

Después de Fidel, ¿qué?

Josep M. Colomer

SUPONGAMOS QUE ES POSIBLE UN PROCESO DE REFORMA política tras la muerte de Fidel Castro. Imaginemos que los gobernantes en el poder pueden desempeñar un papel de iniciativa. A partir de estos supuestos, intentaré identificar unos requerimientos mínimos para convocar unas elecciones políticas con resultado incierto y los situaré en el contexto de las disposiciones constitucionales existentes en Cuba.

Mi hipótesis básica es que los cambios constitucionales suelen depender más de las decisiones estratégicas de los actores, según su fuerza relativa y sus expectativas de futuro, que de experiencias históricas anteriores del país, el ambiente constitucional internacional, la modernización económica y social o cualquier otro factor «estructural» previamente establecido. Desde esta perspectiva, un régimen parlamentario y un sistema electoral «mayoritario» basado en distritos uninominales aparecen como opciones probables en Cuba después de Castro. Este proceso podría ser promovido por medios legales mediante una reforma constitucional limitada. Sin embargo, puede suscitar un nivel más bien alto de bipolarización y conflicto entre los gobernantes en el poder y la oposición, tendente a la formación de dos bloques enfrentados.

Como se verá, este análisis se basa en algunas experiencias previas de cambio político, especialmente el llamado «modelo español» de transición a la democracia «desde arriba» en los años setenta y ciertos procesos de reformas de los regímenes comunistas de Europa oriental a finales de los ochenta y primeros noventa, así como en algunos pronósticos razonables y prudentes sobre Cuba.

MODELOS DE TRANSICIÓN

Cabe distinguir dos fases en un proceso de transición y decisiones institucionales. Los arreglos preelectorales suelen

estar dominados por las negociaciones de actores con expectativas inciertas. En cambio, las opciones constitucionales más estables que suelen adoptarse tras las primeras elecciones pueden basarse en un conocimiento más sólido de la fuerza relativa de los actores, medida con sus votos, aunque también las decisiones poselectorales están condicionadas en alguna medida por la incertidumbre con respecto al futuro.

Me centraré en los arreglos preelectorales con la intención de identificar ciertas condiciones legales para el inicio de un proceso de reforma política en Cuba. Los posibles cambios posteriores hacia un régimen democrático más estable dependerían en parte de esta primera fase.

Observando las recientes transiciones desde regímenes dominados por el Partido Comunista en Europa oriental, cabe distinguir tres modelos de estrategias institucionales. En primer lugar, cuando los arreglos preelectorales están dominados por transacciones *desde arriba* entre fracciones 'duras' y 'blandas' de los gobernantes, sin que la oposición desempeñe un papel relevante, los gobernantes suelen ser optimistas acerca de sus oportunidades de mantener el control y tienden a imponer instituciones que favorecen la unidad y la concentración del poder. Éstas incluyen un sistema electoral mayoritario (que sólo permite llegar al gobierno y sobrevivir a dos partidos grandes), un régimen parlamentario con una sola cámara y un estado centralizado.

Éstas eran de hecho las instituciones legalmente existentes al inicio de los procesos de cambio en Europa oriental y lo son también en Cuba, como mostraré más adelante. Con la dominación de un solo partido y unas elecciones no-competitivas, estos mecanismos eran papel mojado, pero en algunos casos pudieron ser mantenidos para convocar elecciones multipartidistas sin grandes cambios constitucionales. Así pues, se preservaron bastantes elementos de continuidad institucional con el típico modelo soviético en aquellos casos en que los gobernantes comunistas pudieron imponer las reglas del juego al inicio del proceso de cambio y la oposición era relativamente débil, como por ejemplo en la mayoría de las repúblicas de la ex-Unión Soviética (excepto las Bálticas).

En segundo lugar, cuando la relación de fuerzas entre los gobernantes y la oposición es más igualada, lo cual suele reflejarse en negociaciones en una *Mesa Redonda* y en una política de «reconciliación nacional», los actores tienden a pactar fórmulas de compromiso y de división de poderes con la intención de tener más oportunidades de obtener representación y evitar su exclusión del poder institucional. Así, en las Mesas Redondas de Polonia y Hungría se pactaron fórmulas como unas elecciones semi-competitivas con escaños reservados para los comunistas, sistemas electorales mixtos de principio mayoritario y representación proporcional, y la creación de instancias separadas como un presidente elegido aparte del parlamento y una segunda cámara.

Por último, en la tercera situación estratégica la oposición tiene la iniciativa, como suele suceder en los casos de *colapso* del régimen autoritario típicamente provocado por algún acontecimiento externo inesperado, como un conflicto de fronteras o la derrota en una guerra. Cuando se produce una tal imprevista quiebra del régimen autoritario, como en los casos de Alemania

oriental y Checoslovaquia, los gobernantes no han evolucionado hacia posiciones blandas ni han promovido un proceso de moderada liberalización. Los cambios son espectaculares y rápidos y es más probable que haya innovación institucional y se adopten fórmulas que permitan pluralismo y división de poderes (incluida la representación proporcional). Más claramente que en las otras dos situaciones, el proceso puede conducir a la elección de una asamblea constituyente sin restricciones previas con respecto a las decisiones institucionales.

Obsérvese que explicamos las preferencias de los actores por motivos de auto-interés. Los gobernantes optimistas con respecto a su futuro apoyo electoral prefieren mantener fórmulas de concentración del poder. Los movimientos de oposición, en cambio, pueden preferir fórmulas pluralistas, incluso cuando prevén una clara victoria sobre los ex-autoritarios, porque lo que llamamos 'la oposición' suele ser una coalición multipartidista que tiende a dividirse en varios partidos que compiten entre sí cuando la democratización avanza (como fue el caso, por ejemplo, de Solidaridad en Polonia, los Frentes Populares en las Repúblicas Bálticas, el Foro Cívico en Checoslovaquia, etc.). Mientras que los antiguos gobernantes autoritarios tienden a unirse en una plataforma común ante las elecciones, los movimientos de oposición están más interesados en crear oportunidades para el futuro desarrollo de múltiples partidos rivales a partir de sus filas provisionalmente unidas. (Una discusión más detallada de las estrategias institucionales en los procesos de transición puede encontrarse en Colomer, 1991, 1995a, y las fuentes que allí se indican.)

EL FUTURO DE CUBA

De los tres posibles modelos de transición a la democracia que acabo de presentar, la 'Mesa Redonda' parece el menos apropiado para analizar el presente proceso cubano. Este modelo implica negociaciones formales y más bien equilibradas entre gobernantes blandos y la oposición, pero estos dos actores clave han sido relativamente débiles en Cuba hasta ahora. La posibilidad de una fracción blanda entre los gobernantes cubanos sólo ha aparecido recientemente, acompañando la liberalización económica. La oposición anticastrista en la isla es particularmente débil, sobre todo como consecuencia del continuo y masivo flujo de exiliados y emigrados a los Estados Unidos desde la revolución. Por decirlo con palabras de Hirschman, en Cuba la «salida» se ha desarrollado durante muchos años a costa de la «voz».

El modelo alternativo de «colapso» súbito de la dictadura corresponde en gran medida a los objetivos de los grupos más influyentes del exilio cubano en Miami. Es cierto que el potencial de protestas en la isla no debería ser subestimado, pese a la capacidad que ha tenido el régimen castrista de sobrevivir al derrumbe de la URSS y los peores momentos de crisis económica en 1994-95. Sin embargo, uno de los problemas del modelo de cambio por «colapso» reside en el incierto acontecimiento crítico o 'detonante' que podría transformar la insatisfacción en revuelta. El contagio entre países vecinos fue muy importante para difundir movimientos de protesta en Europa central, tanto a través de conflictos de fronteras como a través de las minorías étnicas en otros Estados.

Sin embargo, esta perspectiva parece descartada en Cuba debido a su condición insular y a la ausencia de regímenes similares en la región. Tampoco Cuba está ahora implicada en ninguna guerra exterior. Y la hipótesis de una intervención directa de los EEUU no se ha contemplado desde 1962, no está en la agenda del actual Gobierno norteamericano.

Por lo tanto, los desarrollos más probables en Cuba podrían encajar mejor en el primer modelo de transición «desde arriba», que se basa en transacciones entre fracciones de los gobernantes autoritarios sin un destacado papel inicial de la oposición, y se mueve a un ritmo relativamente lento. Desarrollaré aquí esta hipótesis con respecto a sus implicaciones para las reformas constitucionales e institucionales. (Esbocé una discusión previa de las posibles vías de cambio en Cuba en Colomer, 1995b.)

Antes de entrar en el núcleo del tema, creo conveniente llamar la atención sobre dos aspectos cruciales de este «modelo» de transición en el que los gobernantes salientes desempeñan el papel de iniciativa principal. En primer lugar, las reformas económicas por sí mismas, como la liberalización de los mercados y la apertura a las inversiones extranjeras, no comportan necesariamente democratización política, como el caso de China, entre muchos otros, muestra claramente. Las reformas políticas pueden ser facilitadas por la apertura económica y la flexibilidad social, pero no hay una relación determinista entre ellas.

En segundo lugar, es altamente improbable que Fidel Castro vaya a encabezar o permita que otros encabecen un proceso de reforma política que implique una reducción sustancial de su poder personal. Muchos rasgos psicológicos de su personalidad sugieren esta razonable observación, junto con la tendencia de Castro a resistir cualquier amenaza con una reacción maximalista representada habitualmente con lemas como «Patria o muerte», «Victoria o muerte» o «Socialismo o muerte».

De hecho, todo proyecto de ‘perestroika’ para Cuba fue rechazado por los hermanos Castro desde el principio. En 1986 Fidel lanzó un programa de «rectificación» exactamente en contra de la corriente en la Unión Soviética del momento, dirigida innovadoramente por Mijail Gorbachev. A principios de 1989, el proceso y la ejecución del General Arnaldo Ochoa, el Coronel Antonio de la Guardia y otros previno la formación de una «macro-facción» en las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR). Algunos episodios posteriores incluyen la sentencia de prisión impuesta a José Abrantes, ministro del Interior durante el juicio a Ochoa; la remoción del presidente de la Asamblea Nacional Juan Escalona, como consecuencia de su plan de traspasar a otra persona la Presidencia del Consejo de ministros, el menos poderoso de los cargos de Fidel; y la expulsión del Partido del miembro del Politburó Carlos Aldana, quien aparentemente albergaba un plan parecido. Aunque el régimen cubano ha tenido un fuerte componente militar desde el principio, debido a su origen guerrillero y al gran tamaño e influencia de sus Fuerzas Armadas, a lo largo de los años de crisis 1986-92 parece haber tenido lugar algo parecido a *un golpe militar rampante*. Desde 1993, Fidel y el alto mando militar, especialmente el Vice-presidente Raúl Castro y un grupo de Generales, incluidos Abelardo

Colomé y Ulises Rosales, controlan la situación, incluida la iniciativa y la supervisión de cualquier reforma económica o política.

EL MODELO ‘ESPAÑOL’ DE TRANSICIÓN ‘DESDE ARRIBA’

Con todas las precauciones señaladas, las páginas que siguen deberían ser consideradas como un ejercicio de razonamiento lógico a partir del supuesto de que es posible un proceso de transición «desde arriba» en Cuba tras el fallecimiento de Fidel Castro. El paralelo con la transición española de 1976-1978 es explícito. (Para un análisis estratégico y formal de los episodios clave de la transición a la democracia en España, incluida la inicial reforma política por medios legales y la ulterior elaboración de una nueva Constitución por consenso, con participación de la oposición, véase Colomer 1990, 1998.)

Básicamente, el guión hipotético que aquí se toma en consideración es el siguiente:

PRIMERO, tras la desaparición de Fidel, su sucesor se da cuenta de que no puede gobernar como él, es decir, con una extrema concentración de poder personal, manteniendo una relación directa con el pueblo al margen de las instituciones políticas, los demás gobernantes y el aparato administrativo, y sustentándose en el apoyo y el miedo popular derivados de su conquista originaria del poder y de su peculiar personalidad.

SEGUNDO, una persona o un equipo, civil o militar, pero en cualquier caso con firme control sobre las FAR, introduce reformas constitucionales por medios legales. De acuerdo con las disposiciones vigentes, esto requiere la aprobación por una mayoría de dos tercios en la Asamblea Nacional del Poder Popular y una mayoría popular en referendun.

TERCERO, una intensa actividad legislativa regula los derechos políticos, especialmente legalizando los partidos políticos y la libertad de expresión, reforma el código penal y establece una nueva ley electoral (un punto que discutiré más adelante).

CUARTO, bajo estas nuevas regulaciones, los gobernantes en el poder convocan una elección parlamentaria competitiva.

QUINTO, los resultados electorales, que son inciertos de antemano, determinan si cabe establecer un nuevo equilibrio político mediante la introducción de algunas enmiendas a la Constitución actual o mediante la elaboración de un documento completamente nuevo.

La inspiración española de este esquema es evidente. Se excluyen de esta hipótesis posibles alternativas como una sustitución temprana de los gobernantes por los líderes del exilio, un gobierno pre-electoral de concentración nacional con participación de la oposición, represalias contra los autoritarios al estilo de los juicios de Nuremberg, etc.

En esta particular perspectiva comparada, hay dos puntos que merecen atención. Primero, el Gobierno que condujo con éxito a España por medios legales a las primeras elecciones en 1977, un año y medio después de la muerte del General Francisco Franco, no pidió a la Asamblea franquista que aprobara una «reforma política», es decir, un nuevo modelo constitucional, sino una «ley

para la reforma política». De este modo, los reformistas del régimen autoritario pudieron promover una reforma parcial y moderada del marco institucional autoritario y se dieron a sí mismos y a los franquistas ‘duros’ ciertas garantías y expectativas razonables de que se preservarían algunos elementos de continuidad (incluida la forma monárquica del régimen que había sido establecida por Franco). En particular, intentaron asegurar que se evitarían venganzas contra los ex-autoritarios (en contraste con lo que había ocurrido en Alemania, Francia e Italia al final de la Segunda guerra mundial y, mucho más recientemente, en Portugal y Grecia en 1974-75). Pero al aprobar una ley sólo «para» la reforma política también transfirieron muchas decisiones importantes con respecto a las instituciones y la Constitución a un proceso pos-electoral ulterior e incierto.

SEGUNDO, como sugerencia para algunas especulaciones con respecto a Cuba, vale la pena señalar que la mayor parte de los políticos españoles que se habían destacado como ‘blandos’ (en aquel tiempo se les solía llamar ‘evolucionistas’) durante el régimen del General Franco fracasaron en sus tentativas de promover reformas políticas con posterioridad; en cambio, la exitosa empresa de la transición española fue obra principal de personas más jóvenes que habían ocupado sólo posiciones oficiales de segunda fila en vida de Franco. Asimismo, la mayoría de los líderes de la oposición durante la transición (con unas pocas excepciones notorias) eran miembros de una nueva generación que habría crecido durante el régimen autoritario y no estaban directamente vinculados al régimen anterior al franquismo. (Con estas observaciones aludo a otros paralelos trazados entre la transición española y ciertos pronósticos para Cuba, en particular los de Wayne Smith, 1996.)¹

REFORMAS CONSTITUCIONALES PRE-ELECTORALES

La Constitución vigente

La actual Constitución cubana fue establecida en febrero de 1976, poco después de la celebración del primer Congreso del Partido Comunista de Cuba, en el período de máxima influencia soviética en la isla. Todo el texto constitucional quedó embebido de la ideología marxista-leninista y del modelo soviético de instituciones políticas.

Tras la disolución de la URSS y el consiguiente hundimiento de la economía cubana, la Asamblea Nacional de Cuba procedió a aprobar unánimemente una reforma constitucional que afectó a 79 artículos (de los 141 que tenía el texto constitucional). Cabe subrayar que esto creó un precedente para futuras reformas. Básicamente, la reforma constitucional aprobada por la Asamblea Nacional el 10-12 de julio de 1992 incluyó los siguientes aspectos:

¹ En esta perspectiva hipotética de reformas post-Castro, no sólo la personalidad de Fidel, sino su longevidad aparecen como una variable relevante. Francisco Franco, por ejemplo, tenía 83 años de edad cuando murió, una edad que Castro alcanzaría en el año 2009; Kim Il-Sung, el otro líder comunista duradero, pudo gobernar Corea del Norte durante 46 años, un logro que Castro conseguiría en el 2005, a la edad de 79 años. La longevidad de los padres de Castro y su propia vitalidad pueden sugerir que batir estos records no es algo que quede fuera de su alcance.

PRIMERO, la redefinición ideológica del Estado y del Partido eliminó las anteriores referencias a la Unión Soviética y a la comunidad de países socialistas, el internacionalismo proletario, el derecho de los pueblos a la violencia revolucionaria, el papel dirigente de la clase obrera, las relaciones socialistas de producción, la legalidad socialista, el materialismo científico, la educación en el espíritu del comunismo y el centralismo democrático. Se añadieron referencias a América Latina y el Caribe, a José Martí, la nación cubana y la educación patriótica. Se mantuvieron algunas referencias al marxismo-leninismo.

SEGUNDO, la libertad religiosa y la separación de la Iglesia y el Estado fueron explícitamente reconocidas y garantizadas (tras una previa aceptación de los creyentes en el Partido Comunista); la familia fue reconocida como «la célula fundamental de la sociedad» con «responsabilidad y funciones esenciales» en la educación y la formación de las nuevas generaciones; y se estableció la posibilidad de instituciones educativas no estatales.

TERCERO, se dio autonomía financiera y comercial a las empresas públicas; se abrió el sistema económico a la creación de empresas privadas y a las inversiones extranjeras, así como a la posibilidad de privatizar granjas y otras empresas estatales.

CUARTO, las enmiendas civiles y políticas incluyeron la autonomía de la Juventud Comunista respecto del Partido; la eliminación del estatuto constitucional de la Confederación de Trabajadores Cubanos, los Comités para la Defensa de la Revolución, la Federación de Mujeres Cubanas y otras organizaciones sociales oficiales (abriendo así la puerta a cierto pluralismo social); la supresión de la denegación de ciudadanía a «quienes en territorio extranjero actúan contra las instituciones socialistas y revolucionarias de Cuba»; la introducción de elecciones directas a las Asambleas provinciales y nacional, en contraste con su anterior elección indirecta desde las asambleas municipales; y la creación de los Consejos Populares como entidades administrativas territoriales.

QUINTO, como una nueva medida de reserva para hacer frente a los riesgos de esta limitada 'apertura', se estableció que en caso de peligro el Presidente del Consejo de Estado podría declarar el estado de emergencia. En esta perspectiva se crearon un nuevo Consejo de Defensa Nacional, así como consejos de defensa provinciales, municipales y de zona. Se reforzaron los poderes del Presidente del Consejo de Estado sobre las Fuerzas Armadas.

Continuidad constitucional

Un análisis del texto de la Constitución de la República de Cuba tras las enmiendas de 1992 en la perspectiva de hacer viable un proceso de reforma política sugiere lo siguiente. Con respecto a los fundamentos del Estado, y a pesar de los cambios mencionados, la presente Constitución define al Estado cubano con fines socialistas y anti-imperialistas y con principios internacionalistas. Evidentemente esto restringe las posibles políticas que pueden ser ejecutadas por los órganos constitucionales. Sin embargo, no necesariamente impide una elección competitiva entre candidaturas con diferentes fines y principios, incluso contrarios a la Constitución, especialmente si los participantes someten

la posibilidad de ulteriores decisiones constitucionales a la nueva Asamblea creada como resultado de esa elección.

Con respecto a las instituciones políticas, hay dos disposiciones que pueden condicionar fuertemente los futuros arreglos institucionales, pero que podrían permanecer intactas para la primera elección competitiva: la forma parlamentaria del régimen y el principio mayoritario del sistema electoral.

La República de Cuba es un régimen parlamentario, en el que la Asamblea elige al Presidente del Consejo de Estado, el cual es al mismo tiempo Jefe del Estado y Jefe del Gobierno. Aunque el Presidente del Consejo de Estado es una figura muy poderosa (resaltada por supuesto por la personalidad de Fidel Castro), es elegido por mayoría de la Asamblea y es responsable ante ella. El primer Vice-presidente (Raúl Castro en la actualidad) debe ejercer las funciones de Presidente cuando éste muera, pero la Asamblea ha de elegir un nuevo Presidente (Artículos 74, 75, 76, 94).

Con objeto de predecir posibles desarrollos en Cuba, es interesante señalar que en muchos casos de transiciones en Europa oriental con parecidas fórmulas iniciales de régimen parlamentario, los comunistas intentaron introducir una elección separada del Presidente. La explicación básica de esta estrategia es que los comunistas tenían más confianza en las posibilidades electorales de algunos de sus conocidos líderes nacionales que en las de muchos de los desacreditados candidatos de partido que deberían competir en unas elecciones parlamentarias. Concretamente, en 1990 Gorbachev ya había conseguido introducir una enmienda constitucional para la elección directa del Presidente soviético, pero debido a la pronta disolución de la URSS la elección correspondiente nunca tuvo lugar. Sin embargo, las doce repúblicas de la URSS (aparte de las Bálticas) introdujeron la elección directa de sus Presidentes a partir de 1991.

En otros casos de Europa oriental, parece que cuanto más poderoso fue el papel de los comunistas en los procesos de transición, más se acercaron a este objetivo. En las negociaciones de la Mesa Redonda en Polonia, la Presidencia de la República fue reservada para los comunistas; los comunistas húngaros también insistieron en la introducción de una elección directa del Presidente en sus negociaciones con la oposición, pero su propuesta fue derrotada en dos referendums sucesivos; en Bulgaria una Presidencia algo más débil fue inicialmente reservada para los comunistas y sometida a elección directa con posterioridad. En las Repúblicas Bálticas, las fracciones nacionalistas de los comunistas que gozaban de una cierta popularidad también intentaron introducir una elección directa del Presidente desde el principio, pero sólo lo lograron en Estonia en una ocasión y en Lituania a partir de las segundas elecciones (bajo una nueva Constitución). Las elecciones presidenciales, en cambio, no fueron ni siquiera consideradas en los casos de transiciones por colapso súbito del régimen autoritario en los que la oposición desempeñó un destacado papel de iniciativa, como en Alemania oriental y Checoslovaquia.

Este análisis sugiere que en un proceso hipotético de reformas en Cuba dominado por los gobernantes en el poder, la incertidumbre sobre las expectativas electorales de los comunistas podría inducirles a abandonar la fórmula

parlamentaria e introducir una elección directa del Presidente. Apoyándose en la experiencia de una figura tan personalista como la de Fidel Castro, podrían tener la tentación de reemplazarle con una figura con similares poderes. Sin embargo, esta estrategia sería altamente arriesgada para los comunistas si no tuvieran un candidato con un atractivo similar y podría favorecer, en cambio, la emergencia de alguna personalidad fuerte en las filas de la oposición.

De acuerdo con las disposiciones constitucionales para el sistema electoral, los diputados de la Asamblea Nacional y los delegados a las asambleas municipales y provinciales en Cuba son elegidos por la regla de la mayoría (Artículo 136). Este principio constitucional no impide la sustitución de la actual ley electoral, como se verá enseguida. Pero, como principio general, el principio mayoritario puede ser razonablemente apropiado para las expectativas probables de los gobernantes en el poder en un proceso hipotético dominado por reformas «desde arriba».

También este punto puede ser ilustrado con lo que ocurrió en la primera elección semi-competitiva al Congreso del Pueblo de la Unión Soviética en 1989, así como en la mayor parte de sus repúblicas con posterioridad. Allí donde los comunistas tuvieron suficiente poder para imponer las reglas del juego de la primera elección, intentaron preservar los distritos uninominales y la regla de la mayoría como elementos básicos del sistema electoral. De nuevo la explicación de esta estrategia es que los comunistas tenían más confianza en las posibilidades electorales de algunos de sus bien conocidos miembros individuales que en las del desacreditado partido (el cual aparece como el candidato significativo en las elecciones en distritos plurinominales con representación proporcional). Como puede verse, un mismo cálculo adverso al riesgo de los gobernantes dominantes puede tener implicaciones a favor de la innovación institucional con respecto a la elección presidencial y a favor de la continuidad institucional con respecto al sistema electoral.

Si este cálculo estratégico encajara en la situación en Cuba en el hipotético proceso de reforma que hemos supuesto al principio, una implicación muy significativa sería que forzaría a la oposición a competir en las elecciones como un bloque unido, ya que cualquier fragmentación de sus filas sólo daría ventaja a los comunistas presuntamente unidos. El resultado probable sería un alto nivel de bipolarización política entre los dos bloques enfrentados de los gobernantes salientes y la oposición.

Reformas constitucionales

Al menos dos reformas constitucionales parecen indispensables para convocar una elección competitiva con participación de la oposición. Estas reformas afectan al papel del Partido Comunista y a las garantías de las libertades civiles y políticas.

El artículo 5 de la Constitución, que establece que el Partido Comunista de Cuba es «la fuerza dirigente suprema de la sociedad y del Estado», es un obstáculo clave al pluralismo político. Debería ser eliminado al inicio de cualquier reforma que pretendiera incluir a grupos de la oposición, del mismo modo

como artículos parecidos fueron eliminados de las constituciones en Europa oriental hacia el inicio de los procesos de reformas.

Las restricciones a las libertades civiles y políticas se encuentran en muchas disposiciones constitucionales de Cuba. Al menos dos artículos incluyen barreras que deberían ser removidas para permitir un nivel mínimo de pluralismo político. Éstas son los artículos 53, que excluye la propiedad privada de la prensa, la radio, la televisión y el cine, y 62, que restringe las libertades a quienes las ejerzan de acuerdo con los fines del Estado socialista, el socialismo y el comunismo. Entre los requerimientos básicos de una elección que pueda considerarse equitativa se cuenta, por supuesto, una prensa libre, así como el acceso de la oposición a la radio y la tv públicas.

Éstas y otras reformas constitucionales deben ser aprobadas por la Asamblea Nacional del Poder Popular, «el único órgano de la República con autoridad constituyente y legislativa» (Artículos 70, 75). De acuerdo con las disposiciones de la Constitución para las reformas constitucionales, la Constitución misma puede ser modificada por la Asamblea Nacional con una mayoría cualificada de dos tercios. Si la modificación está relacionada con la regulación de «los derechos y deberes», como sería el caso con respecto a la libertad de expresión y de prensa, también debe ser aprobada por una mayoría de los ciudadanos en un referendun convocado por la Asamblea (Artículo 137).

Tal como he sugerido, ciertas decisiones constitucionales tomadas con anterioridad en Cuba podrían ayudar a que estas ulteriores reformas fuesen viables y mantuvieran la observancia de los procedimientos legales. En primer lugar, la reforma mínima aquí sugerida para hacer posible una elección competitiva es mucho menos extensa que la reforma constitucional aprobada por la Asamblea en 1992, y por tanto no debería aparecer como algo inalcanzable. Así como la disolución de la URSS motivó una amplia reforma constitucional, el hecho singular de la desaparición de Fidel Castro justificaría una iniciativa de alcance al menos similar. En segundo lugar, la aprobación inicial de la Constitución por referendun en 1976 podría hacer que cualquier modificación futura por referendun apareciera tan legítima ante los ojos de los partidarios del régimen como lo fue la Constitución misma desde el principio. Estos precedentes permitirían empezar un proceso que, en palabras de un exfranquista promotor de la reforma política en España en 1976-77, iría «de la ley a la ley», es decir, de la Constitución legal de Cuba, que fue hecha a medida para el régimen comunista, a una Constitución legal, parcial o totalmente nueva, que establecería un gobierno representativo y protegería el pluralismo político, sin ninguna quiebra de la legalidad en el camino.

UNA NUEVA LEY ELECTORAL

Como he indicado, una de las decisiones legislativas en la primera fase del proceso de reforma debería ser el establecimiento de una nueva ley electoral. Antes de discutir algunas posibles alternativas, examinaré las actuales reglas electorales y su funcionamiento. (La información oficial disponible sobre las elecciones de 1992-93 y 1997-98 procede en su mayor parte del diario *Granma*

y otras publicaciones oficiales, así como de las compilaciones de Castañeda, 1993, y Muñiz, 1993. La ley electoral fue publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, 2 de noviembre de 1992.)

La reforma constitucional de 1992 introdujo elecciones directas a las asambleas provinciales y nacionales, en contraste con su anterior elección indirecta desde las asambleas municipales. Aunque este cambio se presentó con una cierta alharaca como una gran innovación, de hecho simplemente reprodujo la elección directa de los soviets regionales y supremo que, en contraste con su anterior elección indirecta desde los soviets locales, fue introducida en la URSS tras la Constitución de 1936. Todos los demás regímenes comunistas de Europa oriental establecidos en la segunda mitad de los años cuarenta celebraron elecciones directas al Parlamento nacional desde el principio. En Cuba la elección de la Asamblea Nacional debe tener lugar cada cinco años, mientras que las de las asambleas provinciales y municipales están previstas cada dos años y medio (estos períodos coinciden exactamente con el del Soviet Supremo y el de los soviets regionales y locales, respectivamente, en la URSS). Todas las elecciones están sometidas a fuertes restricciones legales, como la que señala que cada votante debe elegir candidatos sólo sobre la base de sus cualidades y capacidades personales, sin tomar en cuenta ninguna posición sobre los temas ni ninguna propuesta política o ideológica, y la exclusión de campañas electorales propiamente dichas.

Las reglas electorales para las asambleas municipales son distintas que para las asambleas provinciales y nacional. Desde 1976, las asambleas municipales son elegidas en distritos uninominales con la regla de la mayoría, incluida una segunda vuelta por mayoría relativa si ningún candidato consigue una mayoría absoluta en la primera vuelta. El elemento clave es la designación de los candidatos, la cual es organizada a través de reuniones pre-electorales de votantes. De acuerdo con ciertas fuentes oficiales, alrededor de una mitad de los ciudadanos con derecho a voto asisten a estas reuniones previas, la mayoría de ellos mujeres y ancianos (Dilla et al., 1993, págs. 18-19). Los participantes votan a mano alzada. Cada pre-candidato es votado por separado, pero cada votante tiene el derecho de votar sólo por un pre-candidato. Esta combinación sugiere un estricto control sobre el voto de cada individuo por los organizadores de la reunión, ya que cada uno de los asistentes debe ser controlado al votar por su pre-candidato preferido para evitar que alguien vote varias veces. La característica más peculiar es que, de acuerdo con la ley, debe haber dos candidatos nominados para cada puesto a elegir en la asamblea, lo cual da una cierta posibilidad de elección a los votantes. Esta disposición contrasta con la práctica soviética tradicional de designar un solo candidato para cada puesto a cubrir y aparentemente ha creado oportunidades para elegir a un cierto número de delegados municipales no serviles y con cierta popularidad.

Las asambleas provinciales y nacional son elegidas en distritos municipales plurinominales. Para la Asamblea Nacional, cada distrito elige entre 2 y 5 diputados, hasta un total de 589 en 1993 y 601 en 1998. A diferencia de las elecciones municipales, la designación de los candidatos es bastante intrincada y de

hecho está estrechamente controlada desde arriba. Todos los delegados a las asambleas municipales pueden ser propuestos para ser nominados como candidatos a la Asamblea Nacional. Sin embargo, la nominación está en manos de la Comisión Electoral Nacional, la cual es nombrada por las direcciones nacionales de la Central de Trabajadores, de los Comités para la Defensa de la Revolución, de las Federaciones de Mujeres, de Campesinos y de Estudiantes, organizaciones oficiales únicas en sus correspondientes sectores fuertemente dominadas por los comunistas. A diferencia de lo que ocurría en la Unión Soviética, el Partido Comunista no nombra candidatos directamente, pero esto no impide un estricto control oficial de la selección de los candidatos. De acuerdo con la ley, la Comisión Electoral Nacional puede nombrar la mitad como máximo de los candidatos entre los delegados a las asambleas municipales. La Comisión nominó sólo 274 candidatos entre el muy amplio saco de 13.865 delegados municipales en 1993 y 278 entre 14.533 en 1998, por lo que tuvo la oportunidad evidente de seleccionar sólo leales del régimen. La mayoría de los candidatos a la Asamblea Nacional (el 54% en las dos ocasiones) fue seleccionada directamente por la Comisión Electoral. Los nominados son confirmados como candidatos por las asambleas municipales mediante voto a mano alzada.

La cuestión crucial es que, de acuerdo con una disposición explícita de la ley (Artículo 92), hay un solo candidato por cada puesto a cubrir en la Asamblea, sin opción para los votantes. Esta regulación no existía en la Unión Soviética. Según ciertos estudiosos, cuando se adoptó la Constitución soviética de 1936 hubo expectativas de que se permitiría una cierta competencia electoral, pero en las subsiguientes elecciones las candidaturas rivales fueron eliminadas por la policía (Carson, 1955, págs. 52, 63). En los regímenes comunistas de Polonia, Alemania oriental y Yugoslavia, en algunos distritos se nominaba más de un candidato por cargo a cubrir, aunque habitualmente se distinguía entre el candidato «escaño» y el candidato «excedente» (así mismo estrechamente controlado desde arriba), el cual se convertía en diputado «suplente» si obtenía una mayoría de votos. En Polonia y Alemania oriental la lista oficial de candidatos estaba formada por los distintos partidos fieles al «papel dirigente» de los comunistas; en el caso alemán los comunistas estaban en minoría en el Parlamento (Más detalles de estas formas de «pluralismo limitado» en Pravda, 1978). Obviamente, estas prácticas no convertían las elecciones en competitivas y equitativas; pero a partir de 1989 el sistema legal existente permitió introducir en varios casos una competición pluripartidista sin reformas legales drásticas.

La única opción que tiene el elector cubano de las asambleas provincial y nacional es votar por uno o por varios de los candidatos en el distrito (en una versión más bien perversa del 'voto aprobatorio', dada la ausencia de candidatos alternativos). El gobierno organiza fuertes campañas para votar en bloque, bajo el lema «Todos valen» en 1993 y «Voto unido» en 1998, una opción que es facilitada por la posibilidad de hacer un aspa en un gran círculo en la parte superior de la papeleta en vez de marcar individualmente los nombres

de los diversos candidatos. De acuerdo con los resultados oficiales, la participación fue del 99.6% y un 95% de los votantes votó en bloque en 1993, mientras que participó un 98.3% con 94.4% de voto en bloque en 1998. Por supuesto, en las dos ocasiones todos los candidatos fueron elegidos.

Si un candidato no obtuviera una mayoría de votos, dado que hay el mismo número de candidatos que puestos a cubrir, obviamente no existiría la posibilidad de una segunda vuelta de desempate. La disposición legal para esta inédita situación establece que nada menos que el Consejo de Estado puede elegir entre traspasar la elección a la asamblea municipal (creando así la posibilidad de nombrar a un candidato que hubiera sido rechazado por los votantes), dejar el escaño vacante y convocar una nueva elección con el mismo procedimiento.

La conclusión principal de este análisis es que, a pesar de cierta apertura en las elecciones municipales, la ley electoral de Cuba de 1992 no puede ser una herramienta válida para organizar una elección competitiva a la Asamblea Nacional. Debería aprobarse una nueva ley electoral. Si, como parece probable en un proceso hipotético de reformas dominado por la iniciativa de los gobernantes en el poder, los comunistas estuvieran interesados en mantener el mandato constitucional de la regla de la mayoría, deberían trazarse nuevos distritos uninominales. Otra situación menos probable podría conllevar alguna adaptación de los mecanismos previamente existentes, como el voto aprobatorio con regla de la mayoría relativa (lo cual podría favorecer la elección de candidatos de consenso). Sólo si la influencia de la oposición en las negociaciones previas fuera suficientemente fuerte o los comunistas fueran suficientemente pesimistas con respecto a sus posibilidades electorales, cabría prever la adopción de otras formas de listas no-bloqueadas con representación proporcional.

EN CONCLUSIÓN

1. He adoptado la hipótesis de que, tras la muerte de Fidel Castro, puede desarrollarse en Cuba un proceso de reforma política «desde arriba» con influencia significativa de los gobernantes en el poder. Este «modelo» está inspirado en la transición española de la segunda mitad de los años setenta y en ciertos procesos de transición desde el comunismo en Europa oriental a finales de los ochenta. El aspecto básico de este modelo es que en él se promueven reformas desde el régimen autoritario por medios legales. Quedan excluidas las represalias contra los ex-autoritarios y una completa ‘vuelta de la tortilla’ en la vida política.

2. Las reformas legales necesarias en Cuba para permitir una primera elección parlamentaria competitiva incluyen una reforma constitucional aprobada por la Asamblea Nacional saliente, la cual podría ser menos amplia que la reforma constitucional aprobada en 1992, así como su confirmación por referéndum popular, al modo como se aprobó la Constitución actual en 1976.

3. En esta hipótesis, es probable que se mantuvieran el esquema básico de régimen parlamentario y el principio electoral de la regla de la mayoría. Estos aspectos estarían en continuidad con las disposiciones constitucionales

existentes y, al mismo tiempo, corresponderían a la posición de unos gobernantes salientes con ventaja relativa para establecer las reglas del juego de la primera elección en su propio interés. Sin embargo, estas opciones institucionales también podrían suscitar un nivel relativamente alto de bipolarización política entre los comunistas en el poder y la oposición en forma de dos bloques enfrentados.

4. Sólo si las expectativas electorales de los gobernantes fueran relativamente pesimistas podrían éstos estar interesados en introducir una elección separada del Presidente para crear mayores oportunidades de mantener o alcanzar posiciones de poder. Una contienda presidencial directa también fomentaría la bipolarización entre los comunistas y la oposición. Sólo si la oposición tuviera un poder de negociación relativamente grande podría introducir un sistema electoral de representación proporcional (RP). Es, pues, poco probable que la típica combinación latinoamericana de presidencialismo y RP, que es habitualmente una fuente de conflictos entre Presidente y Parlamento, fuera adoptada al inicio de un proceso cubano de reformas «desde arriba».

5. Los estadios ulteriores de la construcción constitucional dependerían de los resultados inciertos de la primera elección, los cuales son particularmente difíciles de predecir tras un largo período de régimen autoritario. Otras experiencias de democratización muestran que los elementos de pluralismo institucional tienden a aumentar más que a disminuir cuando el proceso avanza, lo cual crea oportunidades para la política de consenso y para una amplia distribución de satisfacción política entre los diferentes grupos de la sociedad. Sin embargo, los pronósticos iniciales para Cuba presentados al principio de este artículo podrían hacer esta evolución relativamente difícil, al menos a medio plazo.

Referencias

- Carson, George Barr. 1955. *Electoral Practices in the USSR*. Nueva York: Praeger.
- Castañeda, Susana ed. 1993. *Proceso Electoral Cubano*. La Habana: Centro de Estudios sobre América.
- Colomer, Josep M. 1990. *El arte de la manipulación política*. Barcelona: Anagrama.
 - 1991. 'Transitions by Agreement. Modeling the Spanish Way', *The American Political Science Review*, 85, 4, págs. 1283-1302.
 - 1995a. 'Estrategias institucionales en Europa oriental', *Claves*, 49, enero-febrero.
 - 1995b. 'La vía cubana a la democracia', *Claves*, 51, abril.
 - 1998. *La transición a la democracia. El modelo español*. Barcelona: Anagrama.
- *Constitución de la República de Cuba*. La Habana: Editora Política.
- Dilla, Haroldo, Gerardo González y Ana-Teresa Vicentelli. 1993. 'Participación y desarrollo en los municipios cubanos'. La Habana: Centro de Estudios sobre América, ms. (in Castañeda, 1993).
- Muñoz, Mirta ed. 1993. *Elecciones en Cuba: ¿farsa o democracia?* Melbourne: Ocean Press.
- Pravda, Alex. 1978. 'Elections in Communist Party States', in Guy Hermet, Richard Rose y Alain Rouquié eds. *Elections Without Choice*. Nueva York: John Wiley.
- *República de Cuba. Ley Electoral*. 1992. La Habana: Asamblea Nacional del Poder Popular-Ediciones Entorno.
- Smith, Wayne. 1996. 'Cuba's Long Reform', *Foreign Affairs*, 75, 2, págs. 99-112.