

# Una fórmula estructural para la *constitución* de una Cuba libre

(SEGUNDA PARTE)  
Alfred G. Cuzán

## La Constitución de 1940

La Constitución cubana de 1940, el producto de una asamblea elegida con el propósito de que cada corriente política incluso la comunista, participara, aunque efímera, estuvo en vigor no más de doce años, pronto alcanzó proporciones míticas entre generaciones de cubanos.

Su legitimidad era tal que, cuando en 1952 como resultado del golpe de estado de Fulgencio Batista la hizo *de facto* inoperable, “su restitución pronto se convirtió en el grito de lucha del movimiento opositorista.”<sup>30</sup>

En 1955, después de haber salido triunfante de las “elecciones” como candidato único arregladas el año anterior, aun el dictador mismo se sintió obligado a declarar que la constitución entraría de nuevo en vigor. Después de la huida de Batista cuatro años más tarde, Fidel Castro inicialmente pretendería tan sólo enmendarla, aunque desde el comienzo su régimen había cometido flagrantes violaciones a sus disposiciones más básicas, tales como la proscripción de la pena capital, la prohibición de expropiación de propiedades, salvo en materia de utilidad o interés públicos, y entonces sólo después de declarar judicialmente una compensación, autonomía de las cortes, elecciones del legislativo y del ejecutivo, y procedimientos de enmendadura. Hoy, casi medio siglo después de su desentrañamiento por Batista, y traición por Castro, hay ésos que argumentan no sólo que la restitución de la Constitución de 1940, debiera ser una de las primeras consideraciones de un gobierno provisional post-Castro, y que ya que no había sido abrogada, la Constitución de 1940 permanecía en vigor (en una especie de limbo legal, supongo).

Institucionalmente, la Constitución de 1940 intentó hacer lo mismo que Shugart y Carey creen que uno debe evitar, [i.e.], construir una república “presidencial-parlamentaria”. Ordenaba elecciones simultáneas de un presidente y de un congreso bicameral, todos elegidos por a un término de cuatro años, con la mitad de la cámara baja elegida cada dos años. Sin embargo, el presidente podía a su albedrío nombrar y despedir a los miembros del gabinete, pero éstos, incluso el primer ministro, eran responsables al congreso. Cualquiera de las dos cámaras podía interpellarlo y censurar a los ministros individualmente o al gabinete completo, una vez que se emitía ese voto de desconfianza, tenían que renunciar. El presidente, sin embargo, podía

nombrarlos a otra cartera.

Como diagnosticaron Shugart y Carey, esta probó ser una receta problemática.<sup>33</sup> Demasiada de la escasa energía del congreso (y era escasa debido al ausentismo rampante) se perdía en esta guerra de contrarios con el presidente a causa de sus ministros. En una ocasión el congreso censuró al ministro de Comercio, después de lo cual el presidente Ramón Grau San Martín hizo manifiesto su desprecio hacia la legislatura al ascenderlo a cargo de Relaciones Exteriores, una acción que dejó a la oposición frustrada y amargada. Un analista contemporáneo notó que esa “fricción peligrosa entre el ejecutivo y el legislativo en años de 1945-1947 presagió el aumento en el deterioro de las oportunidades de funcionamiento exitoso a largo plazo, a menos que ambas ramas cooperaran seriamente para darle sentido a la Constitución”<sup>34</sup>

“Pero el problema no era tan sólo la falta de buena voluntad por parte de adversarios políticos, que también sin duda escaseaba, la escandalosa demagogia y el opositorismo irresponsable estaban a la orden del día; el problema era también de índole estructural, la consecuencia de una “confusa” división de autoridad entre el presidente y el congreso con respecto al gabinete.”

“

[...] la restitución  
de la Constitución de 1940,  
debiera ser una de las primeras  
consideraciones de un gobierno  
provisional post-Castro[...]

”

Vale la pena mencionar otros dos problemas estructurales de la Constitución de 1940. Uno, compartido con muchos otros en América Latina, prohibía la reelección inmediata del presidente, pero le permitía postularse de nuevo después de dos términos. Se espera que semejante regla tenga dos efectos. Uno, que el presidente cause que algo del capital político sea malgastado por parte de sus seguidores o de igual forma por parte de sus detractores en buscar la manera de enmendar la constitución de forma que le permita postularse para una reelección. Dos, si esta estrategia fallara, después que concluyera su término, el presidente no abandonaría la escena completamente, y de vez en cuando atraería la atención sobre sí, en espera<sup>36</sup> de un regreso. Tampoco dejaría las riendas de su partido.

Esto parece haber sucedido en el caso del presidente Grau San Martín, electo en 1944. Primero, intrigó para enmendar la constitución. Esta gestión no caminó, habiendo encontrado oposición aun dentro de su propio partido, el Auténtico. Así, después de abandonar el palacio presidencial no perdió tiempo en criticar a su sucesor, Carlos Prío Socarrás, que había sido su protegido, expresando su pesar por haberle hecho presidente y caracterizándolo como un “discípulo infiel”.<sup>37</sup> Esto sembró la discordia entre ambos hombres. Por su parte Batista, que había ganado un escaño en el senado en 1948, y que era elegible para la reelección a la presidencia en 1952, entró en la contienda.

Una encuesta llevada a cabo en mayo de 1951 le mostró perdedor, con sólo el 20 por ciento de los encuestados favoreciendo su candidatura. Al cabo de menos de un año los Auténticos poseían una amplia ventaja por sobre el partido de Batista, dos a uno entre los votantes inscritos.<sup>38</sup>

Tres meses antes de las elecciones, dio un golpe de estado. Si es una equivocación prohibir la reelección presi-

dencial—y creo que lo es—el error se magnifica al permitir que el presidente se postule de nuevo después de haberse ausentado dos términos. Mejor limitar al presidente a un término único, como se hace en Costa Rica, que tenerlo esperando hasta que sea elegible para la postulación. Sin embargo, de igual manera esto no resuelve el problema porque, durante su único término, el presidente todavía tendría incentivos para hacer planes para cambiar la constitución de manera que pueda postularse para la reelección.

El último problema orgánico de la Constitución de 1940 que abordaré tiene que ver con la organización de las provincias. La Constitución prevé la elección de un gobernador, pero no de una asamblea provincial. Más bien, un concilio provincial, constituido por todos los alcaldes de la provincia, ejercía el poder legislativo. Se le dio la autoridad para preparar un presupuesto, que se financiaría por medio de una cuota que cada municipalidad debería abonar de acuerdo a sus rentas. En este respecto el gobierno provincial se asemejaría a una confederación. No habiendo leído ningún estudio de su funcionamiento, no tengo conocimiento empírico de cómo los gobiernos provinciales funcionaban en la práctica. Sin embargo, supongo que fueron plagados por demandas colectivas y problemas de agentes libres que son la pérdida de las confederaciones, [i.e.], la indiferencia por parte de muchos de sus miembros, gran dificultad en ponerse de acuerdo, emprender proyectos de interés común, y muchas municipalidades atrasándose en sus obligaciones financieras.

Dicho lo anterior y sin minimizar la gravedad de estas fallas orgánicas, la Constitución cubana de 1940 representó un serio intento de descentralizar la autoridad de una manera consistente con la democracia consensual. Específicamente, proporcionó un congreso bicameral, la comprobación judicial, un tribunal electoral administrado por el poder judicial, un Tribunal de Cuentas (un inspector nacional de cuentas encargado de revisar los libros de todas las entidades gubernamentales), y autonomía municipal. En una época cuando la mayor parte de América Latina y Europa estaba bajo la esclavitud de una dictadura u otra, o embrollada en conflictos políticos, esto no era de manera alguna algo negativo. Como sugiere Thomas, “La nueva Constitución era una de las realizaciones políticas más serias de los cubanos, y se alcanzó como resultado de un raro grado de cooperación entre los diferentes políticos.”<sup>40</sup>

<sup>29</sup> René Gómez Manzano, “Constitución y Cambio Democrático en Cuba,” *Cuba in Transition*, 1997, 7, 395-414; Néstor Carbonell Cortina, “La Constitución de 1940: Simbolismo y Vigencia,” *Cuba in Transition*, 1997, 7, 415-421.

<sup>30</sup> Marifelli Pérez Estable, *La Revolución cubana. Orígenes, Curso, y Legado*, Segunda Edición, Nueva York: Oxford University Press, 1999, 9.

<sup>31</sup> José D. Acosta, “El Marco Jurídico-Institucional de un Gobierno Provisional de Unidad Nacional en Cuba,” *Cuba in Transition*, 1993, 2, 61-84.

<sup>32</sup> He dependido de versiones españolas e inglesas del texto de la Constitución de 1940. Para el anterior, ver Mariano Sánchez Roca, *Leyes Civiles de Cuba y su Jurisprudencia*, Vol. I, La Habana, Editorial Lex, 1951, 1-100 y, para el último, Amos J. Peaslee, *Las Constituciones de las naciones*, Volumen I, Concordia, NH: The Rumford Press, 1950, 526-594. Para las motivaciones de los redactores, y para constatar que tan bien funcionó el sistema en la práctica, ver William S. Stokes, “El sistema parlamentario cubano en acción, 1940-1947,” *The Journal of Politics*, 1949, 11 (2), 335-364; Hugh Thomas, *Cuba or the Pursuit of Freedom*, Edición Actualizada, Nueva

York: De Capo Press, 1998, 691-789; Charles D. Ameringer, *The Cuban Democratic Experience. The Auténtico years, 1944-1952*, Gainesville: University of Florida Press, 2000.

<sup>33</sup> Esto no sería negar que factores extra-constitucionales jugaron por lo menos un papel muy importante en la defunción de la democracia cubana. El aplacamiento de gánsteres políticos por ambos Grau y Prío era una práctica particularmente nefanda. Ver Ameringer, *The Cuban Democratic Experience*.

<sup>34</sup> Stokes, “The Cuban Parliamentary System,” 362.

<sup>35</sup> Algo categóricamente negado por Carbonell, que concluye “los fallos de nuestro sistema semiparlamentario [...] ninguno fue realmente orgánico sino funcionales, producto de viejas corruptelas y de hábitos presidencialistas arraigados. Esos fallos son superables, a mi juicio, con una buena dosis de democracia, experiencia, y probidad”, Carbonell, “La Constitución de 1940,” 421.

<sup>36</sup> Ejemplos de presidentes recién-elegidos que convirtieron el cambio de la constitución en una prioridad para poder ir a una reelección son Menem de Argentina, Cardoso de Brasil, y Fujimori del Perú. Por su parte, Venezuela ofrece dos ejemplos de presidentes que, dados a la tarea de una reelección, impidieron la renovación de sus partidos: el APRA de Andrés Pérez y el COPEI de Rafael Caldera. Estos dos hombres son en parte responsables por la decadencia de sus respectivos partidos, una erosión que allanó el camino para que el demagogo populista Hugo Chávez, barrera con las candidaturas.

<sup>38</sup> Ameringer, *The Cuban Democratic Experience*, 77-78.

<sup>38</sup> *Ibid.*, 153, 162.

<sup>39</sup> Es cierto, ahora que no tiene que complacer a José Figueres (elegido primero en 1953 y de nuevo en 1970), Costa Rica se ha liberado de ese problema. Pero allí la tradición de presidentes de término único está tan arraigada, que los presidentes no le ven las ganancias a cuestionarla.

<sup>40</sup> Thomas, *Cuba*, 720.

En su próximo artículo el profesor Cuzán nos brindará su propuesta para una reestructuración constitucional.