Globethics Repository



Cuba Constitucional [Constitutional Cuba]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Tapia-Valdés, Jorge
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-19 23:37:25
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/222882

NUEVA SOCIEDAD NRO. 28 ENERO-FEBRERO 1977, PP. 87-101

Cuba Constitucional

Tapia-Valdés, Jorge

Jorge Tapia Valdés: Ex Ministro de Justicia del gobierno de Salvador Allende.

Por más de 17 años la Revolución Cubana ha sido un tema abordado casi exclusivamente por cientistas o filósofos de la política, o por economistas o sociólogos. Ahora, esa Revolución ha pasado a ser un tópico de alto interés para juristas. El 15 de febrero de 1976, a través de un referendum, fue aprobada la primera constitución socialista de la República de Cuba, un hecho que puede señalarse como el comienzo de la vigencia de una legalidad socialista en esa isla. El interés de los hombres de Derecho en esta materia tiene, al menos, tres fundamentos; por una parte, la constitución cubana es la primera constitución socialista puesta en vigor en el Continente Americano y en el área del globo denominada "Occidental", circunstancia de por sí significativa en varios planos. Por otra parte, existe la esperanza que las peculiaridades mostradas hasta ahora por los cubanos en la construcción de su sociedad comunista podría dar origen a una institucionalidad política de estructura y proyecciones distintas de aquellas típicas del modelo soviético. Por último, la puesta en vigor de la nueva constitución demuestra que el proceso y régimen políticos cubanos han adquirido un grado de desarrollo y esta habilidad que hace posible y necesaria la existencia de órganos y normas jurídica de carácter permanente, un hecho sin el cual carecería de sentido todo estudio de tipo jurídico-político al respecto.

Pese al alto nivel de consenso que usualmente ha respaldado y legitimado las decisiones del aparato estatal cubano, nadie podría negar que ciertos principios de universal validez como los de legalidad y Estado de Derecho han sido mediatizados en función de los intereses y necesidades de la Revolución o por el tradicional irrespeto latino hacia las formas jurídicas. La política cubana y sus procesos legislativos dependieron fundamentalmente de la voluntad personal y de las creencias de Fidel Castro. El sistema jurídico cubano, si podemos llamarlo así, estuvo siempre fuertemente impregnado de la subjetividad del Líder Máximo.

Las actuales tendencias del proceso político cubano muestran, sin embargo, profundos cambios con respecto a esa situación previa. La estabilidad política interna y externa y el desarrollo socio-económico han hecho posible el establecimiento de un set de prescripciones legales estables y bien definidas. La

aprobación de la nueva constitución parece demostrar la consolidación definitiva del proceso revolucionario y su capacidad para proseguir la construcción de la sociedad socialista. El personalismo y la improvisación están siendo reemplazados por la legalidad y el planeamiento.

Por cierto, tenemos conciencia de que, en etapa tan temprana de vigencia de la nueva legalidad, sólo podemos hacer inferencias y trabajar con proyecciones o posibilidades; pero aún así es útil y necesario emprender el estudio del sistema legal cubano. En este artículo, intentaremos describir sintéticamente la "historia constitucional" de la Revolución Cubana, así como las características fundamentales del nuevo régimen político-constitucional ahora en vigencia. Terminaremos el artículo confrontando datos de la realidad del poder político existente en Cuba con la nueva normativa superior. Sin duda, interpretaremos mal algunos puntos o seremos mal interpretados en otros. El tiempo para escribir más largo y profundo sobre el tema y esos errores está más adelante y esperamos encontrarnos con él.

El Constitucionalismo Cubano de los Ultimos 35 años

Cuando las guerrillas de Sierra Maestra ganaron su lucha contra las fuerzas armadas de Batista, estaba formalmente en vigor la Constitución de 1940. En la práctica, sin embargo, dicha Constitución había sido liquidada por el golpe de estado batistiano de 1952. Aunque nunca la Constitución de 1940 - dictada en medio de grandes y solemnizadas esperanzas por una convención constituyente de carácter pluralista - fue objeto de un real respeto y acatamiento, a partir de 1952 se hizo prácticamente claro que aquella no estaba ya en vigencia, a pesar de las maniobras del propio Batista y sus secuaces por dar al régimen una apariencia de regularidad constitucional. En la práctica, el manejo del país por la dictadura de Batista fue una constante violación de las normas constitucionales, particularmente en materia de derechos humanos. Al término de la década, las nauseabundas características de la tiranía y la profunda quiebra de los valores morales, políticos y jurídicos de la nación cubana, hicieron de claridad meridiana el hecho de que el llamado hecho por Fidel Castro en 1953 para restablecer la Constitución de 1940, era simplemente impracticable. Los espurios órganos ejecutivos y legislativos del régimen de Batista tenían que ser disueltos. La tarea de hacer frente a los viejos problemas socio-económicos de Cuba y la necesidad de castigar a las responsables de los más abominables excesos de la tiranía, demandaban la creación de un cuerpo provisional dotado de gran autoridad política. Esas exigencias eran incompatibles, por su propia naturaleza, con las prescripciones constitucionales de

1940; pero su inevitabilidad histórica fue sancionada aun por gente que, como Manuel Urrutia Lleo, primer Presidente de la República a la caída de Batista, luego serían terribles opositores del régimen de Castro.

Por otra parte, no había relaciones de continuidad lógico-formal entre el gobierno de Batista y el nuevo régimen revolucionario. Este último había actuado como un gobierno autónomo y paralelo desde 1958. Varias de las leyes u ordenanzas que dictó fueron efectivamente aplicadas en el territorio bajo control de sus fuerzas armadas y públicamente conocidas por toda la isla. Desde este ángulo, exigir de parte de Fidel Castro al respeto de una constitución en realidad muerta aparecía no sólo como un infantilismo político sino como una necedad jurídica.

En enero de 1959, un decreto firmado por Manuel Urrutia disolvió el Congreso Nacional y transfirió todas sus funciones al Consejo de Ministros, cuyos miembros fueron designadas por el propio Urrutia. La misma proclama derogó todas las prescripciones constitucionales y legales contrarias al mencionado decreto. En otras palabras, la Proclama concentró en el Presidente de la República y el Consejo de Ministros todo el poder constituyente y legislativo que la Constitución de 1940 otorgaba al Congreso Nacional.

Actuando como poder constituyente, el Consejo de Ministros dictó cinco enmiendas a la Constitución, que hacían excepciones a las reglas supremas concernientes a nombramientos judiciales y administrativos o a procedimientos penales.

En la misma medida en que las reformas se decían hechas a la Constitución de 1940, era lógico inferir que ella estaba aún en vigor, formalmente. Ello fue cierto durante las cinco primeras semanas posteriores a la instauración del nuevo régimen. Pronto se hizo claro que ese texto no cuadraba ni con las políticas ni con el estilo de trabajo del nuevo régimen. El 7 de febrero de 1959, la Constitución de 1940 fue reemplazada por la Ley Fundamental de 1959.

Un breve Preámbulo de la nueva Ley Fundamental definió los propósitos de la misma: encarar las necesidades planteadas por las metas de la Revolución en el plano de las Decisiones y la Legislación.

La Constitución de 1940 fue implícitamente derogada por la Ley Fundamental de 1959, tanto por la naturaleza orgánica de la última, que regulaba todos los aspectos

antes cubiertos por las normas de 1940, cuanto por las contradicciones lógicas y lingüísticas existentes entre ambos textos.

No hubo dudas sobre el carácter constitucional de la Ley Fundamental. Opiniones en tal sentido pueden encontrarse en autores como D'Estefano, Hernánd, Draper y Fagen. La OEA reconoció tal hecho, al menos implícitamente, al incorporar el texto de la Ley Fundamental entre aquellos textos constitucionales recopilados para el uso de sus agencias. Formalmente hablando, en consecuencia, desde febrero de 1959 hasta febrero 1976, Cuba tuvo una Constitución. Sin embargo, personas a favor o en con del régimen socialista cubano han tratado de negar u olvidar este hecho. Draper enfáticamente señala que "Cuba es el único Estado-Partido Comunista que no tiene aún, como tal, una constitución". Sin duda, uno está obligado a reconocer que, tomando en consideración su naturaleza socialista, el Estado Cubano no tenía una constitución socialista. La que estaba en vigor hasta 1976 era de corte liberal, un hecho que líderes de la Revolución reconocían con embarazo. Además, el funcionamiento real del aparato político cubano demostró que esa constitución liberal era permanentemente dejada de lado en la práctica. De este modo, tanto actores como observadores de la política cubana estuvieron siempre bajo la impresión de que no había una constitución a la que estuviere sujeto el proceso de adopción de decisiones.

En efecto. Aunque la Ley Fundamental de 1959 radicaba el poder ejecutivo en el Presidente de la República y los poderes constituyentes y legislativos en el Consejo de Ministros, nadie ignora que esta diferenciación formal de poderes y funciones no era real. En el hecho, bajo el liderato de Fidel Castro, existía un solo órgano encargado de la totalidad del poder político y jurídico del Estado: el Consejo de Ministros. Para dictar nuevas leyes se requería la simple mayoría de los miembros del Consejo presentes en una reunión, y para enmendar la propia Ley Fundamental bastaba una triple votación de los dos tercios de los miembros de ese mismo órgano, hecha en tres sesiones sucesivas. Sería ingenuo ignorar que existiendo tal flexibilidad para la modificación de las normas jurídicas y faltando un efectivo sistema de frenos y contrapesos o de control distintos de la discrecional decisión de los gobernantes mismos, no existía tampoco ni supremacía de la constitución, ni legalidad de tipo alguno, ni seguridad jurídica. Por cierto, nos referimos a un tipo de supremacía, legalidad y seguridad compatibles con los fines de la Revolución; pero el hecho es que, aun mirado desde ese ángulo, el problema del gobierno discrecional que existía en Cuba se planteaba en igual forma. La Ley Fundamental fue modificada cuantas veces se estimó necesario, mientras la legislación común se dictaba para enfrentar cualquier problema contingente, y la

seguridad de las situaciones individuales o colectivas sólo dependía de la buena fe y adecuada percepción de los intereses legítimos por parte de los gobernantes. Aún así, podría haberse pensado en la existencia de una normativa constitucional, si algunos principios tradicionales o manifestados en la forma de costumbre hubieran estado sustentando las acciones del Estado; pero en la misma medida en que la noción de un derecho histórico o natural es rechazada, como cuestión de principio, por el marxismo-leninismo, sólo las metas de la revolución y las necesidades legislativas de la misma ponían límites discernibles a las políticas del Estado Cubano. Para los líderes revolucionarios, la adquisición del poder político significó la posibilidad de transformar la sociedad, y a fin de cumplir tal meta, la ley fue entendida como un instrumento del cual el Estado podía disponer para el establecimiento de una sociedad socialista.

En síntesis y como la mayoría de los estudios objetivos sobre Cuba lo afirman, bajo el liderato de Castro Cuba tuvo durante 15 años un régimen "de facto", altamente centralizado y personalizado si bien legitimado por la existencia de un amplio consensus popular. En realidad, para la mayoría de los observadores directos del proceso revolucionario, la realidad prevaleciente no fue una de arbitrariedad y despotismo. Una actitud paternalista, nacionalista y unitaria era la más evidente característica de las relaciones entre el liderato y el pueblo. Carisma, y no fuerza era la razón de la obediencia. El procedimiento de "conversar con los compañeros" como medio de llegar a decisiones en las áreas políticas más difíciles, puede ser considerado como una prueba del profundo sentido de igualdad que existía al interior del sistema, un sentimiento de por sí antitético con toda forma de totalitarismo despótico.

Sin duda, el peso que el Líder Máximo tenía dentro del sistema fue una razón fundamental de la demora en buscar y construir una estructura política más permanente. Además el sólo hecho de pensar en institucionalizar el poder político fue mirado, por muchos años, como un peligro para la consecución de las metas revolucionarias. Por último, las características tan singulares del proceso cubano y la universalidad del rol desempeñado por Fidel Castro, habían impedido el desarrollo de organizaciones efectivas y bien estructuradas, así como de hábitos de auto-gobierno. Sin embargo, la experiencia y el tiempo guiaron a la élite política cubana a la convicción de que un aparato formal de gobierno era indispensable para continuar, cuando la oportunidad llegara el rol conductor cumplido por Castro. La necesidad de consolidar los logros revolucionarios y de asegurar el camino socialista se hizo cada vez más evidente, y empujó el proceso político hacia un cambio de las formas del mismo que dio origen a la Constitución de 1976.

Muchos autores coinciden en estimar el fracaso de la zafra azucarera de 1970 y el discurso pronunciado por Fidel Castro el 26 de julio del mismo año como el "watershed de la revolución cubana" (watershed: línea divisoria de las aguas). "La baja de la cosecha y las dislocaciones económicas de 1970, junto con el discurso de Castro del 26 de julio, despejaron el camino para la Institucionalización de la Revolución". El grupo líder, particularmente el propio Castro, se dio cuenta de que era tiempo de despersonalizar el régimen político y de construir una institucionalidad descentralizada capaz de conducir, consolidar y hacer progresar la revolución. Después de 1970 empezaron a ocurrir rápidos cambios.

Para comenzar, el rol del Partido Comunista Cubano (PCC) fue maximiza. Poniendo término a un período de existencia más bien retórica que han comenzado en 1965, al establecerse finalmente el actual PCC, los líderes decidieron reconstruir "el anteriormente estagnado PC, de modo que pudiese cumplir eficientemente la función de conducción política. El partido tenía que proporcionar la organización política estructurada de que Castro y Cuba carecían para llevar adelante la revolución a través de formas institucionalizadas. Los órganos del partido comenzaron a reunirse periódicamente y el número de sus militantes fue aumentado en forma sustancial. Como Matthews lo expresa, había llegado el tiempo para que el PCC se preparara para seguir adelante con la revolución en caso de asesinato muerte de Castro. Gradualmente después de 1970, cada puesto de importancia dentro del sistema fue confiada un miembro del partido.

Habiendo preparado el terreno a través del PCC, el liderato cubano se aplica a la realización de otras importantes innovaciones.

En noviembre de 1972 se creó un Comité Ejecutivo por sobre el Consejo de Ministros. Este Comité estaba integrado por el Primer Ministro y nueve Primer Ministros Delegados, a cada uno de los cuales se asignó la responsabilidad d conducir, controlar y coordinar un grupo de ministerios encargados de actividades inter-relacionadas.

En junio de 1973 se aprobó una ley que transformó el Poder Judicial en un "Sistema Judicial", subordinado al Consejo de Ministros. Como el nombre indica, la rama judicial sufrió una reducción jerárquica dentro del aparato estatal. En lugar de una Corte Suprema al estilo occidental se creó una Corte Suprema Popular o Tribunal Supremo Popular, en la que participan, en pie de igualdad, jueces letrados e iletrados.

Finalmente, también en 1973, las Fuerzas Armadas Revolucionarias Cubanas (FAR) fueron reorganizadas, siguiendo el modelo de la Europa del Este. Se dispuso que el ejército regular no debería comprometerse en tareas de producción, como había acontecido desde 1959.

Además de estos cambios en el nivel superior de la superestructura política, se dieron importantes pasos en materia de participación popular en los niveles locales de gobierno. Ya en 1966 se había intentada crear una especie de gobierno local. En 1967, se eligieron 22.000 delegados a los llamados Consejos de Poder Local; pero el funcionamiento de esos Consejos fue suspendido indefinidamente en 1968. En septiembre de 1974 la provincia de Matanzas, próxima a la Habana, fue colocada bajo la administración de órganos del Poder Popular. Dichos órganos fueron elegidos por todos los cubanos de la provincia, mayores de 16 años, en votación secreta. Como lo ha destacado Serrano, la creación del Poder Popular en Matanzas representó el primer paso hacia la constitución de instituciones representativas de la voluntad popular. Tal fue el propósito expresamente perseguido por el gobierno y el PCC, como lo deja en claro una extensa Resolución aprobada por este último con ocasión de su Primer Congreso celebrado en la Habana en diciembre de 1975. "El objetivo central de la experiencia de Matanzas fue obtener respuestas sobre la forma concreta que los organismos del poder estatal deberían tener bajo las específicas condiciones del proceso cubano, y apreciar las posibilidades de su extensión a todo el país". A juicio del PCC, el éxito de la experiencia habría demostrado "una vez más que la participación de las amplias masas en el gobierno de los asuntos de la comunidad permite mejorar la gestión y el control real de las actividades estatales, posibilita la eliminación del exceso de personal y constituye la vía más eficaz en la lucha contra todas las formas de burocratismo".

Todos estos cambios preparaban el camino para la dictación de la Constitución de 1976. El liderato cubano había estado preocupado de la redacción de una nueva constitución desde 1965, en que el Comité Central del PCC estableció una Comisión de Estudios Jurídicos para preparar una constitución socialista. La comisión fue presidida par Blas Roca, ex-Presidente del PSP, antiguo Partido Comunista. Sin embargo, la Comisión no se dedicó realmente a redactar el proyecto de constitución sino a partir de octubre de 1974. En esa época se anunció públicamente la formación de una comisión para redactar un proyecto de constitución destinado a ser sometido a referéndum.

El proyecto de Constitución fue presentado a F. Castro en febrero de 1975. Posteriormente en abril del mismo año, fue publicado en los órganos de prensa.

Junto con el proyecto constitucional, también fue redactado y publicado un proyecto de Ley de Transición Constitucional, destinada a regular la gradual puesta en vigencia de la nueva Ley Fundamental. El proyecto fue sometido, en medio de una fuerte campaña publicitaria, a una abierta discusión en el seno de las organizaciones populares y vecinales. Se afirma que, como resultado de esa amplia discusión, fueron modificados el Preámbulo y 60 de los 141 artículos del proyecto.

El proyecto fue aprobado por el PCC en su primer congreso, de diciembre de 1975, y dos meses más tarde, el 15 de febrero de 1976, fue ratificado popularmente por el 97,7% de los votos emitidos en un referéndum.

El 24 de febrero de 1976 - fecha del 81 aniversario del comienzo de la guerra revolucionaria independentista iniciada por José Martí - la constitución y su ley complementaria fueron solemnemente proclamadas. El texto de la Proclamación enfatizó que las nuevas leyes fundamentales serían "la norma jurídica suprema" del Estado Socialista de Cuba y que, como tales, "ellas deberán ser estrictamente respetadas y obedecidas. Nadie puede ignorar, violar o infringir estos preceptos".

Perfiles de la Nueva Estructura Constitucional Cubana

La primera pregunta que asalta la mente del observador del proceso político cubano dice relación con las razones de la demora - 17 años - en dictar una constitución socialista para el país. Al tratar de contestar esta interrogante, uno no debería perder de vista que, desde el punto de vista marxista-leninista, la constitución no tiene naturaleza "constitutiva" sino "declaratoria". La constitución reconoce las relaciones del poder realmente en vigor, y los derechos y libertades en la forma en que ellos existen ahora, y no como promesas para existir en el futuro. Desde este ángulo, el necesario resultado de una auténtica revolución ha de ser una nueva ley constitucional, basada, pero no constitutiva, de una estructura social absolutamente nueva y diferente, y por lo mismo, esa nueva constitución ha de esperar el momento en que la nueva sociedad esté realmente madura. Esta posición, fundada en palabras de Lenin Stalin, fue cuidadosamente respetada por los líderes cubanos, especialmente Fidel Castro, Blas Roca y Raúl Castro. R. Castro lo expresó claramente en uno de sus discursos: "La constitución que hoy estamos poniendo en vigor... consolida jurídicamente lo que ya ha sido logrado por la revolución... Lo que en ella se dispone... corresponda una realidad ya existente. Cada derecho que proclama es un derecho garantizado por la realidad económica, política y social del país".

De acuerdo con lo expuesto, debemos entender la explicación cubana respecto de la demora en dictar una constitución socialista - demora que no tenía precedentes en los demás países socialistas - como fundada en el hecho de que sólo en 1976 el proceso transformador estuvo lo suficientemente maduro coma para que pudiere dictarse una constitución que recogiere en su texto el catálogo de los derechos consagrados por la realidad y la práctica de la nueva sociedad. Por cierto, podrían formularse varias apreciaciones críticas a este respecto, pero ellas se estrellarían con el hecho obvio y definitorio de que el régimen cubano escogió una táctica marxista-leninista para la construcción del socialismo, y no una socialista democrática.

La Constitución de 1976, al igual que la mayoría de los países socialistas, sigue las formas de las constituciones liberales europeas establecidas por la Constitución Francesa de 1791. Tiene un Preámbulo declaratorio y sus prescripciones se dividen en capítulos subdivididos en artículos (doce capítulos, 141 artículos). No contiene disposiciones transitorias, porque tales normas están contenidas en la Ley de Transición Constitucional dictada paralelamente. Casi la mitad de los artículos, 65, están dedicados al desarrollo de los principios sobre los cuales se funda la sociedad socialista cubana y a la determinación de las libertades, derechos y deberes sociales e individuales.

Sin duda, la principal y más directa fuente de inspiración para los constituyentes cubanos ha sido la Constitución de la URSS de 1936. Yendo más allá de esa afirmación, Hazart expresa que "el proyecto incorpora varias disposiciones similares a las sugeridas para la nueva constitución de la URSS, aún en comisión, y es receptiva a las críticas soviéticas en contra de la Constitución China de 1975. Al parecer, también fue tomada como modelo la última Constitución de la República Democrática Alemana. Sin embargo, numerosas de las ideas contenidas en la constitución cubana han sido tomadas de las anteriores cartas fundamentales que tuvo el país, particularmente de la de 1940 la que ha influido sin duda en la morfología de la nueva ley suprema. Por último, es un hecho que gran parte del contenido de la constitución proviene de leyes cubanas dictadas a partir de 1959, particularmente de la Ley de Reforma Agraria de 1959 y de la Primera y Segunda Declaración de la Habana, todas las cuales fueron siempre consideradas como de rango constitucional.

Las Metas de la Constitución Socialista de Cuba

Todos los hechos y tendencias mostrados por el proceso político cubano a partir do 1970 permiten afirmar que la principal meta de la nueva carta fundamental fue definir la estructura del poder político y las funciones de sus órganos, transfiriendo el poder desde la persona del líder al Estado y el Derecho. La idea de "institucionalizar" el poder político, que no otra cosa es lo que aquello significa, ha sido un tema común en los discursos de todos los líderes, incluyendo el propio Fidel Castro.

Dentro de lo que podemos considerar el nuevo escenario político-jurídico cubano, el principal propósito es la "despersonalización" del gobierno, hasta ahora detentado por Castro. Esto requirió la creación de una institucionalidad destinada a reemplazar al líder en el ejercicio de los poderes político-decisorios, y el desarrollo de procedimientos regulares para la formación y puesta en práctica de las políticas del Estado. "Por sobre todo, significó la transferencia de la autoridad política del líder individual al partido y al gobierno".

El proceso de despersonalización supuso también uno de "descentralización" del gobierno, tanto al nivel de los órganos superiores de gobierno como en el plano de las instancias locales de la administración.

Los dos principios están formalmente consagrados en la constitución. El poder constituyente y legislativo es transferido desde el Consejo de Ministros a la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP). El poder ejecutivo hasta ahora centrado en el Presidente de la República y el Primer Ministro, es compartido, aunque considerado como una mera función de gobierno y administración, por el Consejo de Estado y el Consejo de Ministros, organismo este último que se encuentra bajo la dependencia de la ANPP y del Consejo de Estado. Las facultades de administración y del gobierno local son confiadas, en su mayor parte, a las Asambleas Municipales o a sus direcciones administrativas y comisiones de trabajo.

Por supuesto, el nuevo esquema constitucional carecería de sentido y realidad si la constitución no fuere considerada como una norma jurídica suprema. Ahora bien, el texto de la constitución y la opinión de los líderes coinciden en hacer una fuerte y permanente invocación al carácter supremo de la Constitución. La supremacía de la constitución, más que un principio jurídico-político, aparece como una necesidad social imperiosa para el régimen cubano.

En términos generales, las constituciones socialistas no establecen reales limitaciones al poder de las asambleas para interpretar y aplicar la constitución como les parezca adecuado, y sin ulteriar control de sus actos, ni para enmendar sus reglas con amplia facilidad. Ello coloca en un terreno de duda la existencia de la supremacía constitucional en dichos países. Hacen excepción a esta situación las constituciones de Alemania Democrática y de Rumania, que proveen algunos mecanismos para evitar que las normas constitucionales sean violadas por los órganos legislativos o administrativos. El mayor desarrollo del principio de la supremacía se ha dado en Yugoslavia, en donde las enmiendas constitucionales más importantes deben ser aprobadas por referéndum, mientras un bien desarrollado sistema de "Judicial review" evita la violación legislativa de la carta fundamental, en una forma que ha sido considerada por teóricos más ortodoxos del comunismo como un quiebre del fundamental principio socialista de la unidad del poder. La Constitución cubana se encuentra en un terreno intermedio entre las dos primeras recién mencionadas y la yugoslava. Ella sólo puede ser enmendada por la ANPP mediante "Acuerdo adoptado, en votación nominal, por una mayoría no inferior a las dos terceras partes del número total de sus integrantes", y si la reforma se refiere a la integración y facultades de la Asamblea Nacional o del Consejo de Estado o a los derechos y deberes consagrados en la constitución, se requieren además, "la ratificación por el voto favorable de la mayoría de los ciudadanos con derecho electoral, en referendo" convocado por la propia Asamblea (art. 141). Por otra parte, los artículos 9, 63 y 123, letras a) y g), insisten, desde otros ángulos, en la vigencia del principio de la supremacía de la constitución. Estas prescripciones se han visto reforzadas por el discurso oficial insistiendo sobre el respeto y cumplimiento de la constitución. Tal tipo de discurso tendrá un inevitable efecto vinculatorio sobre las propias autoridades, obligándolas a mostrar con su ejemplo el carácter perdurable y superior de la carta fundamental. Por lo tanto, existen posibilidades para una real vigencia de la nueva legalidad e institucionalidad, lo que abre expectativas para la realización de las metas de despersonalización del poder y descentralización del gobierno.

Esto último depende también de las modalidades prácticas del funcionamiento de la nueva institucionalidad político - administrativa, estructurada, en síntesis, en la forma que reseñamos a continuación.

Los órganos del poder del Estado se dividen en "Organos Superiores del Poder Popular" (Asamblea Nacional del Poder Popular, Consejo de Estado y Consejo de Ministros, según la jerarquía establecida por el capítulo VIII) y "Organos Locales del Poder Popular" (Asambleas Provinciales y Asambleas Municipales).

Para poner en vigor esta estructura y jerarquización de los nuevos órganos políticos, fue necesario modificar previamente la división político-administrativa del territorio cubano. Hoy en día el territorio se divide en 14 provincias, conformadas de acuerdo a criterios de balance o integración en el orden poblacional y productivo. Cada provincia se subdivide en municipios, 169 en total. Para los efectos del proceso electoral, la base del cual es el municipio, éste se subdivide en circunscripciones electorales susceptibles de dividirse en áreas. (Arts. 34 y 60 Ley Electoral N° 1305, de 1976).

El nuevo esquema orgánico es una combinación de una centralización del poder político, representada por la creación de un órgano en que reside la totalidad del poder legislativo y constituyente, y al que está sujeto el órgano ejecutivo, representado por la Asamblea Nacional, y una descentralización administrativa, constituida por la nueva organización municipal, y destinada, muy seguramente, a promover con éxito la participación directa y real de las masas.

La base en que se genera prácticamente y se funda teóricamente la pirámide del poder político, está constituida por la nueva organización municipal. Las Asambleas Municipales son las únicas elegidas directamente por el pueblo, en elección de primer grado. Todos los demás órganos políticos son designados en elección indirecta o de segundo grado, y siempre por los Delegados de las Asambleas Municipales. En realidad, la principal función de esos Delegados es de tipo electoral, al menos en el plano político. Este hecho diferencia nítidamente el caso cubano de las restantes naciones socialistas y podría ser el resultado de una realista apreciación de la madurez o conciencia de las masas para intervenir directamente en la generación de los órganos superiores del poder del Estado.

La elección de los miembros de las Asambleas Municipales, llamados Delegados, es un largo y complejo proceso, que consta de las siguientes etapas: a) Designación de, al menos, dos candidatos, y de un máximo de ocho, por cada una de las circunscripciones electorales comprendidas dentro del territorio municipal respectivo. Esta designación es hecha por los vecinos con domicilio registrado en el área respectiva, en asambleas especialmente convocadas. b) Elección de los Delegados entre los candidatos presentados. En la primera elección general realizada el 10 de octubre de 1976, se presentaron más de 30.000 candidatos, de entre los cuales se eligieron los 10.725 Delegados que integran las 169 Asambleas Municipales. c) La respectiva Comisión Electoral Municipal proclama como elegidos a aquellos candidatos que obtuvieron más de la mitad de los votos emitidos en la circunscripción. Si ninguno de los candidatos hubiera obtenido ese

porcentaje de votos, la elección se repite, una semana más tarde, entre los dos que hubieran obtenido más alta votación. Tal cosa aconteció con 2.837 cargos de los que debían llenarse en la elección del 10 de Octubre. d) La Asamblea Municipal se constituye dos semanas después de elegida. Sus miembros, cuyo número fluctúa entre 30 y 200, tienen como misiones fundamentales elegir el Comité Ejecutivo de la Asamblea Municipal - real órgano de poder municipal permanente constituido por no menos 5 ni más de 15 miembros -, los "Delegados" a la respectiva Asamblea Provincial y sus "Diputados" ante la Asamblea Nacional del Poder Popular, entre las listas de candidatos presentadas a las asambleas municipales por las organizaciones de masas, listas que dichas asambleas pueden modificar.

Mientras la base de elección de los Delegados Municipales es territorial, la de los miembros de las Asambleas Provinciales y Nacional es estrictamente demográfica. El período de las Asambleas Locales dura dos años y medio, y el de la Asamblea Nacional cinco años. Esta modalidad permitirá evitar alteraciones bruscas de las políticas en práctica y representa un elemento conservador dentro de la estructuración del régimen.

Los cargos de miembros de los tres tipos de asambleas son compatibles entre sí.

El rol de las Asambleas Provinciales, y su importancia, aparecen como secundarios dentro del proceso político-administrativo. En la práctica, seguramente servirán una función de coordinación y control.

En la cima de la pirámide se encuentra la Asamblea Nacional, órgano destinado a establecer, formalmente, la política nacional a través de las medidas o decisiones que adopte al nivel constitucional, legislativo o de gobierno. Definida como el órgano supremo del poder del Estado, ello será así mientras la Asamblea se encuentre en funciones. Pero la mayor parte de sus facultades, excepto las relativas a reforma de la constitución, residirán normalmente en el órgano permanente del poder del Estado, el Consejo de Estado.

El Consejo de Estado es elegido por la Asamblea Nacional de entre sus miembros y está constituido por un presidente, un Primer Vicepresidente, cinco Vicepresidentes, un Secretario, y veintitrés otros miembros (Art. 72).

Características Socialistas de la Constitución Cubana

Una somera revisión de la Constitución Cubana de 1976 muestra que la mayoría, si no todos, los principios esenciales a todo régimen constitucional comunista están presentes en ella, como podremos verlo en el siguiente análisis.

a) Marxismo-leninismo como doctrina oficial. El Preámbulo y los artículos 38, 39 y 54 dejan en claro que la sociedad y el Estado cubanos son organizados de acuerdo a la doctrina marxista-leninista y a su "concepción científica materialista del universo". El propósito de construir el socialismo y el comunismo a la luz de esos principios es reiterado varias veces.

b) Papel director de la clase trabajadora. Los artículos 1 y 4 declaran que la República de Cuba - que, significativamente no es llamada "República Socialista" o "República Popular Democrática" - es "un Estado socialista de obreros y campesinos y demás trabajadores manuales e intelectuales", en el cual todos los poderes pertenecen al pueblo trabajador.

c) Papel de vanguardia del PCC y sistema de partido único. El rol del PCC como "vanguardia organizada marxista-leninista de la clase obrera" y "la fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado" y el papel de la Unión de Jóvenes Comunistas como el núcleo de formación de los nuevos miembros del partido, son expresamente establecidos en los artículos 5 y 6. Similares llamados se encuentran en el Preámbulo y otras disposiciones. El sistema de partido único se colige de los artículos recién citados y del texto del artículo 52, que garantiza el derecho de asociación sólo a las organizaciones sociales y de masa, pero no a los partidos políticos.

d) Rechazo del pluralismo. La adhesión de la sociedad y del Estado cubanos exclusivamente al comunismo marxista-leninista, y el rechazo de cualquier otra doctrina política competidora puede inferirse claramente de los artículos 38, letra d), 52 y 61.

e) Centralismo democrático, unidad del poder y democracia dirigida. De acuerdo a las palabras iniciales del artículo 66, los órganos del Estado son establecidos y deben realizar sus funciones sobre la base de los principios "de la democracia socialista, la unidad del poder y el centralismo democrático". El mismo artículo desarrolla la forma concreta en que esos principios han de ser interpretados y aplicados. En lo que se refiere a la negación del principio liberal de división de

funciones de los órganos del Estado, el art. 67 se encarga de establecer que la ANPP "es el órgano supremo del poder del Estado", o en otras palabras, que concentra en sí todo el poder del Estado y no está sujeta al control o contrapeso de ningún otro órgano... Sin embargo, una especie de separación funcional se deduce de los artículos 87, que designa al Consejo de Estado como el órgano que "ostenta la suprema representación del Estado", y 93, que define al Consejo de Ministros como "el máximo órgano ejecutivo y administrativo", constitutivo del "Gobierno de la República".

f) Economía Socialista. Los artículos 8 y 14 a 19 establecen normas que definen el sistema económico cubano como "sistema socialista de economía basado en la propiedad socialista de todo el pueblo sobre los medios de producción y en la supresión de la explotación del hombre por el hombre". Sin embargo, so reconoce la propiedad de agricultores pequeños sobre sus tierras y otros medios e instrumentos de producción (art. 20).

g) Internacionalismo proletario. Este principio es desarrollado en los artículos 11 y 12, relativos a los fundamentos de la política exterior cubana.

h) Inexistencia de individuos elegidos en votación popular para ejercer singularmente funciones políticas. La institucionalidad política descansa sobre un liderato colectivo o colegiado. Rechazando la idea de un Presidente de la República elegido por el pueblo se encarga a la ANPP la designación, en la forma que la constitución establece, de los miembros de todos los órganos superiores del poder del Estado.

i) Periodicidad de los cargos y recall. Todas las órganos de poder son periódicamente elegidos a designados, y cada uno de sus miembros, particularmente los Diputados a la ANPP y los Delegados a los órganos locales del poder popular, están sujetos a recall por parte de sus electores, como puede comprobarse en los artículos 66, letras a), b) y c), 83 y 112.

j) Dictadura del proletariado. No hay una sola palabra en la constitución acerca de la dictadura del proletariado, el más importante principio del Estado Socialista. Por supuesto, la existencia de tal dictadura puede inferirse de la redacción de varios de los artículos constitucionales. A mayor abundamiento, toda duda sobre el particular se disipa al considerar dos discursos pronunciados por Raúl Castro, uno en 1973, dirigido al Comité Central del PCC, y el otro en 1976, para proclamar la Constitución. En el último, R. Castro explicó que "La naturaleza y contenido de la

constitución son un reflejo del orden social existente... porque sus prescripciones preveen el fundamento jurídico para la dictadura de la clase social dominante... En un país capitalista, la constitución... asegurará la dominación política por parte de la burguesía... En un país socialista, la constitución proveerá el fundamento jurídico para la dominación por la clase trabajadora, aliada al resto del pueblo trabajador". La última parte del trozo citado hace referencia a una peculiar noción de clase trabajadora y de dictadura del proletariado, expresada también en el artículo 1° de la Constitución, que conduce a pensar que el régimen cubano consideraría terminado el período de lucha de clase y se prepara para una etapa de gobierno de todo el pueblo, al estilo Kruschev 1961. El punto merece un serio análisis que no es posible siquiera intentar en este breve artículo.

La Estructura Real del Poder Político y la Nueva Constitución

Hasta aquí, hemos intentado hacer una especie de descripción y análisis formal de la estructura de poder consagrada en la Constitución de 1976. Ahora, centrando el análisis en otros elementos de naturaleza político-constitucional, intentaremos calar un poco más hondo en la comprensión del real alcance y perspectivas de la nueva constitución cubana. Primero, nos referiremos al rol asignado y jugado por el pueblo y sus organizaciones. Enseguida consideraremos el papel jugado por el PCC y las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), para finalmente poner atención a la función e importancia del nuevo tipo de liderazgo que la constitución pretende instaurar y al poder que F. Castro retiene aún como Líder Máximo.

Mathews, refiriéndose en forma entusiástica a las elecciones celebradas en Matanzas en 1974 para elegir los miembros de los órganos del poder local, escribió que los delegados fueron elegidos secreta y democráticamente y en forma libre de toda interferencia del PCC. Existen muchas razones para dudar de que la afirmación de Mathews sea absolutamente exacta, particularmente a la luz de algunos principios intrínsecos todo gobierno comunista. Sin embargo, la experiencia cubana también discuerda en esta materia con las pautas comunes establecidas por previos regímenes comunistas. Para comprobarlo, basta analizar las características desusadas de la selección de candidatos, postulación de candidaturas y forma de elección de los miembros de los distintos órganos de poder estatal, antes reseñadas. Tal sistema electoral abre reales posibilidades de participación voluntaria y libre en la generación del aparato del Estado.

La "participación" está convirtiéndose en una importante y diaria experiencia para los cubanos, que tienen una triple oportunidad para influir en los procesos

políticos-decisorios: desde el seno de las organizaciones de masas y asambleas locales del poder popular; mediante el voto en las elecciones y referéndum y a través del ejercicio del derecho de iniciativa legislativa.

Podría plantearse la cuestión de si las organizaciones de masas tienen una personalidad propia y distinta, o si ellas conforman, en la práctica, sólo una cara diferente de una única voluntad política, el PCC. Se sabe que los Comités de Defensa de la Revolución (CDR) son controlados por el PCC; pero muchas de las otras organizaciones parecen sensitivas y reluctantes a servir como meras fachadas. Debe tenerse presente que la participación popular fue organizada en Cuba desde la cumbre, como una necesidad de apoyo popular por la élite revolucionaria - una clara élite de clase media - y sin la intervención del antiguo PCC. Este último, en su versión 1965, fue una especie de subproducto del esfuerzo que alentaba la participación.

Teniendo en cuenta los hechos descritos, podría sugerirse la posibilidad de que en el caso cubano se desarrolle una suerte de "pluralismo socialista", basado en la diferencia de intereses inmediatos y perspectivas psico-sociales de los distintos grupos y organización de masas, y en la falta de real influencia del PCC. Sin embargo, las tendencias actuales muestran la voluntad de aumentar el rol del PCC. Si ello tiene éxito, las posibilidades populares para tener efectiva importancia dentro del proceso político-decisorio, formalmente abiertas por la constitución, se verían disminuidas, y el sistema derivaría hacia la típica forma de "democracia dirigida" de los países comunistas. A esta altura, no obstante, una diferente duda viene a la mente: ¿Quién controla al PCC?

A pesar de la creciente influencia con que aparece el PCC, y de su rol, constitucionalmente definido, como vanguardia de la clase trabajadora, hay muchos hechos que sugieren que el partido no es el que controla la escena, sino que él está bajo el control de otras fuerzas. Un ensayo escrito por Enzensberger revela importantes hallazgos a este respecto. En su opinión, el PCC no tiene en común con los partidos comunistas gobernantes en otros países más "que su fachada". Subraya el hecho de que el PCC fue fundado siete años después del triunfo revolucionario, afirmando que en Cuba "el partido es la creación de la revolución, pero la revolución no es la creación del partido", un hecho contrario a la más elemental ortodoxia marxista-leninista. No puede ignorarse el hecho de que el PCC fue organizado desde la cumbre, en lugar de surgir de la auto-organización de la clase trabajadora. Todos estos hechos conspiran contra la posición del PCC

frente al pueblo cubano y sus organizaciones y disminuyen sus pretensiones de legitimación política.

Puede afirmarse que el PCC fue, en términos prácticos, creado por las FAR, la mayor y original organización de poder de Fidel Castro. En 1963, se dio prioridad a la creación del partido **dentro** de las FAR. Una intensa campaña de difusión y de educación realizada en carteles, permitió formar un grupo de líderes adoctrinados en los principios del marxismo-leninismo. Muy poco después, instructores políticos surgidos de las FAR fueron enviados a la provincia de Oriente para iniciar un plan piloto de formación del PCC.

Finalmente, la presencia casi mayoritaria dentro de los órganos ejecutivos del partido de hombres pertenecientes en la actualidad o hasta hace poco a las FAR, aumenta la impresión de que, en el caso cubano, encontramos un ejército comandando un partido político en lugar de un partido comunista controlando un ejército. Sin embargo, debe ser desalentada la pretensión de clasificar a Cuba como un caso de "comunismo militarizado".

A esta altura uno puede, al menos, llegar a la conclusión de que una cabal comprensión del proceso cubano requiere un profundo estudio de las relaciones existentes entre el PCC y las FAR. Ambos constituyen los únicos cuerpos políticos realmente estructurados, y los únicos capaces de conducir el proceso revolucionario a través del mantenimiento del equilibrio entre las necesidades de una permanente movilización y las exigencias de una administración tecno-política y planificadora. El PCC obtiene de las FAR el sentido de disciplina y jerarquía que sería tan difícil obtener por otra vía en una sociedad como la cubana, y las FAR obtienen del PCC la conciencia político-ideológica que necesitan para el compromiso con la revolución. Pero la diferencia de funciones que las dos organizaciones están llamadas a jugar, ha producido una especie de sistema de frenos y contrapeso dentro de la política cubana, que coloca a ambas organizaciones y a la revolución misma, bajo control. ¿Bajo control de quién?

El sector militar continúa siendo dominado por la antigua guardia guerrillera, unida por un fuerte y mutuo sentimiento de lealtad y camaradería a Fidel y Raúl Castro.

Hasta ahora, sólo las constituciones de China, Mongolia y Vietnam han mencionado los nombres de sus líderes nacionales en el texto mismo. Ahora, debe

agregarse a esa lista la constitución cubana, cuyo Preámbulo invoca expresamente el liderazgo de Fidel Castro.

Debe tenerse presente que, de acuerdo con las nuevas prescripciones constitucionales, existe un Presidente del Consejo de Estado, el principal órgano político de carácter y funcionamiento permanente, que también, por el solo ministerio de la constitución, es Presidente del Consejo de Ministros (art. 94); asume la representación del Estado y del Gobierno y la conducción de su política general; asume la gestión de cualquier ministerio que estime conveniente; propone a los miembros del Consejo de Ministros y asume el comando supremo de las FAR. Como pudo preverse desde el comienzo, ese cargo fue asignado, en la primera reunión de la flamante ANPP, a Fidel Castro. La primera Vicepresidencia del Consejo, encargada de la subrogación del Presidente en caso de ausencia o falta, fue asignada a Raúl Castro, Comandante en Jefe de las FAR. Fidel y Raúl Castro han asegurado para sí un sólido apoyo, fundado en factores casi intangibles, dentro de las FAR, así como el liderazgo del PCC. Este fuerte y duradero liderazgo es compartido por un pequeño y casi cerrado grupo de los más leales camaradas, estrechamente comprometidos, de manera virtualmente personal, con los hermanos Castro, con quienes comparten una perspectiva común de la forma en que la revolución socialista debe ser llevada adelante. Estas afirmaciones tienen su prueba más concluyente en la actual composición del bureau político del PCC.

Si a todo esto se agregan las actuales tendencias del comunismo mundial hacia formas de comunismo nacional e independiente, puede afirmarse que el sello nacional de la revolución cubana se llama Fidel Castro.

Castro ha institucionalizado integralmente su revolución, porque ello era conveniente para el desarrollo ulterior de la misma y necesaria para asegurar una ordenada transición en el momento en que él falte. Pero, como dice Mathews, la revolución cubana "todavía seguirá siendo la revolución de Fidel Castro". La constitucionalización de Cuba es la constitucionalización de Fidel Castro, el que ahora dispone de mayores poderes que antes, pero legitimados no sólo por su carisma sino por la legalidad socialista y la voluntad formalmente expresada del pueblo cubano.

Una vez más, la teoría marxista-leninista se enfrenta al desafío del rol del individuo en la historia. Sólo cuando Fidel Castro falte, podrá saberse hasta qué punto la Constitución de 1976 es funcional al desarrollo de la revolución y

corresponde a metas ya logradas y a una concreta, innegable y segura realidad social.

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad Nº 28, Enero-Febrero de 1977, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>.**