión Soviética, en agosto de 1991. Teniendo en cuenta los sucesos acaecidos desde entonces, este informe reevalúa los puntos fuertes y débiles del estado y la sociedad cubanos, las perspectivas para la economía a partir de 1992, las probabilidades de que se produzca un cambio en el sistema, y los tipos de problemas que una crisis en Cuba pudieran presentar para la política estadounidense en los años venideros. Luego de un examen de las opciones que tendría Estados Unidos para formular dicha política, el estudio concluye con recomendaciones específicas.

RESUMEN

El régimen de Fidel Castro sigue sumido en la peor crisis que haya confrontado desde que éste asumió el poder hace 33 años. Las ventajas políticas del régimen le han permitido hasta la fecha sobrevivir la contracción económica que ha experimentado la isla, pero se augura una mayor adversidad en lo que queda de 1992 y después. ¿Cuáles son las perspectivas de Castro y de Cuba? ¿Qué medidas son recomendables para la política norteamericana?

CUBA EN CRISIS

A finales de los años ochenta, el régimen cubano fue quedando cada vez más aislado debido al colapso del comunismo en Europa Oriental y los efectos de la perestroika en la Unión Soviética. La economía cubana, que ya había sufrido a consecuencia del "Proceso de Rectificación" de Castro, quedó aún más debilitada al mermar el intercambio comercial con Europa Oriental y la Unión Soviética. En 1990, el decreto de Castro de un "Período Especial en Tiempos de Paz" recrudesció la austeridad y el racionamiento.

El frustrado intento golpista del ala conservadora en la Unión Soviética, en agosto de 1991, y la posterior disolución de la Unión Soviética, han dejado a Cuba a la deriva en un mundo postcomunista. Los compromisos comerciales soviéticos, drásticamente reducidos bajo el acuerdo comercial para 1991, no fueron cumplidos el año pasado. A pesar de que Cuba debía haber recibido 10 millones de toneladas métricas de petróleo en 1991, cantidad menor a los 13 millones recibidos en 1989, sólo fueron enviadas a la isla 8.6 millones de toneladas métricas. La importación cubana de productos soviéticos se redujo en un 71 por ciento, del total de \$5,823 millones en 1990 a sólo \$1,673 millones en 1991.

Las perspectivas para 1992 son peores aún. Los funcionarios cubanos estiman que la isla recibirá apenas entre 4 y 6 millones de toneladas métricas de petróleo ruso. Ellos han comenzado a hablar de un "embargo doble" contra la isla—el que fue impuesto por los Estados Unidos en 1962, y el que resultó de la desaparición de la URSS. Los funcionarios advierten que Cuba podría encarar la llamada "Opción Cero" este año—la cesación de casi todas las importaciones anteriormente provistas por la Unión Soviética.

Las dificultades se van multiplicando. El racionamiento de la gasolina ha aumentado drásticamente. Se ha recortado el transporte público. Las bicicletas y los animales de tiro sustituyen a los automóviles, autobuses, camiones y tractores. La mayoría de los bienes de consumo y alimentos ha sido añadida a la libreta de racionamiento. Aunque se ha instrumentado un "Programa Alimentario" especial, y a pesar de que se ha emprendido una movilización agrícola de gran escala en el campo, Cuba podrá producir sólo entre el 30 y el 40 por ciento de los alimentos que antes importaba.

El régimen encara una crisis cada vez más grave debido a que la economía está en vías de contraerse aún más a lo largo de 1992, en la medida en que disminuye el apoyo de la extinta Unión Soviética. Para contrarrestar esta pérdida, el régimen ha intentado la bifurcación de la economía isleña: aunque por un lado el socialismo rige la economía interna y la industria azucarera, por otro se ha creado un nuevo sector externo, basado en empresas conjuntas con la participación de inversionistas extranjeros en sectores tales como el petróleo, el turismo y la biotecnología, entre otros. Hasta el momento, no se han anunciado importantes descubrimientos de yacimientos petrolíferos; en vez, el régimen está contando con el turismo y la biotecnología como armas para combatir el deterioro económico de Cuba. Sin embargo, ninguna de estas dos industrias tiene posibilidades de compensar las pérdidas que ha sufrido Cuba en la exportación del azúcar.

Debido a demoras, mal clima y la falta de combustible, lubricantes y otros productos que en el pasado abastecía la Unión Soviética, la zafra de 1992 se proyectaba entre 5.0 y 6.5 millones de toneladas métricas. Aun logrando los 6.5 millones, Cuba tendrá dificultad en hallar mercado internacional para sus exportaciones. Ello incluye la Comunidad de Estados Independientes (C.E.I.).

Para Cuba, Rusia constituye, potencialmente, su mercado más importante, y además tiene el petróleo que tan desesperadamente necesita la isla. Pero Rusia ha anunciado que se limitará a comprar el millón de toneladas de azúcar cubana que inicialmente acordó importar, resultado de lo cual será que la C.E.I. importará mucho menos de los dos millones de toneladas anticipadas para 1992. Hasta la fecha, Cuba no ha logrado llegar a un acuerdo comercial con Irán que pudiera compensar en cierta medida la reducción del suministro petrolero ruso. Mientras tanto, la prolongación de la zafra actual afectará el rendimiento de la del año próximo, siendo esto un mal augurio para el futuro de la industria azucarera cubana.

A pesar de las dificultades económicas por las que atraviesa la isla, el estado cubano se mantiene fuerte. El régimen continúa siendo disciplinado y capaz de controlar a la población mediante mecanismos totalitarios. Castro se ha adueñado del nacionalismo cubano y disfruta de suficientes fuentes de apoyo a nivel institucional y popular. Los beneficiarios sociales de la revolución—particularmente los afro-cubanos y los mulatos, que comprenden más del 50 por ciento de la población—están más inclinados a identificarse con el régimen que con los líderes del exilio en Miami, conservadores, acaudalados y blancos. La oposición política dentro de Cuba se mantiene débil y reprimida.

Mientras tanto, según evidenció el Cuarto Congreso del Partido Comunista de Cuba, celebrado el pasado mes de octubre, Castro y sus simpatizantes de línea dura no permitirán cambio alguno en el sistema—ni la democratización política ni la liberalización económica. Aunque se efectuaron varios cambios en el liderazgo del nuevo Buró Político y del Comité Central, el congreso del partido concentró aún más el poder en manos de los fidelistas, viejos y nuevos. Ellos obtuvieron de los delegados del partido el renovado compromiso de no transigir ante cualquier desvío de la línea dura.

Aun así, la ausencia de reformas, las perspectivas poco alentadoras para la economía y las cada vez más frecuentes privaciones que sufre el pueblo, están socavando el respaldo social con que cuenta el régimen, incluyendo el apoyo de la juventud cubana. Los cubanos ya no sólo se quejan de sus condiciones, sino que están comenzando a criticar abiertamente al gobierno, inclusive a Fidel Castro—un fenómeno impensable en el pasado. Unos 50 grupos de disidentes y defensores de los derechos humanos han salido a la superficie, la mayoría durante los últimos dos años. Si el régimen no logra frenar el deterioro económico, podría llegar a confrontar disturbios en un plazo no muy largo, tan pronto como 1993.

Dada la adversidad de las condiciones, la pregunta clave que cabe hacerse es si las presiones para un cambio del sistema surgirán desde abajo, provenientes de elementos de la "sociedad civil," independientes del estado y capaces de retarlo, o desde arriba, es decir: elementos reformistas pertenecientes al propio régimen. En estos momentos (mediados de 1992), ninguna de esas alternativas resulta probable.

Aunque los pequeños grupos de disidentes y defensores de los derechos humanos han proliferado, otros elementos de la sociedad civil cubana siguen siendo débiles o inexistentes: Cuba no tiene una Iglesia Católica fuerte, tampoco existe un sector privado (fuera de

unos 160,000 pequeños agricultores), un movimiento sindical independiente, un movimiento de oposición política u otro partido, ni otro tipo de organizaciones no-gubernamentales. Dentro del régimen, la generación más joven de líderes políticos, tecnócratas e intelectuales que anhelan algún tipo de liberalización, permanece marginada. Mientras Castro y sus seguidores continúen con las riendas del poder, el liderazgo fidelista obstaculizará cualquier reforma significativa.

SITUACIONES QUE PODRIA CONFRONTAR ESTADOS UNIDOS

Castro no está dispuesto a ceder y acomodarse al "nuevo orden mundial." Aun cuando presenta una fachada moderada y pragmática para atraer la inversión extranjera, podría posibilitar el narcotráfico a través de Cuba, especialmente si empeora la situación económica. Además de las drogas, Castro podría presentarle a los Estados Unidos otra clase de retos y crisis en el corto plazo (uno a dos años) y a mediano plazo (tres a cinco años). En orden descendiente de probabilidad, éstos son:

Castro sobrevive y comienza a provocar a Estados Unidos:

El régimen considera que su fortaleza a nivel doméstico, combinada con su limitada inserción en la economía mundial y su red de lazos protectores con América Latina y otros estados, le permitirán salir del paso, aun a duras penas. De hecho, si el régimen logra disminuir el deterioro económico en el corto y mediano plazo, sus ventajas políticas dentro y fuera de la isla podrían ser suficientes para sobrevivir la crisis (de forma muy parecida a como lo hizo México en la década de 1980). Revitalizado de esa manera, y calculando que el embargo norteamericano es cada vez más difícil de mantener, la próxima estrategia de Castro podría ser tratar de aislar a los Estados Unidos promoviendo el concepto de "dos Américas," en cuyo contexto Estados Unidos quedaría excluido del bloque formado por los países latinoamericanos y del Caribe, y tal vez pudiera convocar a un plebiscito o unas "elecciones libres," siempre y cuando Estados Unidos levantara primer el embargo.

Otro Mariel.

Si la nueva estrategia económica resulta poco efectiva y/o aumenta la tensión política interna, Castro podría amenazar o incluso posibilitar la emigración ilegal a una escala muy superior a la de 1980. A pesar

de los riesgos y costos potenciales, incluyendo la posibilidad de que el régimen pierda el control social, un nuevo Mariel podría ayudar a aliviar las presiones internas y permitiría que los bienes materiales de los nuevos exiliados fueran distribuidos entre los simpatizantes del régimen. Castro podría usar el Mariel II, por un lado, para crearle una situación difícil a los funcionarios que formulan la política norteamericana, y por otro, para atizar el nacionalismo cubano al aumentar las tensiones con el gobierno de Estados Unidos.

Se detona el cambio violento en la isla.

Debido a que la sociedad civil es demasiado débil para iniciar el cambio, desde abajo, sublevándose contra un estado poderoso, y dado que el liderazgo intransigente se opone a las reformas, las probabilidades de que ocurra un cambio violento aumentarán si la economía sigue en deterioro. El cambio violento es menos probable en el corto plazo que en el mediano plazo. En orden ascendiente de probabilidad, pudiera ser detonado por una o más de las siguientes situaciones:

- Un golpe militar perpetrado por oficiales del ejército de nivel bajo y mediano que rompen con sus altos comandantes fidelistas/raulistas.
- Un intento de asesinato en el que participa un pequeño grupo de conspiradores: pocos, para evitar la detección, pero suficientes para atacar a Fidel y a Raúl simultáneamente.
- Manifestaciones espontáneas, no organizadas, en las que participan elementos de la población, y que van en aumento, provocando una represión imperiosa y tal vez tornándose en una guerra civil.
- Una huelga general no declarada, en la que participa una población desesperada que decide no ir a trabajar porque ya no hay con qué trabajar o qué comprar.

Debido a que el régimen cubano difícilmente se rinda de forma pacífica una vez comenzada la crisis final, estas situaciones podrían conducir a niveles más pronunciados de violencia interna que los experimentados por la mayor parte de los países en los cuales sucumbió el sistema comunista.

Una confrontación con Estados Unidos a la Götterdämmerung

Aunque en estos momentos la posibilidad es remota, Castro podría tramar una confrontación final con el "imperialismo" de los Estados Unidos, si viera a su régimen al borde del colapso, desvaneciendo así su sueño de gloria eterna. Castro podría tratar de provocar a los Estados Unidos orquestando un Mariel II; choques aéreos o navales con las fuerzas cubanas; un ataque contra Guantánamo; o recrudeciendo la represión interna. El pudiera calcular que el pueblo y las fuerzas armadas de Cuba, así como gran parte de América Latina, se pasarían a su bando, asegurándole su lugar en la historia.

Estados Unidos, como parte de su preparación para eventualidades, debe formular una política más de alerta que de reacción. Estratégicamente ubicada como frontera del Mar Caribe y próxima a los Estados Unidos, Cuba sigue siendo la clave para la estabilidad de la cuenca del Caribe, y se encuentra en una posición que le permite amenazar los intereses norteamericanos mediante el narcotráfico y el flujo no controlado de su emigración.

IMPLICACIONES PARA LA FORMULACION DE UNA POLITICA

Los Estados Unidos necesitan diferenciar muy cuidadosamente entre (a) los intereses y objetivos de E.E.U.U. hacia Castro y su régimen, y (b) los intereses y objetivos de E.E.U.U. hacia Cuba, que a la larga tendrá un régimen post-Castro. Aunque la política de Estados Unidos debe ser todavía el fomentar la transformación o la desaparición del régimen de Castro, también debe promover la formación de una sociedad civil con el fin de sentar las bases para una nueva Cuba que pueda ser libre, democrática, con un sistema de mercado, estable e independiente en el largo plazo. En el caso de Cuba, debe emplearse una política de largo plazo (más de cinco años) con el fin de asegurar que cualquier logro de corto o mediano plazo no se produzca a expensas de objetivos de largo plazo.

Cuba en la actualidad es un blanco móvil, y la política de los Estados Unidos debe revisarse periódicamente, según cambie la situación de la isla. En el presente, la prudencia exige suponer, para efectos de la política operativa, que Castro permanecerá en el poder en el corto, e incluso en el mediano, plazo.

Hay en la actualidad cuatro tipos "genéricos" de política que se pueden seguir para promover los objetivos de los Estados Unidos con respecto al régimen de Castro:

- Continuar con la actual política de refrenamiento ("containment policy"), que incluye el aislamiento y la presión selectiva del régimen.
- Agudizar marcadamente las presiones políticas y económicas, y en caso de una guerra civil o de represión extrema, tal vez efectuar algún tipo de intervención militar.
- Aliviar las presiones, por ejemplo, levantando el embargo económico, preferiblemente a condición de que el régimen haga concesiones al pluralismo político y acepte la celebración de elecciones libres.
- Aumentar el intercambio de información y de personas entre ambos países, y adoptar medidas que infundan confianza para contribuir a la apertura de Cuba, como ocurrió cuando los herméticos sistemas comunistas fueron penetrados y socavados al aumentar sus vínculos con Occidente.

Todas estas opciones tienen sus pros y sus contras. Cada una puede emplearse en combinación con otra. Pero un punto clave para la política estadounidense es que "Cuba en el largo plazo" constituye un factor tan importante como "Castro en el corto plazo" a la hora de considerar las ventajas y desventajas de una u otra estrategia. Desde esta óptica, las desventajas y sus consiguientes incertidumbres parecen sobrepasar claramente las ventajas con respecto a las opciones que agudizarían o aliviarían las presiones sobre Cuba.

Es prácticamente imposible saber si un aumento considerable de las presiones lograría provocar la caída de Castro, a menos de que sea acompañado por una intervención militar, directa y masiva. A menos que dicha intervención sea provocada por Cuba, la misma acarrearía altos costos políticos y diplomáticos en América Latina, alrededor del mundo y a nivel interno en E.E.U.U. A menos que sea conducida de forma magistral y abrumadora desde su inicio, muy posiblemente provocaría una respuesta apocalíptica por parte de Castro y sus seguidores, y podría involucrar a las fuerzas militares estadounidenses en una guerra civil contraria a los intereses norteamericanos y sus importantes objetivos de largo plazo, es decir: minimizar el derramamiento de sangre y fomentar las condiciones para una transición futura a la democracia, con los Estados Unidos como aliado. Por último, si esta opción fuera puesta en marcha, sería difícil alterar su curso, por el solo hecho de que entonces Castro pudiera considerar que un cambio constituye la admisión de derrota de los Estados Unidos y una victoria para él. Si se analiza a fondo la opción de desarrollar una política de diplomacia coercitiva, o de intervenir en respuesta a una crisis en Cuba, sería mejor hacerlo en

conjunto con los miembros de la O.E.A., si es que no lo hace dicho organismo por su cuenta.

Se podría suponer que la opción conciliatoria de reducirle la presión al régimen de Castro, principalmente con el levantamiento del embargo económico, cultivaría a aquellos elementos considerados reformistas, pero todavía no se sabe con certeza quiénes son los reformistas, ni si están en posición de influir en la política cubana mientras Castro permanezca en el poder. Mientras tanto, el efecto principal de esa opción probablemente equivaldría a apuntalar su régimen, económica y psicológicamente. ¿Por qué razón, si los regímenes comunistas han caído en otras partes, va Estados Unidos a salir al rescate de Castro y su gobierno represivo? A menos que dicha medida fuera vinculada a un importante *quid pro quo*, optar por la misma sería para Estados Unidos jugarse la carta de triunfo a cambio de un resultado incierto, precisamente en momentos en que el embargo norteamericano surte su mayor efecto, dado el "embargo doble" que surgió a raíz del colapso de la Unión Soviética. Una vez que se levantara el embargo, y que compañías norteamericanas establecieran sus intereses en la isla, sería casi imposible restablecerlo.

La política actual sigue siendo preferible a las dos alternativas planteadas. Uno de sus puntos fuertes es la flexibilidad, aunque por sí sola pudiera ser insuficiente, dada la situación que se está produciendo en Cuba. Por ejemplo, la política actual podría resultar inadecuada en el caso de que estallara una guerra civil en Cuba, o de producirse una campaña latinoamericana para normalizar las relaciones con Cuba. Más importante aún, no contribuye de forma palpable al establecimiento de una sociedad civil, como tampoco ayuda a las personas que a la larga pudieran convertirse en agentes de la reforma democrática y la liberalización económica. Es necesario reforzar la política actual mediante el fortalecimiento de los canales de información y de comunicación con Cuba—la cuarta opción, que deriva de la importancia que tiene la revolución mundial de la información.

Una política más completa para inducir la apertura de Cuba llegaría más allá de Radio Martí, TV Martí y los planes de poner en operación un cable telefónico reforzado de la compañía AT&T, que yace inactivo entre la isla y la Florida. Entre las medidas convencionales se pudieran incluir estrategias tales como buscar la forma de aumentar la disponibilidad de publicaciones norteamericanas y extranjeras en Cuba, y fomentar los vínculos de las telecomunicaciones a través de terceros países, tales como México y Canadá. Otras medidas tecnológicamente más sofisticadas podrían incluir acciones para

permitirle a los individuos y organizaciones cubanos participar en redes mundiales de computadoras y "correo electrónico." Incluso otra forma de contribuir a la apertura de la sociedad cubana sería mediante el abastecimiento de máquinas fotocopadoras y de facsímiles, cámaras portátiles de cinta videomagnetofónica, y equipo para la impresión de publicaciones. Por último, se pudieran ampliar los contactos públicos entre los norteamericanos y los cubanos con el propósito de modificar las percepciones que tienen grupos cubanos claves con respecto a los objetivos e intenciones de los Estados Unidos. Una política de este tipo para ejercer influencia pudiera incluir medidas que siembren la confianza entre los miembros del ejército cubano; Estados Unidos, por ejemplo, podría notificarle a Cuba cuando tuviera planes inminentes de realizar maniobras militares, invitando a observadores del ejército cubano a sus instalaciones. También pudieran proponerse intercambios educativos entre oficiales estadounidenses y cubanos.

Esta combinación de reforzar la política a tual con un mayor flujo de información y de comunicaciones no excluiría la adopción de otra alternativa, ni sería irrevocable. La actual política deja abiertas las opciones que tiene Estados Unidos; un aumento en el flujo de información y comunicaciones pudiera ampliar dichas opciones.

Pero, de momento, tal vez sería conveniente descartar una de las opciones. En mayo de 1991, la administración del presidente Bush anunció que Estados Unidos no proyectaba intervenir militarmente en Cuba. Una política norteamericana modificada pudiera reiterar esa posición—tal vez ofreciendo una promesa condicional de no intervención—y estar vinculada a una propuesta para explorar intercambios de información y medidas para sembrar confianza entre las fuerzas armadas de Estados Unidos y Cuba. Tal promesa dificultaría la oposición de Castro a una política de aumentar el intercambio de información; socavaría su planteamiento de que Estados Unidos proyecta lanzar una ofensiva contra Cuba. Una promesa de no intervención haría más fácil el que México y España trabajaran conjuntamente con Estados Unidos en relación a Cuba. Esto sería particularmente constructivo si condujera a su respaldo conjunto de los movimientos disidentes y defensores de los derechos humanos en la isla, algo que ha venido haciendo España, no así México.

La conclusión a la cual llegamos con este análisis es que Estados Unidos debe continuar su política actual, aunque reforzada paralelamente con un aumento en los canales de información dirigidos hacia Cuba. De esta forma, Estados Unidos estaría en una

posición más ventajosa a la hora de alentar la formación de una sociedad civil, así como para lidiar con una crisis interna en Cuba y para sentar las bases de una respuesta interamericana (p. ej., a través de la OEA) en caso de una crisis incontrolable en Cuba. Esta parece ser la mejor receta para seguir tratando con un Fidel Castro que no puede cambiar al ritmo de los tiempos, mientras nos preparamos para una Cuba postcastrista que, con toda seguridad, atravesará cambios profundos, cambios que incluso requerirán de una nueva política estadounidense.