



Esta publicación se hizo posible mediante el apoyo proporcionado por el Buró para América Latina y el Caribe, de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, bajo los términos del Fallo No. EDG-A-00-02-00007-00. Las opiniones expresadas pertenecen al autor y no necesariamente reflejan el enfoque de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

**Una Constitución para la transición política en Cuba:
La utilidad de retener (y enmendar) la Constitución de 1992**

Por

Jorge I. Domínguez

Nota Bibliográfica Sobre el Autor: **Jorge I. Domínguez** es Director del Weatherhead Center for International Affairs y Profesor de la cátedra Clarence Dillon of International Affairs en la Universidad de Harvard, Cambridge, Massachusetts. Es autor de numerosos artículos y libros sobre Cuba.

Una Constitución para la transición política en Cuba: La utilidad de retener (y enmendar) la Constitución de 1992

Sumario Ejecutivo

La Constitución de Cuba formaliza y ratifica el sistema político autoritario que ha estado en vigor por más de cuatro décadas. La Constitución actual primero fue adoptada en 1976, extensamente revisada en 1992 y parcialmente revisada en 2002. Por sí misma, la Constitución no producirá cambios políticos en Cuba. La pregunta clave es si dificultará o facilitará tales cambios. Este ensayo argumenta que un proceso pacífico de transición política democrática ocurrirá mejor reteniendo la actual Constitución y enmendándola sólo hasta donde sea necesario para emprender la transición. Por lo tanto, luego de la transición inmediata, una nueva Constitución sería redactada y sometida al electorado en un referendo.

Los ciudadanos cubanos conocen la Constitución de 1992 porque ha estado en vigor, de diversa manera, por más de un cuarto de siglo. La retención de esta Constitución debe promover el consentimiento de los ciudadanos que han apoyado sus valores sociales y de los funcionarios públicos que han ocupado cargos administrativos. El respaldo de los ciudadanos y de los funcionarios públicos es especialmente importante si la transición de Cuba hacia un régimen democrático tiene lugar sin un instantáneo desplome del régimen. Sin embargo, el régimen no se desplomó incluso a principios de los noventa, por lo que es probable alguna otra forma de transición. El ensayo explica porqué retener la Constitución de 1992 es preferible a la reinstalación de la Constitución de 1940.

La Constitución de 1992 requiere enmiendas para dismantelar su tríada de instituciones autoritarias: el monopolio del Partido Comunista, la militarización de la sociedad y las estructuras de mando sobre la economía y la sociedad. El tercero de estos cambios requiere la más extensa reelaboración constitucional, pero los tres son esenciales para una transición. El texto constitucional también debe perder su lenguaje de doctrina marxista-leninista así como el intento en 2002 de prohibir cualesquiera enmiendas medulares futuras a la ley básica. Esto se logra fácilmente mediante la simple, aunque sistemática, eliminación. Muchos artículos doctrinarios pueden permanecer inalterados o con leves cambios (un propósito para obtener el consentimiento de los ciudadanos y los funcionarios públicos).

Una ventaja de la Constitución de 1992 es que carece de los rasgos indeseables de otras constituciones. No crea enclaves autoritarios o reserva ámbitos para proteger los militares, los sectores económicos privilegiados o los hermanos Castro. Subordina las fuerzas armadas a la autoridad civil. No concede amnistías o indultos universales. Hace menos promesas económicas que muchas de las actuales constituciones latinoamericanas y que la Constitución cubana de 1940. Su elemento más caro es el extenso compromiso con los derechos sociales (un compromiso que debe retenerse para permitir una transición política).

El elemento más útil de la Constitución de 1992 para facilitar una transición política es su concentración del poder político, económico, social y militar. La Constitución carece de muchas instancias de veto. La Asamblea Nacional es soberana y unicameral. No hay veto presidencial. La Asamblea Nacional puede destituir instantáneamente al presidente, a todos los jueces de la Corte Suprema y a todos los funcionarios de mayor rango de la Fiscalía General de la República. La Corte Suprema no es independiente. La Asamblea Nacional siempre actúa por simple mayoría excepto cuando está enmendando la Constitución. Puede enmendar la Constitución a fondo sin recurrir a un referendo y juzga la constitucionalidad de su propia legislación. La Asamblea Nacional puede revocar todas las leyes, decretos-leyes, decretos y otras regulaciones emitidas por cualquier otra autoridad pública, incluyendo las asambleas subnacionales. No hay banco central independiente. La Asamblea Nacional es un eficaz instrumento para una transición rápida y efectiva: un fuerte régimen parlamentario.

Sin embargo, este ensayo continúa argumentando que el ejecutivo podría ser demasiado débil para gobernar, ya sin Fidel Castro y la tríada de instituciones autoritarias, junto con las fortalecidas libertades públicas. Por consiguiente, se recomienda la adopción de un voto de confianza parlamentaria que exija la inmediata elección de un nuevo gobierno, la posibilidad de la disolución parlamentaria si no se aprueba un presupuesto oportunamente, y un limitante a la autoridad de la Asamblea Nacional para aumentar los gastos en el presupuesto. Como contrapeso, otras recomendaciones fortalecen las libertades de los diputados de la Asamblea Nacional para presentarse como candidatos a cargos, hablar y asociarse; deben ser aumentados los salarios de los diputados. La descentralización territorial también favorecería la democratización.

Por último, la Constitución democrática por adoptarse después de la transición y que será presentada a referendo, abordaría otras importantes cuestiones después, tales como la autonomía de la Corte Suprema, la creación de una Corte Constitucional y el papel de la Fiscalía General de la República. El ensayo concluye con algunas especulaciones acerca de cómo la Constitución puede abordar temas sobre los cuales actualmente falta información, a saber, un sistema político competitivo y pluripartidista.

Un apéndice incluye el texto íntegro en español de todas las enmiendas a la Constitución cubana, incorporando las recomendaciones de este ensayo.

Introducción

El sistema político vigente en Cuba es autoritario porque la organización y estructura del poder así lo estipulan. La Constitución, formalmente aprobada en 1976, revisada extensamente en 1992 y parcialmente en 2002, ratifica este diseño autoritario bajo un marco legal. Por sí misma, la Constitución no producirá cambios políticos en Cuba. Sin embargo, una pregunta clave es si la actual Constitución dificultará o facilitará el proceso de cambios políticos, una vez que estos comiencen por otras razones. A fin de promover y consolidar los cambios políticos, la Constitución debe ser modificada. ¿Pero cuáles pueden ser las ventajas y desventajas de retener, si bien enmendando, la actual Constitución para promover un cambio dentro de un marco de estabilidad política?¹

Algunos elementos de la Constitución vigente deben cambiar si Cuba está por poseer un sistema político plenamente democrático (con elecciones libres, competitivas y honradas, que verdaderamente determinen la identidad de los gobernantes, respetuoso de las libertades individuales, bajo un gobierno elegido por una mayoría que protege los derechos de la minoría bajo un estado de derecho). Esta meta se logrará mejor reteniendo la actual Constitución y enmendándola sólo en lo que sea necesario para promover un sistema político democrático. Este proceso lanzaría y llevaría a cabo una transición. El propuesto texto constitucional enmendado aún retendría defectos que dificultarían la consolidación de un sistema político democrático. Por tanto, la elaboración de una nueva Constitución sería una tarea importante después de la transición. Por consiguiente, la revisión constitucional en Cuba tendría lugar en dos momentos. Durante el primer momento, la Constitución de 1992, enmendada, gobernaría la transición. Durante el segundo momento, una nueva Constitución democrática reemplazaría la enmendada

Constitución de 1992. En este estudio, limito mis esfuerzos a las enmiendas de la Constitución de 1992, pero en la última sección identifiqué cuestiones que requieren una reforma posterior.

La utilidad de la Constitución de 1992: Razones generales

Al día siguiente de un cambio en el régimen político vigente en Cuba, la mayor parte de las instituciones del estado seguiría vigente. Habrá escuelas y hospitales bajo la autoridad del estado. La policía se ocupará del tráfico y buscará evitar las golpizas en el seno familiar. Las parejas se seguirán casando o se divorciarán. Los tribunales de justicia lidiarán con acusaciones contra ladrones. Los fiscales actuarán contra graves incidentes de criminalidad. Muchas empresas en diversos sectores económicos seguirán bajo la égida del estado y éste será socio de empresas privadas internacionales. Las fuerzas armadas aún velarán por las fronteras de la nación.

Por supuesto, el cambio en el régimen político será altamente significativo. Se expandirían las libertades públicas. Se formarían varios partidos políticos. Florecerían entidades de la sociedad civil. La elección de gobernantes se produciría mediante la contienda pública. Pero estos cambios en el régimen político no dismantlarán el estado. De hecho, el normal funcionamiento de las instituciones del estado es esencial para una pacífica transición hacia la democracia. Entonces, ¿cómo puede haber suficiente cambio para permitir una transición de régimen y al mismo tiempo suficiente orden como para reducir la probabilidad de violencia?

La retención y enmienda prudencial de la actual Constitución pueden alcanzar ambas metas. Un argumento obvio en favor de retener la Constitución es su familiaridad.

Ciudadanos y funcionarios están familiarizados con el diseño institucional vigente. Un cambio político del régimen generará desconcierto; un marco familiar puede servir de ancla para ese cambio, y así promover la estabilidad política y mitigar disturbios innecesarios. Por lo tanto, un sentido pragmático indica la utilidad de mantener una versión revisada de la Constitución en vigor, porque reduce el coste de la reforma constitucional durante el período inicial de la transición y preserva por costumbre cierto nivel de obediencia pública.

Algunos han argumentado que la Constitución de 1940 sería preferible a la Constitución de 1992, aun si se le enmienda. Sin embargo la Constitución de 1940 es totalmente desconocida para la mayoría de los cubanos. En realidad, fue suspendida en 1952 tras el golpe de estado de Fulgencio Batista. Medio siglo después, sus instituciones no son parte de la memoria colectiva de la mayoría de los cubanos.

Un argumento político más importante a favor de la retención de la Constitución de 1992 está relacionado con la naturaleza de la transición (una incógnita muy importante). No obstante, una transición pacífica requiere el consentimiento de la ciudadanía y de los funcionarios públicos. El consentimiento de los ciudadanos es más probable si los elementos que éstos han valorado en el orden político vigente se mantienen. La Constitución cubana enumera un significativo número de derechos políticos, sociales y económicos. Los derechos políticos son limitados en la práctica y los derechos económicos se han visto muy restringidos como resultado del declive económico desde finales de los años ochenta, pero la mayoría de los derechos sociales poseen vigencia de hecho. Sería políticamente útil encomendar que un nuevo orden

político se comprometa a preservar los altamente valorados derechos sociales, mientras se logra que los derechos políticos ganen vigencia.

Un argumento político conexo incide sobre una forma de la transición. Excepto en el caso del desplome del régimen, una transición probablemente implicará un complejo proceso político, engranando lo viejo con lo nuevo. Nadie debe ligeramente apostar que el régimen político de Cuba se derrumbará: no pasó así en los años en que era más probable (1989-1993), cuando ocurre la implosión del comunismo europeo. Aparte de una hipótesis de desplome, sería más fácil obtener el consentimiento de los funcionarios públicos involucrados en el régimen político actual, si el proceso de apertura política es autorizado según las pautas señaladas en la Constitución.

Por ejemplo, en España a mediados de los setenta y en Hungría a finales de los ochenta, las instituciones del viejo régimen autorizaron y propiciaron un apoyo esencial a las instituciones del nuevo régimen durante la transición. En España, las leyes fundamentales de Franco y su parlamento corporatista, las Cortes, fueron empleadas para aprobar la ley para la reforma política que emprendió la transición formal, si bien más importante para la legitimidad democrática fue la aprobación del referendo que le siguió. En Hungría, la Mesa Redonda de negociaciones profundamente enmendó la Constitución vigente para que sea viable en las nuevas circunstancias. Partidos políticos competitivos participaron en estas discusiones; las negociaciones tuvieron como resultado el llamamiento a elecciones libres y competitivas, que ganó la oposición.²

Sin embargo, algunos aseverarán que la Constitución de 1992 carece de la legitimidad democrática que la prerrevolucionaria Constitución de 1940 poseía en su momento. A su favor, la Constitución de 1940 tenía la manera en que fue adoptada y

promulgada. Fue debatida libre, pública y abiertamente en una convención constitucional, donde todos los partidos políticos significativos del país (desde los comunistas hasta los conservadores) estaban representados. Todos los delegados a la convención fueron electos en elecciones competitivas, libres y limpias. A su vez, la composición multipartidista de la convención significó que la Constitución fue el resultado de negociaciones entre las fuerzas políticas, en vez de ser un documento impuesto por un parecer ideológico sobre el resto del país.

La actual Constitución primero fue adoptada en 1976. Prevalecía un régimen de partido único desde principios de los años sesenta. Un debate y contestación genuinas fueron imposibles. Un plebiscito nacional aprobó el texto en 1976, pero la Asamblea Nacional utilizó los poderes que la constitución le autoriza para promulgar las reformas de 1992 sin recurrir a un plebiscito, aun cuando cambió aproximadamente el 60 por ciento de los artículos de la Constitución. La Constitución enmendada promulgada en 1992 cambió el régimen de propiedad, descentralizó los procedimientos para el comercio exterior, abandonó la norma que exigía un estado ateo y suministró garantías de no discriminar contra los creyentes religiosos, suprimió las referencias al centralismo democrático, eliminó la definición clasista del estado y exigió elecciones directas para la Asamblea Nacional.³ En 2002, la Asamblea Nacional de nuevo enmendó la Constitución, buscando garantizar el carácter permanente e irrevocable del sistema socialista. Estas nuevas enmiendas intentaban restringir la capacidad de las futuras Asambleas Nacionales para hacer cambios constitucionales fundamentales. Una vez más, no hubo plebiscito en 2002, si bien en 2002 la Asamblea Nacional adoptó esas enmiendas en respuesta a una

petición ciudadana formalmente firmada por casi todos los ciudadanos cubanos en capacidad legal.⁴

Sin embargo, otras diferencias entre las Constitución de 1940 y de 1976, después de sus enmiendas, son menos notables. En cada caso, un régimen autoritario había gobernado en los años que precedieron a la adopción de estas Constituciones. Fulgencio Batista había sido el hombre fuerte de Cuba desde 1933 y Fidel Castro su gobernante desde 1959. En cada caso, el público apreció la nueva Constitución como un intento de atenuar las características autoritarias prevalecientes en el sistema político. En cada caso, un mayor respeto a la ley fue consecuencia de la adopción de la Constitución. En ambos casos, al principio no cambió el nombre del presidente. Batista ejerció como presidente hasta 1944 y Castro continuó gobernando. En ningún caso se aplicó la Constitución en su plenitud.

El elemento principal de la Constitución de 1976 que nunca se ha aplicado es su declaración de derechos políticos. Como fue común en los casos de las constituciones comunistas, las instituciones estatales formalmente elegidas son, en el texto, muy poderosas, pero son las instituciones constitucionalmente autorizadas aunque no elegidas las que tienden a ser más significativas, en el caso de Cuba, el Partido Comunista, la militarización de la sociedad y las estructuras de una economía de mando centralizado.

La Constitución de 1940, en contraste, perdió su legitimidad en los años que siguieron a su adopción. Estuvo en vigor durante sólo 12 años. Para los primeros ocho años (las presidencias de Fulgencio Batista, 1940-1944 y Ramón Grau, 1944-1948), los gobiernos constitucionales hicieron pocos esfuerzos por aprobar la legislación necesaria para que la Constitución entrara plenamente en vigor (leyes que la Constitución exigía).

Por ejemplo, la ley que crearía el Banco Nacional fue aprobada sólo en 1948; la ley que gobernaba las reglas del presupuesto se promulgó en 1949; la ley que establecía el Tribunal de Cuentas, en 1950. Nunca se aprobó una ley de reforma agraria, tema que se convirtió en cuestión de polémica política a finales de los años cincuenta.

Los Presidentes y el Congreso ignoraron las disposiciones clave de la Constitución, en particular las relacionadas con el presupuesto y la contabilidad. En muchos aspectos, el texto constitucional facilitaba su propia violación. El Artículo 255 autorizaba la creación de fondos especiales fuera del presupuesto anual para financiar las obras públicas, el desarrollo industrial y agrícola y la seguridad social. El Artículo 52 exigía que el presupuesto del Ministerio de Educación tenía que ser mayor que el de cualquier otro ministerio y que el salario mensual de un maestro de escuela primaria, en ningún caso podía ser inferior a una millonésima del presupuesto nacional total. Para evitar cumplir con esta obligación, el gobierno recurría a presupuestos ficticios. El Artículo 258 facilitaba que los presupuestos de los años anteriores se extendieran al año siguiente. La ley de presupuesto de 1937, por ejemplo, fue extendida año por año hasta 1949. En parte como un resultado, los niveles de corrupción fueron muy altos durante esos años y manchaban aún más la reputación de la Constitución.

La fidelidad a la Constitución mejoró sensiblemente durante la presidencia de Carlos Prío (1948-1952). Varias leyes que la Constitución exigía fueron promulgadas finalmente; también se hicieron serios intentos de reformas de los procesos del presupuesto y la auditoría. Sin embargo, los niveles de corrupción se mantuvieron altos. Los niveles de la violencia pandillera también fueron particularmente altos durante las presidencias de Grau y Prío.⁵

En resumen, la relativa legitimidad de las Constituciones de 1940 y 1976 es, por razones empíricas, imposible de determinar en la Cuba de hoy. Sin embargo, parece improbable que la Constitución de 1940 evocaría significativos sentimientos de un u otro tipo; es remota en el pasado de la nación. También pudo haber perdido la legitimidad que su adopción y promulgación generó en su momento debido a que no se aplicó y a que poseía serios defectos. Se refiere a una Cuba que dejó de existir hace mucho tiempo y sería difícil de imaginar de nuevo. La Constitución de 1976 no posee inferior legitimidad que la Constitución de 1940, mientras las enmiendas de 1992 tienen otras virtudes que han sido ya o serán señaladas. Sobre todo, la Constitución como quedó enmendada en 1992 apunta a una Cuba que verdaderamente existe hoy.

En contraste con los textos aprobados en 1976 y 1992, las enmiendas de 2002 buscan “congelar” la realidad de Cuba para siempre e impedir que los cubanos ejerzan en el futuro la soberanía irrestricta que el Artículo 3 de la Constitución reconoce que sólo ellos poseen. Este estudio se basa en la premisa de que el régimen político de Cuba habrá cambiado suficientemente para que sea posible adoptar enmiendas constitucionales de mayor alcance. Por tanto una futura Asamblea Nacional simplemente revocará todas aquellas enmiendas adoptadas en 2002 (o en los próximos años) que impidan el normal ejercicio de los derechos para cambiar la ley básica. Sin embargo, es menester reconocer que la Asamblea Nacional actuó según sus derechos al enmendar la Constitución en 2002. Según también con el argumento en este estudio, sólo los cambios que impidan una transición a un régimen democrático deben ser revocados. La enmienda de 2002 al Artículo 11 de la Constitución, el cual prohíbe las negociaciones internacionales mientras Cuba esté sometida a “la agresión, la amenaza o la coerción de un poder extranjero”, no

requiere revocación. Garantizará a los cubanos conocedores de su historia que su futuro no estará sometido a la imposición norteamericana: Cuba no sufrirá una “Enmienda Platt” similar a la que Estados Unidos le impuso en 1901. Las enmiendas de 2002 no hicieron otros cambios al texto constitucional y en consecuencia carecen de importancia para el resto de este análisis.

La necesidad de enmienda: La tríada autoritaria

La Constitución cubana privilegia tres instituciones cuya inmodificada permanencia en el texto impediría importantes cambios económicos y políticos: el Partido Comunista como partido único en un ambiente político no competitivo, la militarización de la sociedad y las estructuras de mando centralizado de la sociedad y la economía. Ninguna versión de un futuro democrático para Cuba, con perspectivas notablemente mejores para su recuperación económica, podría dejar de cambiar el papel de estas tres instituciones en la Constitución. Un apéndice a este ensayo incluye el texto íntegro en español de una enmendada Constitución cubana, incorporando éstas y otras recomendaciones que se desprenden de este análisis.

En la Constitución vigente, el Artículo 5 establece un sistema de partido único. Este artículo puede fácilmente ser reelaborado para autorizar la libertad de organizar y participar en partidos políticos y otras asociaciones políticas. Por supuesto, la dificultad reside en el proceso de construcción del apoyo político y de las circunstancias para hagan factible esta fácil reelaboración. El Artículo 6 concede especial personalidad constitucional a la Unión de Jóvenes Comunistas, ala juvenil del Partido Comunista. Este artículo debe ser eliminado. En ninguna otra parte en la Constitución se menciona la

supremacía del partido. El Artículo 7 provee personalidad privilegiada, hasta cierto grado, a las organizaciones de masas patrocinadas por el régimen, pero no las nombra a ellas ni al partido; los nombres de las organizaciones de masas habían sido incluidos en la Constitución de 1976, pero fueron excluidos del texto de 1992. El Artículo 7 puede ser enmendado más para fortalecer la autonomía de la sociedad civil. Las organizaciones de masas aparecen reiteradamente a todo lo largo del texto constitucional, aunque sólo en términos generales, cooperando, ayudando y por lo demás desempeñando sus típicas funciones semi-oficiales. Estas referencias pueden fácilmente ser suprimidas o remplazadas por una generosa bienvenida a todas las actividades privadas y voluntarias de la sociedad civil.

Las Fuerzas Armadas Revolucionarias son mencionadas en la Constitución de 1992 sólo dos veces. El Artículo 43 afirma que todos los ciudadanos tienen igual derecho a servir en las fuerzas armadas y ser promovidos a sus rangos más altos. El Artículo 134 afirma que los soldados tienen el derecho de votar y de ser electos. El derecho de ser electo debe ser eliminado; las otras referencias a las fuerzas armadas de nuevo nombre, pueden mantenerse intactas. El problema relacionado con la militarización de la sociedad surge, por lo tanto, aparte de las referencias a las fuerzas armadas. El lenguaje ensalzando la lucha armada impregna gran parte del marco doctrinario del texto constitucional, pero son pocas las citas específicas que dotan a las fuerzas armadas con poder inusual. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias en ninguna parte reciben un papel constitucional privilegiado, pero las tareas militares sí. Estas tareas deben ser responsabilidad de la sociedad en su conjunto y ser asumidas bajo sus auspicios.

El Artículo 65 exige el servicio militar obligatorio y subordina las esperanzas y la vida misma de cada cubano a la defensa militar de la patria. El servicio militar obligatorio debe ser abolido. Después de una transición política, Cuba requerirá una efectiva y profesional policía de tierra, aire y mar (incluyendo una guardia costera), pero no una fuerza militar. El Artículo 67 autoriza al presidente a declarar un estado de emergencia por su propia autoridad. Este procedimiento es importante para hacer frente con efectividad a los desastres naturales y otras emergencias; puede ser fácilmente desmilitarizado, limitándolo a una semana, tras la cual su continuación requeriría aprobación legislativa. Los Artículos 101 y 119 crean el Consejo de Defensa Nacional y sus equivalentes en los niveles provincial, municipal y regional para ejercer mando y coordinación en tiempos de guerra, la preparación militar y los estados de emergencia. Esos dos artículos deben ser abolidos; hacer frente a los desastres naturales o provocados por el hombre es una función civil.

Sin embargo, los conceptos de economía y sociedad de mando centralizado impregnan gran parte de la Constitución. La economía de mando centralizado aparece como uno de los derechos del estado en el Artículo 9. Los Artículos 14 y 15 afirman el principio de propiedad estatal socialista. Los Artículos 16, 17 y 18 identifican los rasgos fundamentales de la economía de mando centralizado. Los Artículos 19 y 20 establecen la supremacía de las directivas estatales incluso sobre la propiedad privada campesina. Los Artículos 21 y 24 limitan los derechos de propiedad privada y de herencia y el Artículo 26 restringe el principio de indemnización por expropiaciones de la propiedad. Todos ellos necesitan una amplia reelaboración, así como la inserción de un fuerte compromiso para proteger los derechos de propiedad privada, necesarios para el futuro

crecimiento económico de Cuba. La planificación central y de obediencia obligada también aparece entre los atributos de las instituciones estatales, tales como la Asamblea Nacional (Artículo 75) y las asambleas provinciales y municipales (Artículos 102-106). La simple supresión de ciertas palabras en estos artículos sobre las instituciones estatales bastaría para eliminar lo que son, por lo demás, inmensos poderes de planificación central y de cumplimiento obligatorio.

Con todo, la redacción constitucional de 1992 es un considerable avance sobre el texto de 1976 porque incorpora y autoriza más las reformas económicas hacia una economía de mercado adoptadas durante los años noventa. Sin duda, el alcance de estas reformas económicas es muy limitada, pero la modificación de la Constitución en esta dirección facilita otros cambios políticos. El Presidente Fidel Castro y el Partido Comunista de Cuba empezaron la transición económica; por tanto será fácil para sus sucesores reclamar importantes elementos de continuidad que permitirían la ampliación y expansión de reformas económicas. El Artículo 15 ya autoriza la amplia participación de firmas internacionales en la economía cubana. El Artículo 17 impone la disciplina fiscal sobre las empresas estatales. Los Artículos 19 y 20 amplían los derechos para la actividad económica privada cooperativa en comparación con los niveles anteriores a 1992. El artículo 25 constitucionaliza el derecho de indemnización por la expropiación de la propiedad.

El concepto de sociedad de mando centralizado es igualmente omnipresente a todo lo largo de la Constitución. El estado con orgullo ejerce su monopolio sobre las escuelas, la cultura, las artes y las ciencias, los deportes, la salud y los servicios para niños, mujeres y ancianos, entre otros. Como una cuestión práctica, la mayoría de estos

artículos requieren simplemente la inserción de texto que indique que las actividades privadas serían igualmente autorizadas, rompiendo así el monopolio del estado.

Organizaciones independientes de la sociedad civil podrían surgir para dedicarse a tareas similares o complementarias, al tiempo que las escuelas públicas, los hospitales públicos y así sucesivamente, continuarían suministrando servicios.

La necesidad de enmienda: La doctrina constitucional

Las versiones de 1976 y 1992 de la Constitución están bañadas en la ideología marxista-leninista, como la interpretó la dirigencia cubana. El texto de 1992 está mucho menos sobrecargado por estas consideraciones doctrinarias y, por esa razón, constituye una significativa mejora. Aprobada tras el derrumbe de la Unión Soviética, la versión de 1992 de la Constitución, elimina muchas de las referencias doctrinarias, o referencias empíricas a las prácticas, ideas y poderes del comunismo internacional presentes en el texto de 1976. De forma adicional, cambia del ateísmo al laicismo, propiciando una importante apertura social y política para expresiones religiosas más libres durante los años noventa.

Por lo general, las formulaciones ideológicas marxistas-leninistas no impiden que la Constitución funcione eficazmente como un instrumento para el cambio político. Sin embargo, ellas deben ser tachadas del texto porque indican la imposición de una visión de Cuba sobre el resto de la población. Los temas doctrinarios aparecen especialmente en los primeros 66 de los 137 artículos del texto constitucional, incluyendo su extremadamente largo preámbulo. (Los posteriores artículos se centran sobre el diseño de las instituciones estatales, discutidas ya en la sección anterior y tratadas más aún en una sección que

sigue). Y lo que es más, el preámbulo también ilustra la posibilidad de un corte que pueda ser políticamente eficaz. Los muchos párrafos del preámbulo pueden ser eliminados en su totalidad, quedando en su oración inicial de tres palabras, “Nosotros, ciudadanos cubanos” más breves referencias a José Martí y al apoyo recibido de la solidaridad y la amistad de los pueblos del mundo, principalmente los de América Latina y el Caribe. Ese es un elegante, breve, y contundente preámbulo.

La eliminación del lenguaje doctrinario, en vez de un intento de formular otro texto que refleje otra doctrina, sería la pauta recomendada para la modificación de muchos de los problemáticos artículos doctrinarios. La formulación de una doctrina alterna también puede ser muy modesta con respecto a muchos artículos, por ejemplo, simplemente autorizando actividades privadas o no gubernamentales suplementarias de aquéllas que el estado todavía asume.

La meta política es elaborar una revisada Constitución para la transición que genere el apoyo de una amplia gama de cubanos; no se trata de imponer una visión alterna y extraña sobre quienes han apoyado a los gobernantes de Cuba en las últimas décadas. El nuevo texto debe encarnar un respeto para los procesos de negociación, la tolerancia y los valores compartidos, no otra imposición. Algunas sugerencias específicas, presentadas en detalle en el apéndice en español de este ensayo que presenta una Constitución plenamente enmendada, son las siguientes:

1. La supresión de ciertas palabras o frases (con sólo modificaciones editoriales técnicas) es todo lo que se requeriría en el preámbulo y en los Artículos 1, 3, 4, 9, 10, 11, 13, 29, 30 y 38. Estos cambios impartirían a la Constitución un carácter representativo de ampliamente compartidos valores públicos de afirmación

nacional y de un adecuado papel del estado. Dejaría de ser la expresión partidaria de las

preferencias del Partido Comunista. Ninguno de estos cambios altera de gran manera el punto fundamental de cada Artículo.

2. No se requieren cambios para los Artículos 2, 8, 26-28, 31, 33, 34-37, 41, 42, 47-49, 58-61, 63, 66. Estos artículos se centran principalmente en los valores compartidos en general, acerca de la igualdad, la familia, la libertad, ciertos derechos sociales y la protección frente al abuso, consecuente con la *Declaración Universal sobre los Derechos Humanos* de Naciones Unidas.
3. Los cambios a los Artículos 44, 46 y 50-52 buscarían sólo permitir actividades por personas privadas y organizaciones no gubernamentales sin disminuir de manera alguna el compromiso del estado para apoyar, y en muchos casos, financiar estas actividades. Por ejemplo, estos cambios autorizarían a las entidades privadas administrar escuelas, instalaciones para el cuidado de la salud, centros diurnos para el cuidado de niños, empresas privadas y así sucesivamente, sin mermar el compromiso del estado de hacerlo así también.
4. Los cambios a los Artículos 7, 22, 40 y 54 buscan solamente remplazar las referencias a las “masas” o las organizaciones de masas, con referencias a una sociedad civil independiente o a los derechos de los ciudadanos. Esto eliminaría concepto de sociedad de mando centralizado.
5. Los cambios a los Artículos 5, 21, 23, 25, 45 y 64 extienden los existentes derechos económicos y políticos; es decir, habría mayor libertad para crear organizaciones políticas y sociales y mayores garantías para los derechos de

propiedad.

Sin embargo, hay algunos elementos de redacción doctrinaria que son imprescindibles para una constitución liberal democrática. La mayor parte de los problemas doctrinarios se resuelven mediante la eliminación de la tríada institucional autoritaria, algo que ya ha sido discutido en la sección anterior, respecto al partido único, la militarización de la sociedad y la economía de mando centralizado. Pero hay además es menester insertar algunos rasgos fundamentales de una constitución que promueve los derechos políticos y civiles.

Algunas propuestas están fundadas en los saludables cambios ya insertados en la revisión constitucional de 1992. Por ejemplo, el Artículo 12 fue cambiado en 1992 para reconocer la obligatoria aplicación de la Carta de Naciones Unidas sobre Cuba. Se puede modificar más para atar la Constitución cubana a la *Declaración Universal sobre los Derechos Humanos*. El trabajo por cuenta propia ha sido autorizado por ley desde 1993, pero está restringido por la prohibición del Artículo 21 de contratar a otras personas; esa prohibición debe ser levantada.

Por supuesto, otros cambios serían muy significativos, porque son parte de los requisitos para transformar el régimen político. El poder del estado sobre las artes, las ciencias y la cultura sería restringido en un Artículo 39 revisado. Un revisado Artículo 53 reduciría notablemente el papel del estado con respecto a los medios masivos de comunicación; permitiría medios masivos de comunicación independientes y proveería sólidas garantías para la libertad de expresión. Un revisado Artículo 54 propiciaría fuertes e incondicionales garantías para la libertad de asociación. El Artículo 55 revisado aseguraría mayores libertades religiosas, suprimiendo la cláusula que permite al estado

legislar con respecto a estas libertades. Los Artículos 56 y 57 revisados prohibirían el registro de correspondencia o domicilios, excepto bajo la orden judicial de una corte. Y el Artículo 62, el cual subordina todas las libertades a los intereses del actual régimen político, sería remplazado por uno que retenga para los ciudadanos todos los derechos no explícitamente cedidos al estado por la Constitución.

Por último, se recomiendan dos cambios específicos a causa de los problemas concretos para la experiencia cubana de las pasadas cuatro décadas. Primero, contrario a la sostenida doctrina constitucional cubana del siglo veinte en su totalidad,⁶ parece lógico que el Artículo 32 acepte la doble ciudadanía. El futuro de Cuba requerirá el aprovechamiento de los recursos de los cubanos de la diáspora; este es un medio para hacerlo, cada vez más común en un mundo transnacional contemporáneo. Segundo, la promesa del Artículo 43 de no-discriminación debe ser ampliada para incluir la orientación sexual. El gobierno cubano implacablemente reprimió a homosexuales durante muchos años. A mediados de los años sesenta envió a los presuntos homosexuales a campos de trabajo forzado. En 1980, deportó *de facto* hacia Estados Unidos, sin visas norteamericanas, a ciudadanos cubanos que sospechaba de ser homosexuales. Y su temprana respuesta a la epidemia del SIDA reflejó su persistente hostilidad a los homosexuales.

La utilidad de la Constitución de 1992: problemas que no existen

Entre las ventajas importantes de la Constitución de 1992 está la ausencia de artículos en el texto que pudieran ser una fuentes de significativos conflictos futuros o de

un déficit democrático,⁷ así como también la ausencia de la sobrecarga de compromisos que caracterizó a la Constitución de 1940 de Cuba.

1. La Constitución de 1992 no menciona a Fidel Castro por nombre ni concede derechos y protecciones especiales a su persona.
2. La Constitución de 1992 no crea enclaves autoritarios o reserva privilegios para proteger a las fuerzas armadas, como ocurre con la Constitución de Chile de 1980, una docena de años después de su transición de la dictadura.
3. En la Constitución de 1992, las fuerzas armadas están subordinadas a las autoridades civiles.
4. La Constitución de 1992 no concede amnistías o indultos generales a aquellos funcionarios que puedan haber cometido delitos contra las personas o sus derechos, ni impide procesamientos que puedan ser merecidos ante una corte de justicia o la búsqueda de verdades históricas de diversas maneras.
5. La Constitución de 1992 no concede a las unidades subnacionales los formales(aunque durante mucho tiempo no aplicados) derechos institucionales, que con el transcurso del tiempo contribuyeron a la destrucción de la Unión Soviética, Yugoslavia y Checoslovaquia.
6. La Constitución de 1992 no está cargada por extensos y frecuentemente contradictorios compromisos económicos difíciles de cumplir, como es el caso de la Constitución de Brasil de 1988⁸ o la propia Constitución de Cuba de 1940. No

insiste que ciertos sectores de la economía son de exclusivo dominio para empresas estatales, como lo exige la Constitución mexicana.

Sin embargo, sobre estos últimos puntos, vale la pena hacer una distinción entre consideraciones sociales y económicas. La Constitución enmendada en 1992 no impone un tope sobre las tasas de interés financiero, no controla salarios y precios, no establece un salario mínimo, no impide la entrada de empresas privadas internacionales en cualquier sector de la economía cubana, no interpone barreras al comercio internacional, ni constitucionaliza las regulaciones económicas rutinarias. La Constitución de 1992 no promulga restricciones sobre el desarrollo de mercados laborales flexibles y no requiere la creación de monopolios u oligopolios. Este quizá sorprendente liberalismo económico no resulta de su fe en la economía de mercado, sino del hecho de que el estado es el principal actor económico y no desea imponer tales restricciones sobre sí mismo; las disposiciones de la apertura de mercado también responden a la emergencia económica provocada por el derrumbe de la Unión Soviética. Una vez que se desmantele la planificación de mando centralizado y las firmas privadas puedan operar, esta Constitución no será un obstáculo para el funcionamiento de la mayoría de los mercados.

A este respecto, la Constitución de 1992 también se compara favorablemente a la Constitución de 1940. Heredera del estatismo político y económico de los años treinta, la Constitución de 1940 tenía como característica principal un fuerte prejuicio anti-mercado. Los Artículos 66, 67 y 77 introdujeron rigideces en las prácticas de empleo y terminación de trabajo. Bajo la Constitución de 1940, Cuba tenía un mercado laboral inflexible y de alto costo con insuficiente creación de empleo y un alto nivel de desempleo y subempleo durante el “tiempo muerto,” todo lo cual puede se debe en parte a ese marco

constitucional. El Artículo 70 creaba asociaciones profesionales con poderes de restricción de sus mercados respectivos, limitando la oferta de mano de obra muy especializada y generando la elevación de costos. El Artículo 256 exigía la membresía obligatoria de productores en respectivas asociaciones en cada sector de la economía y los dotaba de magnos poderes para auto-gobernarse. El Artículo 275 ordenaba la extensa intervención del estado en la industria azucarera para fijar niveles de producción para la caña y el azúcar molida y fijar precios.

Sin embargo, los derechos sociales en la Constitución de 1992 son muy costosos. La Constitución detalla sus garantías sobre los derechos sociales en los capítulos V y VI. El estado se compromete a brindar un total apoyo para la educación pública, las artes y las ciencias y otras formas de cultura, los deportes y las oportunidades para vacaciones, los centros para el cuidado de los niños, el pleno empleo, la plena financiación de las pensiones y el cuidado de los ancianos y todos los aspectos de prevención de enfermedades y curación de la salud, entre otros aspectos. (La Constitución de 1940 no era menos categórica en la esperanza de mantener estos derechos, pero el estado se hizo más eficaz para cumplir con las obligaciones sociales prescritas en la Constitución después de 1960 que antes).

Lamentablemente para los cubanos, pero útilmente para crear una zona de tolerancia para los futuros gobiernos de Cuba, la red de seguridad social se deshilachó en los años noventa. Los cubanos aprendieron que ya el estado no podía costear plenamente los gastos generados por estos derechos sociales que la Constitución intentaba garantizar. . La marcada devaluación del peso durante los años noventa redujo el valor real de las pensiones. La asignación de instituciones turísticas limitó enormemente los compromisos

constitucionales de acceso a las instalaciones recreativas. La aguda escasez de medicinas y los a veces obsoletos equipos médicos socavaron las afirmaciones acerca de la excelencia del sistema del cuidado de la salud, aun cuando este sistema permanece impresionante en muchos aspectos. El desempleo y especialmente el subempleo son hechos ineludibles desde principios de los años noventa, sin importar lo que diga la Constitución.

Sin embargo, es improbable que una transición en Cuba sea políticamente viable a no ser que el nuevo gobierno permanezca comprometido con la defensa y aplicación de los derechos sociales amparados en la actual Constitución, si bien en el contexto de algún margen popular de tolerancia aprendido durante los años duros durante los noventa. La autorización de actividades privadas puede ayudar, aunque esto requiere la reforma prudente, pero sistemática, de pertinentes artículos constitucionales.

La Constitución no es una barrera para reformar al más costoso derecho social que agobia al futuro de Cuba: las pensiones para los ancianos. Es la ley, y no la Constitución, la cual especifica que las mujeres se pueden retirar con pensión completa a la edad de 55 años y los hombres a los 60. Esta ley debe ser cambiada, postergando los beneficios de pensiones completas para hombres y mujeres a edades más tardías. En las últimas décadas, la esperanza de vida de los cubanos se ha extendido notablemente y la tasa de natalidad ha disminuido dramáticamente. A partir de 1978, la tasa de crecimiento de la población de Cuba ha estado por debajo del nivel requerido para reemplazar a los que mueren. Para 2035, aproximadamente un tercio de la población de Cuba estará por encima de los 60 años de edad.⁹ Cuba ya es incapaz de financiar su sistema de pensiones completamente; el valor de las pensiones en pesos reales (es decir, descontando el

impacto de devaluación e inflación) se deterioró seriamente en los años noventa. Una prudente planificación para el futuro requiere más modificaciones a la ley, lo cual permite la Constitución.

Lo que es aún más importante, la aplicación de estos derechos sociales probablemente será muy productiva para el futuro de Cuba así como también socialmente deseable. Cuba debería tener una ventaja competitiva de su fuerza laboral saludable, muy educada y de bajo costo. El estado debe apoyar la reactivación económica mediante la transformación de estos derechos sociales en recursos de desarrollo, algo que comenzó a ocurrir durante las pasadas cuatro décadas, mediante fuertes incentivos de mercado y oportunidades para el crecimiento económico.¹⁰

La utilidad de la Constitución de 1992: Eficacia ejecutiva

La actual Constitución de Cuba fue diseñada para concentrar el poder político, económico, social y militar. Esto también la hace un vehículo eficiente para canalizar los procesos de rápida transformación que son intrínsecos a una transición política del régimen. La Constitución de 1992 está libre de “instancias de veto” que puedan paralizar la toma de decisión e impedir la adopción y aplicación de reformas. Considere sus muchas útiles disposiciones para facilitar una rápida y eficaz transición, como sigue:

1. La Asamblea Nacional es soberana y unicameral. Ninguna otra entidad fuera de la Asamblea Nacional debe aprobar una ley.
2. El presidente del Consejo de Estado y el presidente del Gobierno son la misma persona. Ninguno de estos cargos conceden a quien los ocupe el derecho constitucional de vetar una ley de la Asamblea Nacional.

3. La Asamblea Nacional elige y puede destituir al presidente, estableciendo de ese modo el principio de responsabilidad ejecutiva ante el parlamento.
4. La Asamblea Nacional elige un Consejo de Estado para facilitar la adopción de decisiones cuando la asamblea no está en sesión. La Asamblea puede destituir a cualquier miembro del Consejo de Estado en cualquier momento.
5. La Asamblea Nacional actúa en todo momento (excepto cuando está enmendando la Constitución) por mayoría simple. No hay requisitos que exijan depender de súpermayorías y por tanto no hay trabas para la toma de decisión parlamentaria. Las enmiendas constitucionales sí requieren el voto de las dos terceras partes. Si los cambios a la Constitución son profundos, es necesario un referendo nacional. Sin embargo, se estimó que los considerables cambios adoptados en 1992 no requerían un referendo, reteniendo de ese modo una considerable capacidad de decisión para la Asamblea Nacional en el futuro.
6. La Asamblea Nacional juzga la constitucionalidad de sus propias leyes.
7. La Asamblea Nacional puede revocar leyes, decretos-leyes, decretos y otras regulaciones promulgadas por el Consejo de Estado o cualquier otra autoridad pública.
8. No hay Corte Suprema independiente. Los magistrados de la Corte Suprema son elegidos por la Asamblea Nacional y pueden ser destituidos a voluntad de la Asamblea Nacional. La destitución de los jueces que abusen de su poder es fácil.
9. Todos los derechos individuales están subordinados a los intereses del régimen político.

10. Los gobiernos provinciales y municipales están subordinados al gobierno nacional.

No hay atisbo de federalismo en el diseño constitucional.

11. No hay banco central independiente o alguna otra entidad independiente con autoridad para tomar decisiones económicas o sociales.

Notablemente, el problema con la Constitución de 1992 en el contexto de una transición política del régimen, es que algunas instancias de veto deben ser introducidas, a fin de calificar a la Constitución como democrática. He propuesto la ruptura del monopolio de un partido único, la desmilitarización constitucional, el fortalecimiento de los derechos civiles y políticos, y el desmantelamiento de la economía y la sociedad de mando centralizado para fomentar derechos democráticos y permitir que florezcan una economía privada y una sociedad civil. Estos son pilares esenciales para la construcción de un nuevo orden democrático y liberal. Desde luego, los derechos individuales no pueden estar subordinados a los intereses del régimen político.

Sin embargo, hay un argumento poderoso para dejar casi todos los otros rasgos institucionales de la Constitución de 1992 tal como están, precisamente porque ellos concentran poder, haciendo posible llevar a cabo una rápida y eficaz transición. Las reformas políticas y económicas pueden ser autorizadas y aplicadas rápidamente a partir de entonces. Los funcionarios con mal desempeño en sus cargos pueden ser rápida y fácilmente sustituidos, incluyendo a los jueces y magistrados de la Corte Suprema

Las investigaciones en política comparada muestran un notable consenso en favor de los procedimientos centralizados durante los momentos de la transición. Haggard y Kaufman, por ejemplo, han desarrollado un argumento persuasivo a favor de ejecutivos

con considerable autoridad para promover reformas económicas, especialmente bajo regímenes políticos democráticos que han emprendido reformas económicas.¹¹

Como parte del proceso de transición política, probablemente más de un partido se organizará y crecerá. La Cuba prerrevolucionaria se caracterizaba por un sistema político multipartidista. Casi todos los sistemas políticos en Europa post-comunista o América Latina a los cuales Cuba se podría comparar son también multipartidistas. Habiendo repasado argumentos a favor y en contra del presidencialismo y el parlamentarismo, Adam Przeworski observa que un “resultado que parece quedar confirmado es que las democracias no sobreviven cuando combinan el presidencialismo con un sistema de partidos fraccionados”.¹² Por tanto esta propuesta de revisión de la Constitución de Cuba destaca la utilidad del parlamentarismo con poderes notablemente concentrados, a fin de prepararse para la probabilidad de un fragmentado sistema de partidos políticos, al mismo tiempo que, sin embargo, se promulgarían reformas necesarias para una transición política. Stepan y Skach también argumentan claramente en favor del parlamentarismo. En comparación con el presidencialismo, en el parlamentarismo elogian:

su gran propensión a gobiernos que cuenten con las mayorías para llevar a cabo sus programas; su gran capacidad para gobernar en un escenario multipartidista; su menor vulnerabilidad a que el ejecutivo gobierne al margen de la Constitución y su mayor capacidad para destituir al ejecutivo que lo haga; su inferior susceptibilidad a sufrir golpes militares; y su mayor tendencia a propiciar el desarrollo de carreras políticas que combinen experiencia partidaria y gubernamental a largo plazo, lo cual añade lealtad y experiencia a la sociedad política.¹³

De este modo, es sensata la retención de las características parlamentarias de poder concentrado en la Constitución de 1992. No obstante, tal parlamentarismo requeriría la separación de las funciones del presidente del Consejo de Estado de las que

le incumben al presidente del Consejo de Ministros o primer ministro. Estas funciones se distinguen fácilmente, con la simbólica majestad del estado investida en el presidente del Consejo de Estado, quien, aparte de ello, tendría sólo los poderes típicos de presidentes en repúblicas parlamentarias. En el mejor de los casos, un futuro presidente del Consejo de Estado podría ser una figura de primerísima categoría que exprese elocuentemente una visión de una república democrática en paz, libertad y prosperidad. Los ejemplos en este sentido incluyen a varios presidentes de la República Federal Alemana, y al presidente de la República Checa Václav Havel en los noventa.

Sin embargo, la posición de un nuevo primer ministro podría ser políticamente vulnerable. No se conoce nada acerca del sistema político cubano una vez que el proceso de cambio político despegue para generar una transición del régimen. Suponiendo que un elemento de esa transición sea que Fidel Castro ya no es presidente, los rasgos autoritarios del sistema y la subordinación automática pueden quebrar. ¿Se fragmentará la Asamblea Nacional poco después de que Fidel Castro no la encabece? ¿Surgirán dos o muchos más partidos políticos? ¿Se comportará la Asamblea Nacional de forma irresponsable en asuntos económicos y de otra índole?

Por lo tanto, parece prudente insertar tres cambios específicos a la Constitución de 1992. El primer cambio instituiría en el Artículo 74 el a veces llamado “voto constructivo” de confianza parlamentaria, originalmente formulado en la Constitución de Alemania Federal (y posteriormente adoptado por otras varias constituciones exitosas).¹⁴ El primer ministro puede ser destituido del cargo sólo si su sucesor es electo simultáneamente. Si el primer ministro es derrotado, todo el Consejo de Ministros sería reemplazado. Si fracasa una moción de desconfianza parlamentaria, no se puede volver a

proponer por otro año. El segundo cambio autorizaría, mediante el Artículo 72, la disolución de la Asamblea Nacional, si falta en aprobar un presupuesto en un ciclo dado de 13 meses. Esto proporcionaría incentivos tanto a la responsabilidad presupuestaria como a la disciplina dentro de los partidos políticos que podrían surgir a su debido tiempo. El tercer cambio, al Artículo 75, restringiría la autoridad de la Asamblea Nacional sobre el presupuesto imponiendo un límite presupuestario: el presupuesto de gastos no podría exceder el total de gastos del presupuesto presentado por el Consejo de Ministros. Pero dentro de ese Límite, la Asamblea Nacional podría reasignar recursos a su libre albedrío.

Resulta irónico que las principales modificaciones institucionales propuestas para revisar la Constitución de 1992 fortalecerían los poderes del ejecutivo frente al parlamento. Y sin embargo, los poderes ejecutivos en el marco de la Constitución sufrirían gran merma tras la supresión de la tríada autoritaria institucional y la partida de Castro de la presidencia. Esas instituciones autoritarias y su poder personal han moldeado la labor de la Asamblea Nacional mediante una disciplina centralizada. Los cambios institucionales propuestos canalizan mejor el trabajo de la Asamblea Nacional mientras que fomentan principios democráticos y liberales.

No obstante, los fortalecidos poderes del ejecutivo también requieren como contraparte el fortalecimiento de la independencia y autoridad parlamentaria para asegurar la transición hacia la democracia. Los diputados deben poseer el derecho de postularse como candidatos para elección a cargos en la Asamblea Nacional (Artículo 73 enmendado). Ninguna entidad dentro o fuera de la asamblea debe proponer o vetar las candidaturas parlamentarias, contrario a las prácticas vigentes. Los diputados deben

recibir un salario profesional para poder dedicarse a tiempo completo al trabajo parlamentario (Artículo 82 enmendado). Los diputados deben estar liberados de tener que apoyar al ejecutivo en todo momento. Deben estar autorizados a expresar públicamente sus desacuerdos con funcionarios del gobierno y la política oficial, a criticar las decisiones adoptadas por la mayoría de la Asamblea Nacional y a plantear sugerencias alternativas cada vez que tengan tales desacuerdos (Artículos 84 y 86 enmendados). La Asamblea Nacional debe reunirse con la frecuencia que estime pertinente, no sólo durante unos pocos días como sucede en la práctica actual. La Asamblea debe ser convocada por el Consejo de Estado o cuando al menos el 10 por ciento de sus miembros lo solicite (Artículo 78 enmendado). Un resultado de sesiones más frecuentes y de mayor duración de la Asamblea Nacional será una menor dependencia del Consejo de Estado. La Asamblea Nacional, y no el Consejo de Estado, debe poseer el derecho de ratificar los tratados internacionales (Artículo 75 enmendado).

La transición a la democracia debe también promover la descentralización territorial. Las asambleas provinciales no deben tener que quedar subordinadas a la Asamblea Nacional. La Asamblea Nacional y el Consejo de Estado deben retener el derecho de revocar las decisiones de las asambleas provinciales o municipales que violen la Constitución, las leyes o los decretos-leyes, o que dañen otras localidades, pero no deben poseer más el derecho de revocar las leyes u ordenanzas de las asambleas subnacionales, que simplemente contravengan los decretos u otras normas de ministerios centrales sin la fuerza de la ley (Artículos 75 y 90 enmendados). A las diferentes provincias se les debe permitir desarrollar y llevar a cabo distintas políticas en el marco de su adecuada esfera constitucional. Los ministerios centrales tendrían que solicitar a la

Asamblea Nacional que promulgue una ley si desean revocar un acto legislativo de una asamblea subnacional. El Consejo de Ministros no debe seguir teniendo poderes sin límites sobre los gobiernos locales (Artículo 98 enmendado). Los Consejos Populares sólo deben representar a los gobiernos municipales, y no a los gobiernos provinciales o al nacional (Artículo 104 enmendado).

Las acciones de las asambleas provinciales no deben seguir subordinadas a todos los aspectos de la política del gobierno nacional, ni deben retener el derecho de subordinar a las asambleas municipales (Artículo 105 enmendado). Las acciones de las asambleas municipales no deben seguir subordinadas a todos los aspectos de la política del gobierno nacional; estas asambleas deben retener márgenes de autonomía que las capaciten para promulgar políticas que no concuerden con las directivas nacionales, siempre que las ordenanzas municipales no violen la Constitución, las leyes o los decretos-leyes (Artículos 106 y 109 enmendados). Los miembros de las asambleas municipales y de las asambleas provinciales deben estar autorizados a expresar sus desacuerdos con las políticas adoptadas en cualquier nivel de gobierno, a criticar a los funcionarios a cualquier nivel de gobierno y también a expresar públicamente sus desacuerdos con las decisiones adoptadas por las respectivas mayorías legislativas provinciales o municipales (Artículos 114 y 115 enmendados) Los miembros de las asambleas municipales y de las asambleas provinciales deben poseer el derecho de postularse como candidatos a elección a cargos en sus respectivas asambleas (Artículo 116 enmendado). Ninguna entidad dentro o fuera de cualquier asamblea puede proponer o vetar las candidaturas parlamentarias, contrario a la práctica vigente. La figura

política del gobernador provincial y el alcalde municipal deben surgir de estos cambios, con autonomía considerable de las directivas centrales.

En resumen, cambios importantes fortalecerían la autoridad de un primer ministro democrático como jefe de un gobierno parlamentario. Un número de significativos, pero más modestos, cambios autorizarían a las asambleas Nacional, Provincial y Municipal a actuar con mayor independencia, profesionalismo y eficacia. En cada caso, la organización de órganos estatales electos se mantendría como un elemento familiar, pero el impulso democrático lograría avanzar.

La ley electoral

El Capítulo XIV de la Constitución regula la ley electoral. Las enmiendas de 1992 a la Constitución ya propician la elección directa de los miembros de las asambleas Nacional y subnacionales. No es menester cambiar este capítulo de la Constitución, excepto para precisar claramente a través de todos los artículos pertinentes que el voto será directo e igual para todos los ciudadanos (artículos 131 y 135) y que los miembros de las fuerzas armadas pueden votar pero no ser electos para cargos públicos (Artículo 134). Esto no quiere decir, por supuesto, que la ley electoral no necesita cambios, sólo que la Constitución no requiere ser cambiada a fin de modificar la ley electoral.

La actual ley electoral debe ser descartada. Es un instrumento de control autoritario. Requiere que el número de candidatos para la Asamblea Nacional sea igual al número de escaños, prohíbe hacer campañas para los cargos de nivel local y cuenta con procedimientos autoritarios para la nominación de candidatos a fin de asegurar el control del Partido Comunista. La ley electoral carece de procedimientos para elecciones en que

varios partidos puedan presentar candidatos a elegir. A diferencia de la Constitución, es improbable que la actual ley electoral pueda ser sencillamente enmendada. Debe ser sustituida para una transición democrática, no sólo para la consolidación democrática.

La ley electoral o una ley distinta debe regular las actividades de los partidos políticos y, en particular, proveer medios para el financiamiento público de las elecciones y el acceso libre, limitado y garantizado de los partidos a los medios masivos de comunicación, incluyendo la televisión. Estas disposiciones serán particularmente importantes en la primera elección plenamente libre. El acceso a los medios masivos de comunicación será esencial para contrarrestar a décadas de monopolio del Partido Comunista. El financiamiento público de las elecciones debe evitar la instantánea deslegitimización electoral que traerían como resultado los intentos para comprar la elección.

La Constitución de la libertad

La Constitución para la libertad de Cuba debe ser marcadamente diferente de la Constitución enmendada de 1992. Una de las ventajas del procedimiento constitucional en Cuba en 1992 fue la facultad de la Asamblea Nacional para enmendar la Constitución, sin la necesidad de recurrir a un plebiscito. Y sin embargo, la consolidación democrática seguramente requiere presentar un nuevo texto constitucional al pueblo en un referendo nacional. En vez de demorar la adopción de las reformas constitucionales necesarias para la transición, la Asamblea Nacional haría los cambios por su propia autoridad como un primer paso. Como un segundo paso, la Asamblea Nacional, funcionando bajo la

Constitución de la transición, debe preparar una nueva Constitución para someterla al electorado.¹⁵

El papel de la Corte Suprema y otros tribunales de apelación es un tópico importante para esa siguiente revisión constitucional. Durante un proceso de transición política, la Asamblea Nacional debe poseer el derecho y el poder de reconstituir todos los tribunales de justicia, destituir inmediatamente aquellos jueces que han abusado del poder y reconfirmar en sus puestos a quienes se han comportado honorable y profesionalmente. Sin embargo, semejante plena subordinación de las cortes al parlamento no sería un procedimiento razonable para el futuro.

Los jueces de la Corte Suprema merecen y requieren profesionalismo y autonomía para desempeñar su trabajo. Esto implica que ellos no deben estar sujetos a ser separados de sus cargos, excepto por el voto de una súpermayoría parlamentaria y sólo por causas limitadas y bien precisas. Tal autonomía requeriría una profunda modificación constitucional en lo que concierne a los poderes de la Asamblea Nacional y el Consejo de Estado, la descripción de la función constitucional de los magistrados de la Corte Suprema, y para el papel de la Corte Suprema.

Concluida la transición, puede ser deseable establecer una Corte Constitucional aparte de la Corte Suprema. Juzgaría la constitucionalidad de las leyes y de las acciones de los ejecutivos en cada nivel. Actualmente, la Asamblea Nacional posee formalmente el derecho de determinar la constitucionalidad de los hechos legislativos y ejecutivos en cada nivel. La eliminación de esta función de las potestades de la Asamblea Nacional impondrá apropiadas restricciones de un constitucionalismo liberal sobre el parlamento y el ejecutivo. El gobierno no sería capaz de abusar de los poderes derivados de su mayoría

parlamentaria. Este cambio también podría contribuir a alguna descentralización territorial porque la Asamblea Nacional perdería a favor de la Corte Constitucional el poder de determinar la constitucionalidad y legalidad de las medidas promulgadas por las asambleas provinciales y municipales. Un procedimiento podría ser similar al adoptado en Hungría después de su transición, donde la Corte Constitucional fue establecida en tres etapas por tres diferentes parlamentos a fin de asegurar un equilibrio político.¹⁶

El papel de la Fiscalía General de la República es otro asunto espinoso. Bajo la actual Constitución, el Fiscal General y los fiscales a él subordinados son electos por la Asamblea Nacional y todos están subordinados a ella y al Consejo de Estado. La Fiscalía General de la República recibe sus instrucciones sólo del Consejo de Estado. No se han propuesto cambios para la función de esta Fiscalía durante la transición, a fin de autorizar a la Asamblea Nacional a destituir o retener al Fiscal General y a su equipo. No obstante, el papel de este poderoso cargo pertenece al futuro constitucional de Cuba.

La Fiscalía General de la República tiene homólogas en las constituciones de otros países antiguamente comunistas. En Hungría, la Fiscalía General de la República persiste en la Constitución post-comunista. En Polonia, tal institución no aparece por ninguna parte en la Constitución; es un instrumento del Ministerio de Justicia.¹⁷ Hay tres consideraciones con vista al futuro. Primero, si Cuba experimentara crecientes niveles de corrupción, como ha ocurrido en algunos otros estados post-socialistas, la Fiscalía General de la República puede ser un instrumento para combatir la corrupción, pero es prematuro tomar esa decisión con antelación.¹⁸ Un segundo asunto es el posible papel de un *defensor del pueblo*, como se ha hecho cada vez más común en los países latinoamericanos. Hungría tiene tanto un defensor del pueblo, que es un funcionario

parlamentario, como una Fiscalía General de la República constitucionalizada. En general, la Fiscalía General de la República tiene las características de una agencia del poder ejecutivo que obliga cumplir la ley, mientras que el defensor del pueblo, más bien reporta a la Asamblea Nacional. La tercera cuestión concierne a la complejidad organizacional. Bajo la actual Constitución, los procedimientos son muy centralizados; el Partido Comunista asume algunos de los costos de coordinación. Una autónoma y plenamente constitucionalizada Fiscalía General de la República podría crear difíciles problemas de coordinación en sus relaciones con el Ministerio de Justicia, la Corte Suprema, la Corte Constitucional y un posible defensor del pueblo.

Algunos de los asuntos más importantes en cuanto al diseño constitucional pueden sólo ser abordados cuando surja un sistema político más competitivo. La Constitución actual (Artículo 136) y la ley electoral requieren elecciones que exigen a ganar una mayoría absoluta de los votos válidos (elección nominal por distrito, con una disposición de segunda vuelta para las elecciones municipales). Hay sólo un candidato por cargo en las elecciones nacionales para diputados de la Asamblea Nacional y, por tanto, actualmente la segunda vuelta no es necesaria bajo un sistema de partido único, pero la segunda vuelta se haría necesaria bajo la actual ley electoral cuando más de un partido pueda competir en las elecciones. En vez de ese procedimiento, ¿debe Cuba cambiar hacia la representación proporcional como su método de elección? ¿Debería adoptar un sistema mixto (una fracción de la Asamblea Nacional es elegida mediante representación proporcional y la otra fracción por elección nominal en distritos), sistema originalmente diseñado en Alemania y actualmente vigente en países tan distintos como México y Hungría? ¿Se fragmentará el sistema de partidos tan excesivamente que deberá

exigirse una proporción mínima de la votación nacional para obtener cualquier representación de los partidos en la Asamblea Nacional? ¿Trabajarán el presidente y el primer ministro armoniosamente, o provocarán crisis constitucionales? ¿Debería profundizarse la descentralización territorial, transfiriendo adicionales poderes fiscales y presupuestales a los gobiernos provinciales y municipales?¹⁹

¿Poseerá excesivo poder el ejecutivo frente a la Asamblea Nacional, como resultado del diseño de la Constitución para la transición? Mainwaring y Shugart han demostrado que los poderes constitucionales son una de las dos claves de los poderes del primer mandatario en América Latina. Por supuesto, la segunda clave es el poder derivado de encabezar un partido político popular y disciplinado. La popularidad de los partidos será determinada sólo en el futuro, pero los especialistas saben que la disciplina partidaria se acrecentará si los partidos controlan la selección de los candidatos y el orden de su elección y si los votos se suman para los candidatos de un mismo partido para elegirlos sólo mediante en los distritos pertinentes. Este sería el clásico método de elección de “lista cerrada de partido” bajo representación proporcional, con tal que la magnitud del distrito para cada lista sea relativamente pequeña, es decir, no más de un puñado de diputados serían electos por cada distrito. En países donde los presidentes intentan gobernar mediante el despliegue de sus poderes constitucionales frente a la ausencia de un fuerte y disciplinado apoyo parlamentario, las prácticas y procedimientos democráticos pueden sufrir, o se puede provocar una parálisis de ingobernabilidad.²⁰

También se requerirá un considerable esfuerzo para revisar la legislación que la Constitución implícita o explícitamente requiere. Algunos artículos constitucionales no necesitan legislación complementaria. Los derechos políticos y civiles enunciados en la

Constitución tienen esta cualidad, por lo general. Pero los derechos económicos y sociales normalmente requieren legislación adicional; y lo mismo sucede con los procedimientos para supervisar o gerenciar las actividades estatales en la economía. La Constitución de 1976, incluso antes de las enmiendas de 1992, generó una considerable cantidad de legislación complementaria.²¹ Las enmiendas de 1992 produjeron una nueva oleada de legislación, decretos-leyes, decretos y otras medidas. Una transición del régimen político revocará diversas leyes autoritarias, pero probablemente desencadenará un número aún mayor de legislación, comenzando por la ley electoral. La tarea que más tiempo consumirá será elaborar un nuevo cuerpo de legislación bajo una nueva Constitución.

Conclusiones

Shugart y Carey argumentan que la eficiencia y la representación son principios en conflicto en el diseño de relaciones entre ejecutivo y parlamento. Por eficiencia, quieren decir “la potencialidad de que las elecciones sirvan como un medio para que los votantes identifiquen y elijan entre las alternativas que se les presenten para la organización del gobierno”. A su vez, la representatividad significa “la potencialidad de las elecciones para articular y proveer voz en la asamblea para los diversos intereses”.²² Este ensayo depende de la (indudablemente discutible) suposición que los ciudadanos cubanos, en el momento de la transición, prefieran la eficiencia a la representatividad. Los ciudadanos identificarían y elegirían sus agentes de transición y querrán que esos agentes tengan la capacidad de transformar el sistema político rápidamente.

En última instancia, sin embargo, una razón fundamental para promover una transición del régimen es facilitar los medios para una mayor representatividad mediante la Asamblea Nacional y las asambleas provinciales y municipales. En este ensayo, ese aumento en representatividad sería deliberadamente postergado hasta el momento en que hayan sido reconfiguradas las instituciones del estado, nuevos funcionarios públicos nombrados y las libertades públicas más firmemente arraigadas. Si esta premisa resulta ser falsa y el deseo de representatividad plena e instantáneamente predomina, entonces la transición política probablemente se prolongaría y las nuevas reformas económicas se retrasarían. La representatividad, en este contexto, implica suficiente oportunidad para la deliberación entre los diputados, algunos de los cuales se opondrían a la transición política y a las reformas económicas.

La presunta preferencia por la eficiencia y la eficacia nos lleva a una clara conclusión: el objetivo de promover una transición política se lograría mejor mediante la retención de la actual Constitución de 1992, una vez enmendada. Las alternativas posibles (la restauración de la Constitución de 1940 o el prolongado debate para promulgar una nueva Constitución) probablemente carecerán de viabilidad política. El diseño de una nueva constitución también consumiría demasiado tiempo al mismísimo principio. La restauración de la Constitución de 1940 instalaría un texto plagado de instancias de veto político, incentivos para la parálisis en las relaciones entre el ejecutivo y el parlamento y un fuerte prejuicio contra la economía de mercado.

Se purgaría la Constitución de 1992 de la tríada de instituciones autoritarias, a saber, el monopolio constitucional del Partido Comunista, el mando centralizado sobre las estructuras de economía y sociedad y la militarización de la sociedad. El barniz

doctrinario del marxismo-leninismo sería eliminado y las libertades públicas quedarían mucho más firmemente arraigadas. De hecho, esta revisión de la Constitución sería modesta. Después de todo, la utilidad de retener la Constitución de 1992 es asegurar el consentimiento de ciudadanos y funcionarios públicos para una transición según medios constitucionales suficientemente conocidos. Las enmiendas de 1992 ya cambiaron al estado de ateo a laico, propiciaron una apertura reformista rumbo a una economía de mercado y permitieron la elección directa de los miembros de la Asamblea Nacional.

La nueva revisión extendería los derechos políticos y conservaría los derechos económicos y sociales que conciernen a los ciudadanos, no así tanto con los del estado. Las nuevas enmiendas autorizarían una plena transición hacia una economía de mercado, un esperanzado desarrollo de la sociedad civil y una preeminencia constitucional para los esfuerzos individuales y de asociaciones privadas, sin restar importancia a la carta de derechos sociales, económicos y políticos de su texto extante.

La nueva revisión constitucional se fundaría en el elemento más útil de la Constitución de 1992, a saber, su respaldo a la eficacia del poder ejecutivo. Retendría la organización fundamental del estado. Reconocería que, en ausencia de Fidel Castro y las instituciones autoritarias del régimen, la facultad del ejecutivo para gobernar necesitaría ser fortalecida. Equilibraría los mayores poderes ejecutivos mediante una expansión de los derechos de los miembros de la Asamblea Nacional y una inclinación rumbo a la descentralización territorial. Estos tres cambios con relación al ejecutivo, el parlamento y los gobiernos subnacionales serían diseñados para que un gobierno democrático sea posible.

En última instancia, el éxito de la nueva Constitución dependerá menos de estos artículos doctrinarios o institucionales y mucho más del futuro comportamiento de aquellos que serían los verdaderos autores de la Constitución. Como el Preámbulo continuará indicando, “Nosotros, ciudadanos cubanos.”

Notas

¹ Agradezco a Cindy Skach sus muchas sugerencias y a John Carey sus comentarios sobre un borrador anterior. Soy el único responsable por todos los errores.

² Juan J. Linz y Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* [Problemas de la transición y la consolidación democráticas: Europa del Sur, Suramérica y Europa post-comunista] (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996) pp. 91 – 91, 311 – 312. Ver también György Szoboszlai, “Parliamentarism in the Making” [El parlamentarismo en preparación] en *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, editores Arend Lijphart y Carlos Waisman (Boulder: Westview Press, 1996).

³ Hugo Azcuay, “La reforma de la constitución socialista de 1976” en *La democracia en Cuba y el diferendo con Estados Unidos*, editor Haroldo Dilla (La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 1995)

⁴ Para el texto de las enmiendas constitucionales de 2002, vea *Granma*, 27 de junio de 2002.

⁵ Jorge I. Domínguez, *Cuba: Order and Revolution* [Cuba: Orden y revolución] (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1978) pp. 76 – 84; Leonel-Antonio de la Cuesta, *Constituciones cubanas* (New York: Ediciones Exilio, 1974), pp. 61 – 63.

⁶ El Artículo 7.1 de la Constitución de 1901 prohibió la doble ciudadanía. Lo mismo hizo el Artículo 15a-d de la Constitución de 1940.

⁷ Vea Linz y Stepan *Problems of Democratic Transition and Consolidation* [Problemas de la transición y la consolidación democráticas], pp. 82 –83.

⁸ Juarez Brandão Lopes, “Obstacles to Economic Reform in Brazil” [Obstáculos para la reforma económica en Brasil] en *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, editores Arend Lijphart y Carlos Waisman (Boulder: Westview Press, 1996), p. 208

⁹ Ricardo Donate-Armada, “The Aging of the Cuban Population” [El envejecimiento de la población cubana], en *Cuba in Transition*, volumen 11 (Silver Spring, MD: Association for the Study of the Cuban Economy, 2001), p. 484

¹⁰ Para un ejemplo creativo, ver Sergio Díaz-Briquets, “Medicare: a Potential Income-Generating Activity for Cuba in the Future” [La ayuda médica estatal para los ancianos: Una potencial actividad generadora de ingresos para Cuba en el futuro] en *Cuba in Transition*, volumen 11 (Silver Spring, MD: Association for the Study of the Cuban Economy, 2001), pp. 185 – 194.

¹¹ Stephan Haggard y Robert Kaufman, *The Political Economy of Democratic Transitions* [Las políticas económicas de las transiciones democráticas] (Princeton: Princeton University Press, 1995). Para una opinión convergente, pero algo diferente, vea Jorge I. Domínguez, “Free Politics and Free Markets in Latin America” [Políticas libres y mercados libres en América Latina], *Journal of Democracy* 9, no. 4 (octubre de 1998): pp. 70 – 84.

¹² Adam Przeworski, *Sustainable Democracy* [La democracia sostenible] (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1995) p. 45. Vea también Juan J. Linz y Arturo Valenzuela, editores, *The Failure of Presidential Democracy* [El fracaso de la democracia presidencial] (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994).

¹³ Alfred Stepan y Cindy Skach, "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism [Marcos constitucionales y consolidación democrática: Parlamentarismo contra presidencialismo], en *Arguing Comparative Politics*, editor Alfred Stepan (New York: Oxford University Press, 2001), p. 275.

¹⁴ Hungría adoptó el voto constructivo de confianza parlamentaria durante su transición. Polonia no. Polonia sufrió de una notable inestabilidad gubernamental a comienzos y mediados de los noventa y, en su Constitución de 1997, adoptó el voto constructivo de confianza parlamentaria como un medio para estabilizar el gabinete ejecutivo bajo el régimen parlamentario. Ver Leszek Lech Garlicki, "The Presidency in the New Polish Constitution" [La presidencia en la nueva Constitución polaca] *East European Constitutional Review* 6, nos. 2 – 3 (primavera-verano 1997).

¹⁵ Linz y Stepan enérgicamente insisten sobre este punto. Vea *Problems of Democratic Transition and Consolidation* [[Problemas de la transición y la consolidación democráticas], pp. 81 – 83.

¹⁶ Szoboszlai, "Parliamentarism in the Making" [El parlamentarismo en preparación], p. 123. Ver también Linz y Stepan *Problems of Democratic Transition and Consolidation* [Problemas de la transición y la consolidación democráticas], p. 312,

¹⁷ Istvan Szikinger, "The Procuracy and Its Problems: Hungary" [La Procuraduría y sus problemas: Hungría] *East European Constitutional Review* 8, nos. 1 – 2 (invierno-primavera 1999) y Zdzislaw Czeszejko-Sochaki, "The Procuracy and Its Problems: Poland" [La Procuraduría y sus problemas: Polonia] *East European Constitutional Review* 8, nos. 1 – 2 (invierno-primavera 1999)

¹⁸ Stephen Holmes "The Procuracy and Its Problems" [La Procuraduría y sus problemas] *East European Constitutional Review* 8, nos. 1 – 2 (invierno-primavera 1999).

¹⁹ Tal descentralización también fue un rasgo de la reforma constitucional polaca de 1997. Ver Wiktor Osiatynski, "A Brief History of the Constitution" [Una breve historia de la Constitución] *East European Constitutional Review* 6, nos. 2 – 3 (primavera-verano 1997)

²⁰ Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart, "Conclusion: Presidentialism and the Party System" [Conclusión: Presidencialismo y el sistema partidario] en *Presidentialism and Democracy in Latin America*, editor Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1997).

²¹ Emilio Marill, *Constitución de la República de Cuba: Temática, legislación complementaria* (La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 1989).

²² Matthew Soberg Shugart y John Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* [Presidentes y asambleas: Diseño constitucional y dinámicas electorales] (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1992), pp. 7 – 8.