

Antes de que podamos definir los derechos de las personas  
O investigar la naturaleza de la constitución ideal,  
Es necesario determinar la naturaleza del estilo de vida  
Más deseable. Mientras esto permanezca en la oscuridad,  
La naturaleza de la constitución ideal deberá también  
Permanecer en la oscuridad. -La Política de Aristóteles

## UNA FORMULA ESTRUCTURAL PARA LA CONSTITUCION DE UNA CUBA LIBRE

Alfred G. Cuzán

Este ensayo propone a una estructura de una constitución mixta para una Cuba libre. Por "libre" quiero decir republicana, [i.e], un régimen representativo donde el gobierno resulte de elecciones competitivas y la población disfrute de la protección judicial de sus derechos civiles y políticos.<sup>2</sup> Por "mixta" quiero decir una constitución que, siguiendo los consejos de Aristóteles, incorpore los diferentes principios políticos o valores, de diversas tendencias, y les dé un ordenamiento coherente.<sup>3</sup> Finalmente, por "constitución," no quiero decir simplemente un documento, que pueda deteriorarse rápidamente, y convertirse en letra muerta. Más bien tomo en consideración lo que Sartori le ha sido dado el llamar la constitución "viva" o "material". [i.e], "la configuración real del sistema",<sup>4</sup>. Es decir, la estructura o modelo de poder político a la que nos referimos aquí, es a que, sin embargo, esperamos emerja de una combinación de reglas que al estar especificadas en el texto constitucional, se hagan cumplir.

Asumimos dos premisas teóricas subyacentes en este ensayo. Una que las instituciones políticas importan.<sup>5</sup> Es decir, que la asignación constitucional de autoridad en las dependencias del estado, y las reglas para elegir o nombrar a los oficiales públicos, y las limitaciones y cambios a los términos de gobierno, estructuran los incentivos y controles políticos de manera predecible. Los diferentes modelos constituciones producen diferencias cualitativas en cuán bien funcione una democracia.<sup>6</sup> La otra premisa consiste en que, particularmente en los momentos históricos de la fundación de una nación,<sup>7</sup> la gente pueda planear para sus propios propósitos sus propias instituciones, que no estarían "para siempre destinadas a depender para a sus constituciones en accidentes políticos en la fuerza," sino que sean "verdaderamente capaces" "de establecer un buen gobierno a partir de la reflexión y de las opciones".<sup>8</sup>

Esto no es negar las conclusiones de Alexis de Tocqueville que sugirió que la cultura es más importante que las leyes al construir una democracia que funcione. Al emitir un juicio sobre si la "legislación norteamericana, tomada en su conjunto, estaba sumamente bien ajustada al genio y naturaleza de la gente del país al que se intentaba gobernar," de Tocqueville continúa anotando: esas "leyes americanas son por consiguiente buenas, y a ellos se les debe atribuir una gran porción del éxito que asiste al gobierno y a la democracia en América; pero no creo ello sea la causa principal de ese éxito [...] su efecto es inferior a ese producido por las costumbres de la gente." <sup>9</sup> Sin embargo, aun cuando las leyes aparezcan en un segundo plano, después de las costumbres, en determinar el éxito de la democracia no hay razón alguna para desestimarlas. En la planificación para una Cuba libre, uno debe apuntar hacia las mejores instituciones posibles sugeridas por las investigaciones contem-

poráneas en materia de política para sacar el mejor partido del éxito democrático que se les atribuye. Además, uno no debe asumir que la cultura política se congela. Ella asimismo esta sujeta a modificaciones graduales por sus propias instituciones. Como observa Lijphart, los suizos no siempre tuvieron una cultura de política consensual, habiéndose vistos envueltos en varias guerras civiles. Aunque toma tiempo para que las instituciones previstas por una constitución tomen arraigo y modifiquen una cultura política,<sup>10</sup> y aunque normalmente cobran vida propia, evolucionando en formas no completamente previstas por sus creadores, se supone que, como es el caso de las características de los animales domesticados y de las plantas, la forma en que un país conduce su vida política está sujeta a la manipulación de los seres humanos.<sup>11</sup>

Al diseñar una constitución, entonces, se aconseja tomar en consideración los hallazgos empíricos de la escuela "neo-institucionalista" de ciencias políticas, particularmente el trabajo de Lijphart sobre los dos tipos de democracia y el de Shugart y Carey sobre el presidencialismo. Lijphart compara el funcionamiento y ejecución de lo que llama las democracias mayoritarias y consensuales en treinta y seis países. El anterior concentra la autoridad política al nivel nacional, en un primer ministro cuyo partido mayoritariamente domina las cámara baja de forma desproporcionada en cuanto a su porción real del voto popular. Esto probablemente ocurre cuando se eligen legisladores de distritos con un solo-miembro según la regla de primero pasa el último, donde el candidato con la mayoría de los votos, aun cuando se trata de una simple pluralidad, gana. En una democracia mayoritaria, el poder judicial, tanto como otras instituciones como el banco central, juegan un papel subordinado al de la legislatura, que puede enmendar e interpretar la constitución mas o menos a su voluntad, limitado tan solo por la tradición, la opinión publica, o su propio auto control. Por su parte el primer ministro y su gabinete dominan el parlamento, ya que son los líderes del partido mayoritario. Los otros partidos se relegan y solo juegan el papel de oposición. El Reino Unido es un ejemplo de democracia mayoritaria.<sup>12</sup>

Por contraste en la democracia consensual la autoridad se separa horizontalmente entre los tres poderes del gobierno y verticalmente se divide entre el nivel nacional y el subnacional según la rigidez relativa (i.e., difícil enmendar) de la constitución, bajo la cual las leyes ordinarias están sujetas a revisiones judiciales como en los Estados Unidos. De forma vertical, la unidades subnacionales disfrutan de una gran autonomía tanto legislativa como fiscal ya sea bajo un régimen federal o un régimen unitario descentralizado. Horizontalmente, una legislatura que, independiente o no, es dominada por el ejecutivo se divide entre dos cámaras relativamente iguales en autoridad, cada una elegida bajo reglas diferentes, y por términos diferentes. Donde el ejecutivo es una creación del parlamento, se compone normalmente de miembros de un gabinete de coalición donde están representados varios partidos. Este arreglo es normalmente el resultado de una representación proporcional en elecciones del legislativo. Donde el ejecutivo y la legislatura se eligen por separado, como en los Estados Unidos o Francia, no es raro que cada uno de los poderes sea controlado por un partido diferente, una situación que hace necesario la "convivencia" inter-partidista como la llaman los franceses. Esto requiere la negociación en asuntos importantes, y en algunos casos, resolverlos a través de una gran coalición de facto que incluya los dos poderes del gobierno. Otras instituciones, como el poder judicial y el banco central, disfrutan de mucha autonomía con respecto a la legislatura y al ejecutivo. Suiza es el prototipo de un régimen consensual.<sup>13</sup>

Al comparar estas dos formas de democracia en una serie de medidas de ejecución Lijphart encontró que, aunque empataadas en la mayoría de los indicadores, donde había una diferencia discernible entre los dos tipos era utilizando las usuales herramientas estadísticas era, invariablemente, a favor de la forma consensual. De importancia particular fue la superioridad relativa de este régimen para reducir la violencia política y representar los intereses y valores articulados por los partidos minoritarios, un factor que contribuye a legitimar el régimen. Así, Lijphart concluye que "la opción de de acuerdo general es la opción más atractiva para los países que están diseñando sus primeras constituciones democráticas o que estén contemplando hacer reformas democráticas." Por consiguiente, recomienda, "instituciones de poder separadas-un federalismo fuerte, un bicameralismo fuerte, reglas duras para las enmiendas, repaso judicial, y bancos centrales independientes[...] que se prescriban por medio de estipulaciones constitucionales y provisiones en la carta constitucional de los bancos centrales".<sup>14</sup>

Lijphart reconoce que ciertos rasgos de la democracia consensual no se trasplantan tan fácilmente a otras regiones. (Por ejemplo, en América Latina, donde el presidencialismo ha sido por mucho tiempo la norma, es improbable que el parlamentarismo se adopte, o si se adoptara, que sobreviva.<sup>15</sup> También, se da cuenta de que esa "democracia de acuerdo general o consenso no podría tomar arraigo y crecer a menos que esté apoyada por una cultura política consensual".<sup>16</sup> Y así todo, este último obstáculo no es insuperable porque la relación entre cultura y las instituciones es recíproca: "aunque una cultura de conduzca a la adopción de instituciones del acuerdo general, estas instituciones también tienen el potencial de convertir una cultura inicialmente antagónica en una cultura menos antagónica y más consensual".<sup>17</sup>

Por su parte echándole una mirada escéptica al acuerdo general académico en contra del presidencialismo creado, inter alia, por Linz y Stepan,<sup>18</sup> Shugart y Carey encuentran que la supervivencia de este tipo de democracia depende de la distribución real de autoridad entre el congreso y presidente, en una parte, y del sistema de partidos, por otra, que es una función de la constitución y de las reglas electorales, respectivamente.<sup>19</sup> Argumentan que la ejecución del presidencialismo varía según los poderes relativos que se le otorguen al presidente y al congreso, su autoridad respectiva por sobre la formación del gabinete ministerial y de su y supervivencia, y el número y cohesión interior de partidos representados en la legislatura. Los sistemas presidenciales que centralizan la autoridad en el ejecutivo, son los más vulnerables y los más fáciles de destruir. Donde se le concede al presidente poderes legislativos tales como el poder del veto fuerte, la prerrogativa exclusiva proponer proyectos de ley en ciertas áreas políticas, el gobierno por decreto, y donde tiene la autoridad de irsele por encima de los líderes del congreso llamando a un referendo popular para promulgar su programa de ley, las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo tienden a deteriorarse hasta el punto de que los riesgos de que el gobierno se desintegre son inaceptablemente altos. Por contraste la democracias presidenciales más longevas, son aquellas donde la constitución contempla a un presidente cuyo papel en la formación de las leyes es si acaso marginal.<sup>20</sup> Costa Rica, la democracia ininterrumpida más antigua de la América Latina, es un ejemplo.

Otro modelo problemático es al llaman el gobierno "presidencial-parlamentario" donde la autoridad sobre el gabinete ministerial se comparte pero donde el presidente tiene completa libertad de emplear o despedir pero donde el parlamento puede

censurar y forzar la renuncia de los ministros. Esta forma de gobierno, aparece plagada por la "confusión" que produce el no saber a qué autoridad responde el gabinete y es una receta para la peligrosa inestabilidad ministerial. Esto es cierto sobre todo cuando para comenzar, al gabinete ministerial lo designa un solo poder".<sup>21</sup> En un estudio confirmatorio de catorce países latinoamericanos por un período de más de diez años, Jones, también, encontró que "el poder de la legislatura para censurar los ministros del gobierno resulta en un alto nivel de conflicto entre el ejecutivo y el legislativo.<sup>22</sup> Como veremos, éste era un rasgo de la Constitución cubana de 1940.

Otra variante asociada con la viabilidad del presidencialismo es el sistema de partidos. Una situación donde el presidente enfrente a un congreso multipartidista donde los miembros de su propio partido constituyen una minoría, con una oposición que frustrate su cada una de sus iniciativas, es muy probable para resulte en un "inmovilismo" sistemático. O el presidente se vuelve impotente o, romper el estancamiento con recursos extra constitucionales o medida inconstitucionales.<sup>23</sup> Cualquiera de estos dos resultados pone en peligro la supervivencia de la democracia. En cambio, donde el partido del presidente, aunque sea una minoría en el congreso, controla aunque tan solo sea de una tercera parte a una mitad de los escaños, su capacidad de negociación mejora notablemente, y conduce a arreglos y acomodados entre los partidos.<sup>24</sup>

Se facilita esta última condición si el número de partidos eficaces en el congreso es menos de cuatro, un resultado relacionado a las reglas para elegir al presidente, así como el ciclo electoral.<sup>25</sup> Donde se elige al presidente por una calificada o simple pluralidad<sup>26</sup> el número de los partidos eficaces representados en la legislatura es menor que si se le requiere ganar una mayoría absoluta al candidato favorito en la primera ronda. También, aun cuando el congreso es elegido por representación proporcional, cuando las elecciones presidenciales y legislativo se llevan a cabo a la vez, el número de partidos eficaces en la legislatura es generalmente menor que cuando las elecciones se llevan a cabo por separado. Ambos resultados son el resultado del efecto centrípeto que las elecciones presidenciales produce en las del congreso. A la luz de estos hallazgos, Shugart y Carey sugieren que el presidente sea electo por menos de una mayoría absoluta del voto y las elecciones de ambos poderes se lleven a cabo simultáneamente, una recomendación que Jones secunda.<sup>27</sup>

En [la segunda parte de este ensayo que aparecerá en el próximo número], recorro a estas dos corrientes de investigación para diseñar una fórmula estructural para la constitución de una Cuba libre. Mi propósito no es exponer sobre todos los elementos que van a estructurar una constitución. Más bien, me limito a un esbozo de lo que, según Sartori, debe ser su "núcleo y centro" [i.e.], un "marco de gobierno".<sup>28</sup> Es decir, un plan para la división horizontal de la autoridad entre los poderes del gobierno nacional, vertical, entre los niveles del gobierno, donde se especifiquen los requisitos para cada posición dentro del gobierno, selección o designación de las reglas, la duración y alternancia de los términos de cada una de las dependencias del gobierno. Mucho de lo que sigue es bastante convencional incorporando en la marcha las variantes de las formulas constitucionales de larga duración, ya sea en los Estados Unidos, o, como es el caso del tribunal supremos electoral de Costa Rica. Sin embargo, ofrezco algunas innovaciones, que según tengo entendido no se han probado en ninguna otra parte.

Comienzo con una discusión breve de la última constitución democrática de Cuba, la de 1940, le presto atención partic-

ular a lo que considero ha sido sus principales debilidades estructurales. Después expondré mi propuesta. Entonces la analizo a la luz de la literatura que hemos discutido anteriormente y comparo los rasgos más significativos a esos de la Constitución de 1940.

1 Varios estudiosos del tema leyeron los primeros bosquejos de este trabajo y me ofrecieron el beneficio de sus comentarios y estímulo, o su crítica. Aunque casi todos discreparon fuertemente con al menos uno de los elementos de esta fórmula estructural, les agradezco sus comentarios y a la vez quedan completamente exonerados de responsabilidad por cualquier error o falta de sagacidad política por mi parte. Son: Charles W. Anderson, Juan del Aguila, Mark P. Jones, Arend Lijphart, Juan L. López, David Myers, Mario Rivera, James A. Robinson, y Mauricio Solaún.

2 Ver Freedom House, *Freedom in the World, The Annual Survey of Political Rights & Civil Liberties, 1997-1998* New Brunswick: Transaction Publishers, 1998.

3 Aristóteles, *La Política*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988, 94-95. Edmund Burke era otro campeón de la constitución mixta, una, sin embargo, que crece orgánicamente, como para "unir en un todo consecuente todas las diferentes anomalías y principios contenciosos que se hallan en las mentes y en los asuntos de los hombres." Véanse sus *Reflections on the Revolution in France*, Nueva York, Viking Penguin, 1969, 281.

4 Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York University Press, 1994, 202.

5 La asunción contraria, que "las constituciones no importan, que las sociedades libres resultan del pluralismo social mucho más que de la invención constitucional" la desestima Sartori que la considera un "absurdo del comportamiento", 200.

6 Ver, en particular, Arend Lijphart, *Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, 1999; Matthew Soberg Shugart y John M. Carey, *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, 1992.

7 Sobre la importancia de los momentos de la fundación, ver Seymour Martin Lipset, *Continental Divide. The Values and Institutions of the United States and Canada*, Nueva York: Routledge, 1990.

8 Alexander Hamilton, "Número I," en Isaac Kramnick, (Ed.), *The Federalist Papers*, Nueva York: Pinguin Putnam Inc., 1987, 87.

9 Alexis de Tocqueville, *Democracia en América*, Nueva York: Everyman Library, 1972, 321.

10 Robert D. Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993, 58-60.

11 Una suposición tan vieja como la República de Platón que pasa por los trabajos de Aristóteles, Locke, Rousseau, Burke, de Tocqueville, y Mill, hasta los "neo institucionalistas" de hoy.

12 Para una valoración positiva de este modelo véase Quentin L. Quade, "Democracies-To-Be: Getting it Right the First Time," *Freedom at Issue*, 1990, 113, 4-7.

13 Lijphart, *Patterns of Democracy*, Capítulos 2-3 y 14-17.

14 *Ibid.*, 302. El análisis y recomendaciones de Lijphart, particularmente las que se refieren a la elección de la legislatura por representación proporcional y la organización de gabinetes de coalición, no a sido retada. Véase el "debate" entre él y sus críticos publicado en el *Journal of Democracy*, 1991, 2 (3): Guy Lardeyret, "El Problema con PR," 30-35; Quentin L. Quade, "PR and its Democratic Statecraft," 36-41; Arend Lijphart, "Double-Checking the Evidence," 42-48. También véase Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, 70-74, 129.

15 Shugart y Carey señalan que no ha habido un solo caso de un país que haya cambiado un sistema presidencial por uno parlamentario, aunque los cambios a la inversa sí han ocurrido. Véase *Presidents and Assemblies*, 3.

16 Lijphart, *Patterns of Democracy*, 306.

17 *Ibid.*, 307.

18 Juan Linz, "The Perils of Presidentialism," *Journal of Democracy*, 1990, 1 (1), 51-70; Alfred Stepan, "A Constitutional Framework and Democratic Consolidation," *World Politics*, 1993, 46 (1), 1-22.

19 Véase también, Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (Eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, 1997, sobre todo los Capítulos 1 y 11, por los mismos autores, "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy," *Comparative Politics*, 1997, 29 (4): 449-472.

20 Shugart y Carey, *Presidents and Assemblies*, 154-161.

21 *Ibid.*, 130.

22 Mark P. Jones, *Electoral Laws and Survival of Presidential Democracies*, Notre Dame: Universidad de Notre Dame Press, 1995, 52.

23 Con relación a esto véase Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy. The Difficult Combination," *Comparative Political Studies*, 1993, 26 (2), 198-228. Pero ver Timothy J. Impulsa y Mark J. Gasiorowski, "Institutional Design and Democratic Consolidation in the Third World," *Comparative Political Studies*, 1997, 30 (2), 123-155. En un estudio de más de 50 transiciones democráticas en el Tercer Mundo desde los años treinta, no se encuentra apoyo empírico para la hipótesis de "la difícil combinación" (ni para la tesis de "los peligros del presidencialismo"). Sin embargo, sus reglas para seleccionar los casos y para declarar la consolidación de la mayoría de los otros estudios.

24 Para hallazgos paralelos en países latinoamericanos, ver Jones, *Electoral Laws*, 50.

25 Jones cree que en el caso de sistemas presidenciales un sistema de dos partidos es "deseable." *Ibid.*, 10.

26 E.g., en Costa Rica el candidato con más ventaja tiene que ganar sólo el 40 por ciento del voto para evitar una elección de desempate.

27 Shugart y Carey también sugieren que los partidos sean moderadamente disciplinados, una condición que se facilita utilizando listas de candidatura del partido cerradas. Sin embargo, Jones encontró que esas listas del partido cerradas se asocian a los choques con el legislativo. Véanse, respectivamente, *Presidents and Assemblies*, 205 y *Electoral Laws*, 52.

28 Sartori, *Comparative Constitutional Engineering*, 198.