

# CIUDADANÍA Y CULTURA CÍVICA EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA REPÚBLICA\*

*José A. Piqueras*

*El presente artículo examina algunos de los factores que dificultaron el correcto funcionamiento de la vida democrática en la primera república cubana. Sirviéndose de la noción de “cultura cívica”, contempla la elaboración del discurso de la ciudadanía, la actitud ante la representación y la alternancia políticas y la iniciativa del primer legislativo. El resultado fue un régimen contradictorio que unió el nacimiento del Estado a la constitución de un sistema formalmente democrático, incapaz de crear las condiciones básicas que sustentaran la confianza de la población y la representatividad de sus cargos electos.*

**Palabras claves:** ciudadanía, cultura cívica, cultura política, democracia, Cuba

This article examines some of the factors that made it difficult for democratic life to thrive in the first Cuban Republic. Using the concept of “civic culture”, it examines the development of the discourse of citizenship, the approach to political representation and alternation and the initiatives of the first legislation. The result was a contradictory regime which linked the birth of the State with the constitution of a nominally democratic system, unable to create the basic conditions required to sustain the people’s trust and the representativeness of the men holding public office.

**Keywords:** citizenship, civic culture, political culture, democracy, Cuba

---

\* Proyecto de Investigación BHA2002-02031 (MCyT).

*A mis alumnos de posgrado de la Universidad de Puerto Rico (Río Piedras, 2002), con quienes compartí algunas de las preocupaciones que aquí toman forma.*

La república que nace en Cuba en 1902 vivió días azarosos. No fue el mejor de los regímenes políticos pero durante un tiempo tampoco fue el peor de los posibles. El país se libró de la condición colonial y los cubanos pudieron darse instituciones propias y gobernarlas. Los ideales de la lucha revolucionaria se llevaron parcialmente a la práctica, en parte fueron sacrificados en el fragor de la pluralidad y la oposición de los intereses, en parte resultaron dilapidados. Los ciudadanos cubanos pudieron asociarse libremente y elegir a sus representantes, bien que los procedimientos presentaron deficiencias. El contexto latinoamericano de la época ayuda a explicar muchas cosas -sin llegar a determinarlas ni a proporcionar una coartada externa-, y el expansionismo norteamericano y su voraz apetito de Caribe también estuvo ahí.

A lo largo del primer tercio del siglo XX un reducido número de naciones americanas disponía de sistemas constitucionales respetados y sus autoridades eran sometidas a renovación periódica electoral, siendo todavía más escasas aquellas que habían reconocido el sufragio universal masculino, secreto y directo. A diferencia de todos estos países, la República de Cuba nació democrática y sus constituyentes la dotaron de instituciones representativas en justa oposición al dominio, la arbitrariedad y la exclusión a la que había sido sometida la población durante el gobierno colonial. La democracia representativa cubana, sin embargo, manifestó pronto defectos de funcionamiento que muy pronto fueron puestos de relieve en el país y fuera de él.

Ante los primeros síntomas de un comportamiento irregular del sistema político, revelado en los procesos electorales y en el pronunciamiento armado de 1906, conato de una guerra civil que el calificativo “guerrita” parece empequeñecer, los halcones de Washington se apresuraron a proclamar la incompetencia de los nativos para el autogobierno

a pesar de disponer de leyes e instituciones representativas impecables. La corriente anexionista cubana creía ver confirmados sus peores augurios.<sup>1</sup> Los intelectuales críticos de la generación fundadora de la República -los Varona, Sanguily, Loveira, Márquez Sterling, Ortiz, el grupo de la revista *Cuba Contemporánea* (1913-1927)- adoptaron una actitud comprensiva hacia el aprendizaje accidentado del régimen democrático al que nada había predispuesto la experiencia colonial y cuyos problemas parece presagiar en algún momento José Martí,<sup>2</sup> un régimen que se habría pasado después de una cruenta guerra y de la ocupación por una potencia extranjera. Más adelante expresaron, no sin cierta perplejidad, su desilusión ante la ausencia de los valores republicanos que cabía esperar de la edificación de la nacionalidad. Buscando un motivo al fracaso, acabaron atribuyéndolo en buena medida a la ausencia de una clase media sólida o de virtudes absolutas. Quizás también los intelectuales críticos contribuyeron a matar la República “con una sobredosis de idealización”, escribe Enrico Mario Santí.<sup>3</sup>

En las páginas que siguen nos interrogamos por la causa del deficiente discurrir de las instituciones prescindiendo del argumento de la pretendida ausencia de un segmento social intermedio en Cuba. Evitamos aquí la cuestión de las condiciones para el surgimiento de la democracia y el alcance

---

<sup>1</sup> “Indudablemente, el deseo de ponerse bajo la jurisdicción y dirección del Gobierno de los Estados Unidos continúa vivo entre el gran contingente extranjero y un corto número de cubanos que poseen bienes y temen se repitan los desórdenes”, escribe el gobernador Charles E. Magoon, “Informe de la Administración provisional desde 13 de octubre de 1906 hasta el 1º de diciembre de 1907”, reproducido en Hortensia Pichardo, *Documentos para la historia de Cuba*. La Habana, Ciencias Sociales, 1969, tomo II, p. 302.

<sup>2</sup> Rafael Rojas, “Otro gallo cantaría. Ensayo sobre el primer republicanismo cubano”, en José Antonio Aguilar y Rafael Rojas (coords.), *El republicanismo en Hispanoamérica. Ensayos de historia intelectual y política*. México, Fondo de Cultura Económica-CIDE, 2002, pp. 307-309. Respecto a Martí, sostiene Rojas que asumió la noción virtuosa de la república, asociada a la construcción de la nación, en lugar de la noción maquiavélica -conflictual y poblada de intereses- más cercana a la formulación del Estado.

<sup>3</sup> Enrico Mario Santí, “Primera República”, en *Bienes del siglo. Sobre cultura cubana*. México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 131.

de ésta: nos referimos a su arraigo y conservación una vez encontramos instaurado un sistema representativo, aunque ambas cuestiones están íntimamente relacionadas. En nuestro análisis partimos de la premisa de que el movimiento independentista aspiraba a instaurar un régimen democrático basado en la libertad, la igualdad civil y política, el respeto a los derechos ciudadanos y el principio de representatividad de los gobernantes, de modo que la democracia cubana no fue una imposición norteamericana. Una indagación de mayor alcance debería comenzar por demostrar nuestro postulado inicial, analizando las ideas y las tradiciones de los sectores que se adhieren a la causa de la independencia.

Almond y Verba formularon hace tiempo un modelo de cultura política especialmente favorable para la estabilidad de la democracia liberal que consiste en la combinación de la confianza de la población hacia el sistema y el respeto a las autoridades con una actitud moderadamente participativa en la política activa. A este tipo de creencias, actitudes y predisposiciones en la que son socializados los activistas y los ciudadanos en diversa medida lo llamaron *cultura cívica*. Hoy pocos autores aceptarían una relación de causalidad entre cultura y efectividad democrática, que reservaría la calidad del sistema a un corto número de países y fijaría las condiciones de acceso al sistema en la adquisición de ciertos comportamientos autónomos de los procesos sociales.<sup>4</sup> Los estudios empíricos, por el contrario, tienden a establecer que las actitudes políticas son adquiridas y dependen en buena medida de la experiencia participativa de los ciudadanos (en lugar de darse a la inversa) y de la interacción entre ciudadanía y política, que corresponde al uso que en nuestro análisis haremos del concepto “cultura cívica”. Aplicadas estas reflexiones al caso cubano, resulta de particular interés el examen de las condiciones en las que un Estado cuyo nacimiento está unido a la constitución de un régimen

---

<sup>4</sup> Gabriel Almond y Sidney Verba, *La cultura cívica*. Madrid, Euroamérica, 1970. Maurice Duverger, *Sociología de la política*. Barcelona, Ariel, 1983 (3ª reimpr.), pp. 125-131.

formalmente democrático asiste desde fecha temprana al descarrilamiento de los procedimientos que hacen efectiva la democracia. Nuestra atención se detendrá en el discurso de la ciudadanía, la actitud ante la representación y la alternancia y la iniciativa del primer legislativo, a modo de exploración preliminar e invitación al debate.

### CIUDADANÍA, ORDEN Y DERECHO

Desde una perspectiva sociológica se ha sostenido que Cuba carecía de clase media desde que ésta entró en crisis a raíz de la Guerra de los Diez Años. El conflicto habría arruinado a la burguesía nativa, básicamente localizada en el centro y oriente de la Isla, mientras la crisis originada por el final de la esclavitud, la caída del precio del azúcar y la dependencia financiera arrojaron a los cubanos de la propiedad de los grandes ingenios. Sólo los españoles y los indiferentes conservaron su posición, afirmó José Antonio Ramos, uno de los primeros autores que en 1916 propuso esta explicación. Las anomalías en el funcionamiento de las instituciones republicanas vendrían originadas por esa ausencia, afirmó poco después otro escritor, Miguel de Carrión, para quien el lugar de la clase media lo había ocupado una “clase política” ávida de enriquecimiento. La desviación, el juego de las sustituciones espurias, se explicaba porque la “industria política” era la única actividad remunerativa que resultaba accesible a los cubanos después que la economía productiva había pasado a manos extranjeras: “La clase política cubana surgió a la vida entre nosotros -escribe Carrión en 1921-, porque teníamos que constituir artificialmente una democracia con nuestros elementos nativos, y las democracias necesitan de la clase media para subsistir. [...] en vez de llevar al poder público una representación proporcional de la riqueza, llevamos la riqueza a manos de los representantes del poder público”, los dirigentes de los partidos y empleados del Estado.<sup>5</sup> Carrión,

---

<sup>5</sup> José Antonio Ramos, *Manual del perfecto fulanista*. La Habana, 1916, y Miguel Carrión, “El desenvolvimiento social de Cuba en los últimos veinte años”, *Cuba*

observador de actitudes y censor de abusos, no parece muy convencido de la oportunidad de la democracia cubana, que al carecer de sustento social resultaba impuesta. Pareciera que la inadecuación del sistema a la sociedad cubana hubiera favorecido su corrupción.

Carrión -ha señalado Jorge Ibarra- ignoraba que el camino seguido favorecía subsidiariamente la formación de una burguesía agraria media.<sup>6</sup> Formación subsidiaria de una burguesía, hay que añadir, subordinada al hacendado-industrial y al gran capital comercial, cubano -también- y extranjero, al que aparece uncida: si su producción está destinada a los centrales o precisa de las casas exportadoras para llegar a los circuitos exteriores, lo que hace que se presupongan mutuamente pero también que rivalicen por retener los beneficios, la común amenaza de la cuestión social despierta el instinto de conservación de clase. Únicamente cuando los precios del dulce se desplomaron en los años veinte, algunos intelectuales de la pequeña burguesía agraria -Ramiro Guerra de forma destacada- elaboraron una crítica del latifundio y un canto al desaparecido propietario agrícola sobre el que debería haberse edificado la nación y el sistema político.<sup>7</sup> Pero no conviene que nos dejemos llevar por las apariencias: las clases medias agrarias formaron parte del movimiento nacionalista que llevó a Machado al poder y consintió la deriva represiva que se inaugura a finales de 1925 y conduce a la dictadura. A la postre, Ramiro Guerra sirvió a Machado en calidad de secretario de la Presidencia.<sup>8</sup>

---

*Contemporánea*, vol. 105, septiembre de 1921, citado en Francisco López Segrera, *Raíces históricas de la revolución cubana*. La Habana, Ediciones Unión, 1980, pp. 298-300.

<sup>6</sup> Jorge Ibarra, *Cuba: 1898-1921. Partidos políticos y clases sociales*. La Habana, Ciencias Sociales, 1992, p. 72.

<sup>7</sup> Ramiro Guerra Sánchez, *Un cuarto de siglo de evolución cubana*. La Habana, Librería Cervantes, 1924, y *Azúcar y población en las Antillas*. La Habana, Ciencias Sociales, 1970 [edición original de 1927]. Véase el agudo análisis de Arcadio Díaz Quiñones, "El enemigo íntimo: cultura nacional y autoridad en Ramiro Guerra y Sánchez y Antonio S. Pedreira", *Op. Cit. Boletín del Centro de Investigaciones Históricas*, núm. 7, 1992, pp. 9-65.

<sup>8</sup> La inserción de la crítica de Guerra al latifundio en la crisis de los 20 y sus efectos sobre la economía y la población, así como la réplica de Ortiz, en Enrico Mario

En Enrique José Varona, el pensador más destacado de la época, encontramos la crítica liberal mejor fundada sobre las deficiencias del sistema republicano, del que era firme partidario. Según sus convicciones, los cubanos habían combatido por el mismo principio que cimentaba el derecho público en los Estados Unidos: “el consentimiento de los gobernados es lo que legaliza el poder de los gobiernos”. El discurso de Varona en los primeros tiempos abunda en la construcción de la ciudadanía y del Estado de derecho, asociados a la formación de la República en Cuba: “El soldado y el agitador deben disponerse a trocarse en ciudadanos”, escribe en 1898, días después de proclamarse el cese de las hostilidades. Para ello era preciso llevar a Cuba “el espíritu de tolerancia y concordia” e instaurar un gobierno estable que permitiera “acumular riqueza y acumular ciencia”.<sup>9</sup> Su ideal republicano, en el más estricto marco democrático-burgués, queda resumido en la divisa de “vivir la vida de la libertad y del derecho” a fin de promover “el bien positivo de la paz, el orden y el progreso”.<sup>10</sup>

En Varona encontramos los presupuestos de la república democrática: la idea de libertad, la creencia en la comunidad política y la necesidad de la “virtud cívica”, los valores que alientan la promoción de bienes públicos. Varona, sin embargo, creía preciso un proceso de aprendizaje de la civilidad que confiaba a la labor educativa del Estado y a la constitución gradual de la patria. La primera condición -la socialización política de la multitud- nos remite a la tradición política en la que mirarse y de la que extraer hábitos o patrones normativos institucionales. Casi todo estaba por hacer en ese

---

Santí, “Fernando Ortiz, o la crítica de la caña”, *op. cit.*, pp. 138-144. También el juicio crítico de Juan y Verena Martínez Alier, *Cuba: economía y sociedad*. París, Ruedo Ibérico, 1972, pp. 74-108.

<sup>9</sup> Enrique José Varona, “Al pueblo de Cuba” (10 de septiembre de 1898), en *De la colonia a la República. Selección de trabajos políticos*. La Habana, Sociedad Editorial Cuba Contemporánea, 1919, pp. 198 y 200.

<sup>10</sup> “Carta al general M. Ramos, presidente del Partido Republicano” (21 de agosto de 1900) y “1895-1902”, *ibid.*, pp. 208 y 212.

sentido. La experiencia de la última etapa colonial era muy limitada y los valores más útiles procedían de la pujante sociedad civil. La segunda tarea exigía “un mediano concierto en la vida colectiva” al que debían supeditarse durante un tiempo las legítimas aspiraciones partidarias.<sup>11</sup> En suma, reivindicaba la cooperación, o tolerancia recíproca, que facilita la creación de un marco democrático respetado y estable.

Una población pobre e ignorante, sin suficiente arraigo en la tierra debido al numeroso proletariado rural, escasamente implicada en la propiedad de los medios de producción, no constituía la mejor base para asentar instituciones sólidas sino que daba aliento a las pugnas entre “grandes y pequeños caciques de las provincias, y de los grandes patronos y sus secuaces en la capital y en las ciudades importantes”.<sup>12</sup> Esos caciques y patronos se mostraron interesados desde fecha temprana en perpetuar unos desequilibrios sociales de los que obtenían las clientelas en su disputa del poder. La actitud gregaria de la multitud, maleable conforme a su visión de las cosas, y la experiencia de los primeros comicios condujo a Varona a repensar el ciudadano sobre el que descansaba la responsabilidad de la selección de las autoridades. En vísperas de las elecciones de noviembre 1905 se pronunció públicamente por modificar la ley electoral y restringir el derecho de sufragio, excluyendo del voto a los analfabetos y a quienes carecieran de medios de subsistencia. El liberal muta en conservador siguiendo los pasos de tantos otros intelectuales positivistas latinoamericanos, distantes por igual del caudillismo populista, de las posiciones reaccionarias y de una democracia cuya hora todavía no creen llegada pero

---

<sup>11</sup> Enrique José Varona, “Recepción en la Academia Nacional” (1915), en *Política y sociedad*. La Habana, Ciencias Sociales, 1999, p. 250. Sobre el peso del gradualismo en los esquemas intelectuales de este autor, véase Consuelo Naranjo Orovio, “Evolución y revolución en el pensamiento científico de Enrique José Varona”, en María Teresa Cortés, Consuelo Naranjo y A. Uribe (eds.), *El Caribe y América Latina. El 98 en la coyuntura imperial*. Morelia, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 1999, tomo II, pp.183-202. Sobre el alcance de su positivismo, Medardo Vitier, *Las ideas y la filosofía en Cuba*. La Habana, Ciencias Sociales, 1970, pp. 235-248.

<sup>12</sup> Varona, “La tréguva política”, *De la colonia a la República...*, pp. 231-232.

cuyos postulados admiten. Y es que para el liberalismo de ideología positivista que en Cuba representa Varona puede afirmarse lo que Ciro Cardoso señala para Centroamérica en la época de las reformas liberales, y que sin dificultad podemos hacer extensible al México del Porfiriato (Justo Sierra sería su máximo exponente) y a buen número de los países sudamericanos: la convicción en que el progreso económico bajo un fuerte control político y social debía preceder a la democracia, ideal político al que no se renuncia pero se pospone.<sup>13</sup> El gradualismo liberal, que implica exclusiones transitorias y no renuncia a la imposición, aparece unido a la desconfianza que despiertan los grupos subalternos, indígenas y campesinos en el continente americano, negros y jornaleros en Cuba. El control social y político debía posibilitar la sumisión y la integración que hicieran factible el pleno desenvolvimiento del régimen capitalista donde cada elemento de la sociedad asumiera su función sin ocasionar distorsiones tales como falta de disposición hacia el trabajo contratado, encarecimiento de los costes laborales o protestas.

Al producirse el alzamiento liberal de agosto de 1906, Varona atribuyó la crisis republicana al espíritu de facción que se había adueñado del régimen desde su constitución, cuando cada uno reclamaba que “solo ellos eran la república”. Para el camagüeyano, los sublevados buscaban la intervención norteamericana ignorando que la enmienda Platt estaba para sostener un gobierno cubano que “de cualquier modo que sea, pueda llamarse un gobierno *de jure*”, esto es, el de Estrada Palma. En su opinión, lo que interesaba al país en aquella tesitura era “el triunfo de los principios de derecho que aseguren la estabilidad de las instituciones”. El orden y el derecho debían ir juntos para sostener la libertad y la justicia. De ahí que tampoco dejara de reprobar la conducta de las autoridades estradistas: los gobernantes -afirma- no podían servirse del poder para privar a la minoría de su representación,

---

<sup>13</sup> Ciro F.S. Cardoso, “América Central: la era liberal, c.1870-1930”, en Leslie Bethell (ed.), *Historia de América Latina*. 9, Barcelona, Crítica, 2000, p. 205.

oprimir al adversario o poner el Estado al servicio de un partido determinado.<sup>14</sup> Ahora bien, la acción insurreccional, la apelación a la violencia en una sociedad civilizada, era una trasgresión inadmisibles del derecho que desacreditaba la causa defendida y ocasionaba un mal mayor de consecuencias duraderas: “Si de cualquier modo que sea sentamos el precedente de acudir a la fuerza para restaurar el derecho, ya en Cuba no imperará sino la fuerza”, añade.<sup>15</sup> Amaga el fantasma del insurreccionalismo latinoamericano, el caudillismo y los dictadores.

La conducta de los Estados Unidos en ese trance resultaba a Varona contraria al sentido jurídico y al tratado que posibilitaba la intervención: los delegados americanos habían aceptado las reclamaciones de los insurrectos como base de acuerdo, exigiendo al gobierno *de jure* por él reconocido su abdicación ante una insurrección armada.<sup>16</sup> Era algo inaudito para lo que con enorme lucidez se apresta a buscar explicación en la situación económica del país. Cuba había dejado de ser una colonia pero seguía siendo una tierra de explotación: “es hoy una factoría gobernada por los cubanos y explotada por capitales extranjeros”, escribe; esa era la fuerza “que actúa en el fondo de este caos, la que ha traído la escuadra [...] y la que ha conducido por la mano a los mediadores”, que no habían llegado para saber de qué parte estaba la razón y quién tenía más votos, sino “a salvar la riqueza amenazada”. Y concluye: “Los sublevados, a sabiendas o no, han descubierto el talón de Aquiles de nuestra situación y amagan ese sitio vital”.<sup>17</sup> Los mismos sublevados de 1906, a sabiendas de lo que buscaban, protagonizaron el alzamiento de 1917 en contra del descomunal fraude electoral. Pero entonces la fuerza de los capitales extranjeros, fieles al principio de salvaguardar la riqueza amenazada, como Varona había entrevisto, estuvieron junto al

---

<sup>14</sup> Enrique José Varona, “El abismo”, *De la colonia a la República...*, p. 215.

<sup>15</sup> *Ibid.*, “El interés del país”, p. 220.

<sup>16</sup> *Ibid.*, “El talón de Aquiles”, p. 223.

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 224-225

gobierno constituido de Menocal que a sus ojos aparecía como su mejor garante.

En 1915, con motivo de su ingreso en la Academia de Artes y Letras, Varona pronuncia un discurso que contiene una de las mayores críticas de la realidad en que se había convertido el régimen republicano. Sus palabras están cargadas de una autoridad especial, pues a la postre era entonces Vicepresidente. “Cuba republicana parece hermana de Cuba colonial”, dice. En tan solo quince años, en lugar de fortalecerse era presa de la descomposición política. Había regresado “la incompetencia, el favor, el nepotismo y la corrupción”. A la herencia del pasado se unían las “flaquezas del carácter”, la responsabilidad de los gobernantes y de los gobernados. “Los males públicos son la obra de todos”,<sup>18</sup> sostiene en clave moral, sin ampararse esta vez en explicaciones socioeconómicas ni apuntar, como había hecho en 1906 y volvería a hacerlo más tarde, a la vulnerabilidad de un sistema sometido a ambiciones extranjeras ante las que cualquier sector doméstico podía verse tentado de halagar sin medir el precio satisfecho por verse favorecido.

Hubo otras voces, bastante menos influyentes, que adoptaron una perspectiva democrática y cívica en la crítica del funcionamiento de los partidos y de la edificación de la ciudadanía. El mulato Juan Gualberto Gómez y el negro Rafael Serra Montalvo se contaron entre ellos. El empeño de Serra en modelar “conciencias ciudadanas” lo llevó a reivindicar la acción de la población de color por la igualdad civil desde la época de la colonia y a promover su continuidad en contraste con quienes todo lo aguardaban de unas instituciones estatales que se habían hecho acreedoras de desconfianza a la vista de su evolución. Frente a la vía institucionista, Serra opone el fomento de la sociedad civil como alternativa en la construcción del ciudadano cívico, llamándolo a participar en la vida

---

<sup>18</sup> Varona, “Recepción en la Academia Nacional”, en *Política y sociedad...*, pp. 248-251.

asociativa independiente que promovía la igualdad, la educación, la virtud y el sentimiento de nación.<sup>19</sup> Sin embargo, este discurso ciudadano cívico encontró importantes limitaciones para prosperar entre la población. Apuntaremos dos causas, una personal y otra que hunde sus raíces en el orden social. Serra carecía del prestigio del libertador combatiente, había vivido más de dos décadas emigrado y si su voz había alcanzado alguna notoriedad en los círculos de Nueva York, desde su regreso al país en 1902 mantuvo un perfil político bajo: en 1902 Estrada Palma le proporcionó un empleo en Correos, en 1904 fue elegido representante estradista para la Cámara disuelta dos años más tarde con la intervención americana y aunque volvió a salir elegido en 1908 por el Partido Conservador, murió un año después. Serra, al igual que Juan Gualberto Gómez, pertenecía a la minoría de color en una república que abogaba por la integración pero en la que se conservaban importantes prejuicios raciales. Su discurso armónico e igualitario acababa siendo una continuidad de la lucha por la superación de los obstáculos que encontraban negros y mulatos antes que un mensaje sobre la ciudadanía que la sociedad en su conjunto estuviera predispuesta a escuchar.

La República tuvo sucesivas oportunidades de rehabilitación y cada una fue percibida como una ocasión perdida. A mediados de la segunda década de vida republicana, después de haber conocido tres administraciones presidenciales diferentes y la segunda ocupación norteamericana, el desengaño hizo aparición en círculos intelectuales. La desconfianza hacia la población, perceptible en las propuestas de restringir el sufragio y de reformar la Constitución, o en la creencia de que la democracia era inviable

---

<sup>19</sup> Véase Alejandra Bronfman, “Buenas promesas y malas costumbres’: Rafael Serra Montalvo opina sobre la corrupción y la virtud”, en Olga Portuondo Zúñiga y Michael Max P. Zeuske Ludwig (coords.), *Ciudadanos en la nación*. Santiago de Cuba, Fritz Thyssen Stiftung/Oficina del Conservador de la Ciudad, 2002, pp. 25-33. También, Pedro Deschamps Chapeaux, *Rafael Serra y Montalvo: obrero incansable de nuestra independencia*. La Habana, UNEAC, 1975.

ante la ausencia de una base social propicia, se trasladó también a los dirigentes políticos y al propio régimen. Alejo Carpentier, exponente de la reacción crítica de la nueva generación de los años veinte, supo reflejar el clima de desmoralización nacional en un pasaje de su primera novela, *Écue-Yamba-Ó*. En ella satirizaba las alternativas que dominaron la escena electoral por espacio de dos décadas: el “Tiburón-con-sombrero-de-jipi”, el “Mayoral-que-sonaba-el-cuero” y el “Chino-de-los-cuatrogatos”, es decir, José Miguel Gómez, Mario García Menocal y Alfredo Zayas. Y puesto que la población daba por descontado “que cualquier candidato electo acababa siempre por *chivar* a sus electores”, y que el opositorismo ocasionaba problemas, “cualquier *dotol* vestido de dril blanco, y escoltado por tres *osos* blandiendo garrotes, así fuese liberal o conservador, era un elemento de trascendental importancia para el porvenir de la nación, desde el momento que soltara generosamente el *manguá* que adquiere sufragios...”.<sup>20</sup> Tales métodos conducían a la descalificación absoluta de la condición de ciudadano: la desvalorización del sufragio y la resignación ante los abusos políticos a los que se responde con el “choteo”, la actitud descreída y burlesca arraigada en la cultura cubana. Ahora bien, “la política -coloca Carpentier en boca de su personaje- era lo único que le ponía a uno en contacto directo con la ‘gente de arriba’”, aguda observación que nos remite a una escisión entre la sociedad civil y la sociedad política y a la oportunidad que los individuos hallan en su inclusión en las redes de patronazgo para contar, recibir protección o percibir algún beneficio.

Si las irregularidades acompañaron al régimen incluso desde antes de su nacimiento, no es menos cierto que hasta 1927 la opinión pudo expresarse en Cuba con amplio margen de libertad y la persecución política y la eliminación del adversario resultaron desconocidas, a diferencia de lo que sucedía en numerosos países del entorno. La sociedad republicana, entre tantos desatinos políticos, dio cobijo a una

---

<sup>20</sup> Alejo Carpentier, *Écue-Yamba-Ó*. Madrid, Alianza Editorial, 2002, p. 115.

espléndida eclosión cultural, a una cultura orgánicamente unida a las clases medias y a los sectores populares emergentes, cuando no fruto del desclasamiento vital. Desde una óptica elitista el fenómeno quedó oculto por la crisis de la “alta cultura”, que Mañach relacionó con la mediocre experiencia republicana.<sup>21</sup> La peor influencia de Ortega y Gasset también llegó al Caribe.

La crisis de la década de 1920, crisis social y política, y todavía más política cuanto mayor profundidad alcanzó la sima social, acabó arrastrando el juicio sobre la totalidad del régimen y la posibilidad de regenerarlo. Y es que las insuficiencias del sistema no lo descalifican por completo sino cuando existe voluntad de destruirlo indistintamente de la viabilidad de su recuperación. A mediados de la década de 1920 esta última perspectiva se abrió paso. Con el machadismo no había otra alternativa que la insurrección, tanto más justificada ahora cuando los gobernantes habían aniquilado todo vestigio de legalidad.

## CONSOLIDACION REPUBLICANA Y CULTURA CÍVICA

Al echar a andar el 20 de mayo de 1902 la República de Cuba tenía ante sí numerosos retos. Entre los primeros estaba proporcionar prosperidad a unos ciudadanos que tantos sacrificios se habían visto obligados a realizar para acceder a la libertad, bien que siempre sería difícil medir la distancia entre los logros y las expectativas creadas. En el orden político, las mayores exigencias de la República se dirigían a convertir a los antiguos súbditos y colonos en ciudadanos, y asegurar la gobernabilidad de la nación y de sus instituciones. Después de varias décadas denunciándose la arbitrariedad del poder español y la ignorancia de los derechos de los hijos del país, la difusión de los valores republicanos -cierta “virtud cívica”- constituía la mejor garantía de respeto a la ciudadanía y de voluntad de afianzar la democracia representativa.

---

<sup>21</sup> Jorge Mañach, *La crisis de la alta cultura en Cuba*. La Habana, Impr. y Papelería La Universal, 1924.

Para lograr estos propósitos, el nuevo régimen contaba con el entusiasmo de la población. Las condiciones de los primeros años del nuevo régimen fueron propicias. A pesar del bajo precio que alcanzaba el azúcar en el mercado mundial se relanzó la actividad económica. Las líneas generales de la reconstrucción habían sido trazadas durante el periodo de ocupación. Los presupuestos en el primer ejercicio republicano (1902-1903) limitaron los ingresos a 17.5 millones de pesos y previsoramente fijaron los gastos en 14.8 millones. Como se ha señalado, era el presupuesto más bajo en la historia de Cuba desde mediados del siglo XIX para una república “modesta, conservadora y paternal”, en palabras de Santovenia.<sup>22</sup> Frente a la demanda de grandes inversiones en servicios públicos se impuso la opinión de las fuerzas económicas y del antiguo anticolonialismo moderado partidario de una reducida presión fiscal. El comercio exterior, sin embargo, no cesó de crecer y al cabo de cuatro años la Hacienda cubana alimentada con las cargas aduaneras había acumulado un envidiable superávit de 13 millones de pesos.

De 1900 a 1907 la población creció en Cuba un 30.3%, el mayor aumento de su historia en un periodo similar, hasta superar los dos millones de habitantes. La Isla recibió 155,252 inmigrantes —el 83% eran españoles—, un buen exponente de las oportunidades que ofrecía la nueva nación.<sup>23</sup> Lentamente iba modificándose la estructura laboral: todavía el 47.6% de la población activa está formada por agricultores, asalariados en la mayor parte, pero con respecto al censo de 1899 se registra

---

<sup>22</sup> Según Emeterio S. Santovenia y Raúl M. Shelton, *Cuba y su historia*. Miami, Cuba Corporation Inc., 1966 (2ª. ed.), tomo III, p. 10. Valoraciones distintas del periodo en Julio Le Riverend, *La República. Dependencia y revolución*. La Habana, Editora Universitaria, 1966; Teresita Yglesias, *Cuba, primera república, segunda ocupación*. La Habana, Ciencias Sociales, 1976; Joel James Figarola, *Cuba 1900-1928: la república dividida contra sí misma*. La Habana, Universidad de Oriente, 1976; Louis A. Pérez Jr., *Cuba Under the Platt Amendment 1902-1934*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1986; y Jorge Ibarra, *op. cit.*

<sup>23</sup> Victor H. Olmsted (comp.), *Cuba: population, history and resources, 1907*. Washington, United States Bureau of the Census, 1909, pp. 106 y 132.

en 1907 un descenso del personal doméstico y de servicio - residuo de un sistema arcaico- y, lo que resulta muy significativo del nuevo dinamismo, una ganancia para la industria (+1.4%), el comercio y el transporte (+4.8%).<sup>24</sup>

La política educativa, en la que se volcó la Administración estradista dando continuidad e impulso a las medidas introducidas por el gobierno interventor, comenzaba a dar sus frutos. En 1907 se hallaban escolarizados un 36% de los jóvenes comprendidos entre los 6 y los 18 años, el doble de la población de esa misma edad que lo estaba en 1899 y una cifra que, por ejemplo, no conocería España hasta casi tres décadas después. Donde mayores avances relativos se habían producido era entre la gente negra y mulata, pues presentaba un porcentaje de escolarización similar -incluso un punto porcentual superior- al de la población blanca. La diferencia entre alfabetizados según etnia o género se acortaba. La asistencia habitual a la escuela era muy elevada, del 78.8%, superior en nueve puntos a la media norteamericana.<sup>25</sup>

Sin duda, como toda sociedad en movimiento, había conflictos de diversa índole pero ninguno presentaba especial gravedad en los primeros años de la independencia que no pudiera ser resuelto mediante la negociación y el acuerdo... con la excepción de la protesta obrera artífice de la primera huelga general, en noviembre de 1902, ahogada con la fuerza. Se dieron pasos en el avance de la población negra pero persistió o se reintrodujo en la sociedad cierta discriminación racial. Otros la han evaluado.<sup>26</sup> El conflicto estalló cuando el Congreso aprobó la prohibición de los partidos raciales y un grupo de color creyó que podía presionar alzándose en armas, como habían hecho los liberales en 1906. La caza del negro dejó unos tres mil muertos.

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 216.

<sup>25</sup> *Ibid.*, pp. 122-123.

<sup>26</sup> Tomás Fernández Robaina, *El negro en Cuba, 1902-1958. Apuntes para la historia de la lucha contra la discriminación racial*. La Habana, Ciencias Sociales, 1990; Alejandro de la Fuente, *Una nación para todos. Raza, desigualdad y política en Cuba, 1900-2000*. Madrid, Editorial Colibrí, 2000.

La creación de una cultura cívica sobre la que fundamentar la convivencia y la ciudadanía republicana exigía un ejercicio continuado de respeto a la ley y a las instituciones, así como el reconocimiento escrupuloso de la igualdad sobre la que se edificaba la soberanía. Y eso remitía en primer lugar a la práctica cotidiana del poder y a la actitud de los representantes políticos.

A las elecciones para la Asamblea Constituyente acudió el Partido Nacional Cubano con la pretensión de ir *al copo* de la representación política, una práctica aprendida del Partido de Unión Constitucional -la fuerza integrista de la época colonial- para dejar sin puestos a las minorías. Para la consolidación de una sólida cultura cívica también fue un mal precedente el retraimiento de Bartolomé Masó en las elecciones presidenciales de diciembre de 1901. Masó alegó falta de independencia de la Junta Central del Escrutinio, cuando había sido designada a propuesta de la Convención Constituyente antes de darse a conocer los nombres de los aspirantes. La descalificación de los comicios aduciendo ausencia de garantías en el ejercicio del derecho electoral mereció escaso crédito.

Por el contrario, frente a lo que suele afirmarse, la decisión de Estrada Palma de optar a la reelección en 1905 no parece una cuestión legalmente discutible o que forzara las reglas del sistema. La Constitución, en cuya redacción participaron algunos de quienes más tarde impugnaron la segunda postulación del presidente, admitía esa posibilidad y en los Estados Unidos, donde la ley fundamental había buscado inspiración, era una práctica habitual que el primer mandatario optara a revalidar el puesto en las urnas. Se trataba, pues, de una aspiración legítima y de una decisión conforme con la legalidad constitucional. No obstante, desencadenó contra el presidente una campaña deslegitimadota en la que participaron los nacionales, los republicanos villareños y hasta Máximo Gómez, que volvía a reservarse para sí, como en 1901, el papel de "Gran Elector".

Tomás Estrada Palma había sido elegido en 1902 con el acuerdo de los dos grandes partidos, el apoyo de la mayoría de los generales del Ejército Libertador y un amplio respaldo social. Al margen de lo discutible que pueda ser considerada

su gestión, en lo que no entraremos aquí, debe reconocerse que los partidos no se lo pusieron fácil. Nada más llegar a La Habana en mayo de 1902 debió hacer frente a la pretensión de uno de los grupos a los que debía la postulación, el Republicano de Las Villas, que deseaba influir en la designación de los secretarios cuando la totalidad de los constituyentes se había inclinado por establecer un sistema presidencialista en lugar de otro parlamentario. Como Estrada se resistiera e invocara sus prerrogativas, los republicanos, mayoritarios en la Cámara de Representantes, amagaron con retrasar la constitución de la misma y posponer así el escrutinio y la toma de posesión del presidente.<sup>27</sup>

La voluntad de Estrada Palma de acceder a un segundo mandato desató el rechazo de quienes buscaban la alternancia y el presidente dio un paso en la delimitación de los espacios políticos al ingresar en enero de 1905 en el Partido Moderado, que le había propuesto la continuidad. Acto seguido dio por terminado el gobierno donde tomaban asiento prohombres de la coalición, ahora enfrentados en una sórdida lucha con la vista puesta en la sucesión presidencial, y designó otro de personas afines, el denominado “gabinete de combate”, del que formaban parte varios antiguos jefes del Ejército Libertador. Con razón se ha reprochado a Estrada Palma falta de habilidad política para el compromiso y la negociación entre intereses opuestos. Sin embargo, después de haberse rodeado de colaboradores ajenos a las fuerzas libertadoras, acabó ganándose a un grupo de generales para su aspiración reeleccionista e incluso incorporó a la vicepresidencia a Manuel Sanguily en marzo de 1905 cuando Luis Estévez Romero presentó la renuncia. Sanguily simbolizaba la tradición nacionalista irreductible, de la que carecía el presidente. En la propuesta de reelección acompañó a Estrada Palma en la vicepresidencia el general Domingo Méndez Capote, presidente del Partido

---

<sup>27</sup> Rafael Martínez Ortiz, *Cuba. Los primeros años de independencia*. París, Editorial Le Livre Libre, 1929, pp. 407-408.

Moderado, que lo había sido de la Asamblea Constituyente y del Senado de la República.

Una de las primeras medidas del “gabinete de combate” consistió en la destitución de los funcionarios opuestos al proyecto de reelección, cubriendo sus puestos con seguidores. La oposición a Estrada Palma presentó este hecho como una vulneración de la legalidad. De acuerdo con el régimen administrativo vigente en la época en Cuba y en numerosos países, la mayoría de los puestos de la función pública eran de libre designación por los gobernantes, que colocaban a sus huestes después de la victoria y los arrastraban consigo a la cesantía con la pérdida del poder. En Estados Unidos la inamovilidad de los funcionarios comenzó a legislarse en algunos estados después de 1900, aunque se mantenía un elevado grado de discrecionalidad en la designación de cargos; en aquél país se había acuñado la frase “los despojos [de la Administración] para los vencedores”, nos recuerda Varona.

El gobierno ejerció las facultades que la ley le otorgaba, si bien practicó la renovación con tal ímpetu y amplitud que resultó una auténtica depuración. La pérdida de empleos públicos en una época en la que todavía no era sencillo encontrar una colocación de similar categoría y la motivación política de la medida generó hondo resentimiento entre los afectados, que vieron en el fracaso de la reelección la oportunidad de recuperar el trabajo. De modo que la renovación de funcionarios de 1905 sentó las bases del clientelismo en la Administración Pública tanto entre los seguidores del presidente como entre los cesantes que cifraron su suerte personal en el éxito de la oposición. Y fue así menos porque aquella renovación estuviera guiada por un criterio partidario —lo cual, según hemos indicado, era habitual en la época—, como porque partidarios y detractores coincidieron al considerar que una Administración designada necesariamente quedaba al servicio de los gobernantes y de sus planes. Tan localizada estuvo la disputa de los cargos en 1905, que los norteamericanos consideraron que fue la principal diferencia que existía entre los partidos y la causa última que precipitaba la intervención de 1906, por lo que en vista de que las vacantes no se producían con la rapidez conveniente Magoon procedió

a crear nuevos puestos, ampliando la carrera administrativa hasta límites extraordinarios.<sup>28</sup> Magoon también dictó la Ley del Servicio Civil para regular la administración pública, temporalmente suspendida en 1911 ante la presión del movimiento veteranista para atender nuevas demandas corporativas (ley de 14/12/1911, derogada el 6/5/1912).

Las manipulaciones del censo y las agresiones a los rivales protagonizados por elementos defensores de la reelección acabaron salpicando la gestión presidencial, pues si no se ha establecido que fueran instigadas por el presidente, el Ejecutivo no mostró especial celo en perseguir prácticas ilícitas que lo favorecían, en acabar con las coacciones sobre los adversarios y en garantizar la limpieza del proceso electoral. Sin duda, eso sí dañó la cultura cívica tan necesaria para la fundamentación de un sistema democrático representativo, del que Estrada Palma había sido hasta ese instante uno de sus mejores símbolos y un pedagogo ejemplar.

La responsabilidad de la falta de solidez de esa cultura cívica a la que nos referimos no puede imputarse única ni principalmente al primer presidente que tuvo la República. En primer lugar porque la escrupulosidad en los procedimientos electorales a la altura de 1905 era una digna aspiración antes que una extensa realidad en los escasos países cuyos gobernantes debían su legitimidad a la voluntad popular. En segundo término, la incipiente “clase política”, el personal que a partir de 1899 y con más amplitud desde 1902 ocupó puestos relevantes en la escena pública, estuvo lejos de fomentar comportamientos que afianzaran el ideal cívico republicano. En tercer lugar, hay que preguntarse si las aspiraciones a una inmediata alternancia en la presidencia, tan legítima como el deseo de buscar un segundo mandato, no ocultaba la ambición de poder del grupo villareño articulado en torno a José Miguel Gómez, una poderosa red de camaradería

---

<sup>28</sup> Magoon, *op. cit.*, pp. 299-300. La disputa de los cargos como pretexto de la intervención la reproduce y acepta incluso un autor crítico como Leland H. Jenks, *Nuestra colonia de Cuba*. Madrid, M. Aguilar, 1929, pp. 105-113.

que hundía sus raíces en la campaña de independencia y que parecía gozar del respaldo de los nuevos hombres de negocios, esto es, de aquellos que en realidad aspiraban a hacer negocios en una república que se resistía a pertenecerles.

La crisis de la reelección de 1905 puso de manifiesto la voluntad de los gobernantes de forzar la maquinaria del Estado a su favor. Es un hecho incuestionable que debe ser inscrito en el tortuoso camino al que se sometía la implantación de los hábitos democráticos, en Cuba y en los países en los que estaba estableciéndose. Nadie estuvo interesado en dilucidar con respecto al fraude dónde acababa la responsabilidad del general Freyre de Andrade al frente del comité electoral y dónde comenzaba la del propio presidente. Freyre de Andrade, que más tarde admitió las irregularidades ante los americanos, poseía formación jurídica, antes de la guerra había ocupado puestos en la Magistratura y durante ésta se desempeñó de Auditor General del Ejército.<sup>29</sup> Varona consideró que el Partido Moderado había incurrido en abusos para obtener la mayoría en unas elecciones que posiblemente hubiera ganado de todas formas.<sup>30</sup> Estrada Palma acusó a la oposición de servirse de amenazas y violencias en su pretensión de alcanzar el poder. La respuesta de la oposición liberal, en lugar de ahondar en el restablecimiento de la legalidad constitucional y de reclamar el esclarecimiento de los hechos violentos que en Cienfuegos habían costado la vida a Enrique Villuendas, representante en la Cámara, consistió en el retraimiento de José Miguel Gómez, quien abogó por la tutela norteamericana del proceso electoral.<sup>31</sup>

En ese contexto, se produjeron diversos alzamientos incruentos en noviembre de 1905, en los días previos a las

---

<sup>29</sup> Lorenzo Despradel, "Máximo Gómez y la campaña del 97", apéndice a Orestes Ferrara, *Mis relaciones con Máximo Gómez*. Miami, Ediciones Universal, 1987, p. 309.

<sup>30</sup> Varona, "Lo que puede hacerse", *De la colonia a la República...*, p. 238.

<sup>31</sup> En declaraciones a la prensa norteamericana al llegar a Nueva York en octubre de 1905, José Miguel Gómez afirmaba: "Los Estados Unidos tienen la obligación de poner fin a esta situación que si se prolonga nos obligará a dirigirnos al presidente Roosevelt para que intervenga". Reproducido en Hugh Thomas, *Cuba, la lucha por la libertad*. Barcelona, Grijalbo, 1973, I, p. 617.

elecciones. De descalificar a Estrada Palma se pasó a descalificar el sistema. En enero de 1906 un grupo de ex militares liberales asaltaban el cuartel de la Guardia Rural de Guanabacoa en busca de armas. En mayo se avanzaba en la preparación de un golpe de Estado bajo la fórmula de un “pacto revolucionario” suscrito por los principales dirigentes liberales. El objetivo consistía en apoderarse del palacio presidencial.<sup>32</sup> Más tarde Estrada Palma hizo saber que su gobierno había tenido noticia de los movimientos sediciosos, mas por respeto a los principios democráticos y a la Constitución se abstuvo de actuar hasta que se hubiera infringido la legalidad, en la confianza de que esto finalmente no llegara a producirse.<sup>33</sup> En agosto estalló la revuelta iniciada por el autoascendido a general Faustino ‘Pino’ Guerra, que introduciría el alzamiento y con ello la violencia institucional como medio para dirimir las diferencias políticas frente al gobierno, que ha pasado a ser considerado ilegítimo: definitivamente quebraba el régimen constitucional. Con razón Varona y los conservadores –estradistas o no— juzgaron este hecho el mayor atentado contra la estabilidad de la República; en su afán de recuperar la iniciativa, encumbraron a otro militar de carácter, *el mayor* García Menocal, quien no en vano había sido el primer jefe de la policía de La Habana y se ganó el respaldo de la gente “de orden” con su intento mediador durante la “guerrita de agosto”. El juego del caudillo y del contraudillo había sido creado y, con el paréntesis de Zayas, dominó la primera república entre 1909 y 1933.

Con la revuelta, los liberales fueron responsables directos de la intervención americana y asumieron el riesgo de provocar una segunda ocupación. Estrada Palma respondió aceptando el reto al creerse auxiliado por la Enmienda Platt; una vez descubrió que los norteamericanos pretendían arbitrar, dejó expedito el camino a un gobierno interino bajo mandato extranjero. A partir de ese instante, cada grupo se dispuso a reorganizarse y a ocupar posiciones pensando en la segunda

---

<sup>32</sup> Martínez Ortiz, *op. cit.*, p. 218.

<sup>33</sup> *Diario de la Marina*, 15 de septiembre de 1906.

independencia, en lugar de consensuar la celebración inmediata de elecciones y el restablecimiento de la República, bajo la cual, incluso con presencia de unidades militares extranjeras que asegurasen la paz por un tiempo, podían llevarse a cabo las reformas legales necesarias que evitasen la reproducción del enfrentamiento. Estados Unidos, de paso, afianzaba su papel protector sentando las bases de la “injerencia preventiva”, la doctrina que Taft adoptó al ser elegido presidente en 1909. Las medidas promulgadas durante la ocupación sirvieron también para reforzar la presencia del capital norteamericano en Cuba y para ampliar la supeditación de la economía del país. En una concepción del poder de suma-cero, otros perdieron. Perdió la República y perdió la ciudadanía, pero ninguna de las dos iniciaron lo que pudiéramos llamar un tiempo añadido a su amortización. La capacidad de recuperación de la comunidad política y de la soberanía continuó en manos de los cubanos y de sus dirigentes.

#### LA LABOR LEGISLATIVA DEL CONGRESO CUBANO

Durante la presidencia de Estrada Palma el Congreso cubano conoció tres periodos de sesiones: de mayo de 1902 a enero 1904, de mayo de ese año a abril de 1906 y, después de la reelección del presidente y la renovación parcial de las Cámaras, de abril a junio de 1906. En esos seis años el Congreso aprobó 251 leyes distribuidas del siguiente modo: 131 en el primer periodo, 62 en el segundo y 58 en el tercero a pesar de su corta duración.<sup>34</sup>

En general, se aprecia una notable ausencia de leyes orgánicas que desarrollen la Constitución y la creación de un nuevo sistema legal y de la Administración, tanto del Estado como de los municipios. Fue durante la segunda intervención norteamericana cuando se redactaron la Ley Municipal, de Contabilidad de Municipios, Provincial, Orgánica del Poder

---

<sup>34</sup> República de Cuba. Cámara de Representantes, *Compendio legislativo, 1902 a 1950*. La Habana, Impresora Modelo, 1950.

Judicial, del Poder Ejecutivo, de Contabilidad del Estado y del Ejército Cubano. La tarea fue encomendada a una comisión designada por el gobernador militar.

La labor de la Cámara legislativa se vio dificultada por la exigencia reglamentaria de un elevado quórum, de tres cuartos de sus miembros, para considerarse legalmente constituida. Estrada Palma emitió severos juicios sobre la voluntad legisladora de los representantes y su propensión a la aprobación de créditos con cargo al Tesoro. Sin embargo, y a pesar de la división existente en la Cámara, el mandatario hizo un uso limitado del veto presidencial, en siete ocasiones; cuatro veces ejerció el veto José Miguel Gómez con un legislativo totalmente favorable, en 53 ocasiones lo hizo García Menocal a lo largo de sus dos mandatos, 31 Alfredo Zayas y 119 Gerardo Machado.<sup>35</sup> El número de vetos presidenciales puede tomarse como un índice del liderazgo de la presidencia y la mayor o menor afinidad con el Legislativo, también por su voluntad de dirección sobre los restantes poderes de la República.

El Congreso inició sus actividades el 10 de junio de 1902 concediendo una amnistía por los delitos cometidos por ciudadanos norteamericanos durante la intervención. El hecho no deja de ser significativo y es muy probable que obedeciera a compromisos adquiridos con el último gobierno interventor o al convencimiento de que era preferible iniciar la etapa republicana sin contenciosos que pudieran enturbiar las relaciones con los Estados Unidos. Las medidas de gracia fueron prácticas habituales durante la primera etapa republicana, pues hubo otras cinco hasta 1906. La amnistía a los funcionarios municipales por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos con motivo de las elecciones (ley de 6/10/02) sentó un grave precedente ya que dejaba impune el fraude en el que hubieran incurrido quienes debían garantizar la limpieza del proceso electoral, justo cuando se accedía a

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 17.

una vida democrática.<sup>36</sup> En 1906 la medida se hizo extensiva a los funcionarios públicos no municipales que hubieran incurrido en delito antes del 20 de mayo de 1902 (ley de 30/1/06). Con esas tres disposiciones se pasaba página al ciclo interventor y a la preparación del advenimiento de la República. Atendidos los casos de delitos de los empleados públicos y de los súbditos americanos, la medida de gracia alcanzó también a los delitos comunes cometidos antes del 11 de octubre de 1902 (ley de 10/11/02). El Congreso aprobó además una amnistía para los delitos cometidos con motivo de la huelga de obreros de la ciudad de La Habana de noviembre de 1902 (ley de 10/4/03) y una nueva amnistía por delitos de rebelión, conspiración, sedición, desobediencia y desorden público desde septiembre a diciembre de 1905, esto es, el periodo de las elecciones que confirmaron al presidente en el cargo violentando el proceso electoral (ley de 19/5/06).

Hay que hacer notar que durante la segunda ocupación el coronel Crowder, responsable de Justicia, dictó 1,250 indultos.<sup>37</sup> Después de la restauración de la República, en 1909 se dictó otra amnistía de carácter general (ley de 6/3/09) y una más para los condenados por delitos de imprenta (23/2/10). De este modo los liberales borraban las responsabilidades de su acción de tres años antes y de la resistencia estradista. La Cámara de Representantes votó asimismo la concesión de la amnistía a los sublevados de 1912 (ley de 13/3/13), pero el presidente José Miguel Gómez vetó la medida, como igualmente lo hizo su sucesor, García Menocal, ante la nueva ley del Congreso de 17 de diciembre de ese mismo año y de 18 de diciembre de 1914 (esta presentada a favor de quienes hubieran sido condenados en instancia única). Entre tantas muestras de gracia, únicamente los negros rebeldes parecían quedar sin

---

<sup>36</sup> Por ley 9 de julio de 1915 el Congreso que gobernó con García Menocal volvería a amnistiar los delitos electorales. Precisamente Menocal se haría reelegir en noviembre de 1916 por procedimientos fraudulentos.

<sup>37</sup> Jenks, *op. cit.*, p. 113.

perdón. Esa situación quedó subsanada al aprobar la Cámara la Ley de 11/2/15, que esta vez no fue objetada por el Ejecutivo.

El examen de las 251 leyes del periodo Estrada Palma muestra una acción legislativa carente del impulso propio de un Estado fundacional. Aunque descansa en el ordenamiento establecido por la Constitución de 1901, el régimen legal imperante tiene otras dos fuentes: las órdenes militares del gobierno interventor y, en todo aquello que no hubiera sido modificado por éstas y por la Constitución, el sistema jurídico y administrativo de la época colonial. Es más, podemos concluir que las leyes básicas del Estado fueron dictadas en Cuba por los gobiernos interventores americanos de 1899-1902 y de 1906-1909.

El primer Congreso de la República, por ausencia de iniciativa propia o del Ejecutivo, estuvo falto de un programa general de actuaciones y omitió cuestiones de gran importancia. Así, careció de política industrial, aunque al dictar una elevación de tarifas arancelarias con el objeto de paliar la pérdida de ingresos aduaneros ocasionada por el Tratado de Reciprocidad Comercial (TRC), favoreció la protección de la industria nacional. El discurso de la diversidad de relaciones mercantiles como base del abaratamiento de las subsistencias, tan pregonado en el pasado, desapareció. La Administración renunció a la creación de un banco central y a la emisión de moneda, lo que implicó una sujeción al exterior mayor que la ocasionada por el TRC, sin los beneficios de éste. También excluyó una política de créditos populares, tan necesitada, y apenas desarrolló el sistema fiscal para dar facilidades a la capitalización de las empresas. En el apartado de obras públicas, destacadas como el mayor logro de la etapa, no se percibe un proyecto coherente de infraestructuras, con la excepción de la dotación y mejora del suministro de agua potable a las ciudades con la construcción de acueductos. Prosiguió el trazado de caminos rurales y sólo se construyeron algunas carreteras, se aprobaron créditos para dragar y reformar puertos, los recursos destinados para centros sanitarios fueron escasos, al contrario de la dotación de escuelas, institutos de segunda enseñanza y edificios para la universidad. En total se votaron 23 leyes de créditos para obras públicas y construcción

y reparación de edificios del Estado, por un valor total de 4,369,690 dólares. La cifra no resulta tan abultada si tenemos en cuenta que durante esos años se votaron subsidios a las compañías ferroviarias por cerca de 800,000 dólares. Durante los dos primeros años del gobierno de José Miguel Gómez la suma de los créditos para inversiones públicas ascendió a casi 6.4 millones de dólares. No obstante, al hacer balance de su gestión ante el Congreso en la crítica coyuntura de 1906, Estrada Palma mencionó la cifra de 11.2 millones de pesos invertidos “en multitud de obras de utilidad pública”, sin que podamos conocer si se refería exactamente a inversiones o a gasto general en el capítulo de fomento.<sup>38</sup>

Hubo aspectos francamente desatendidos y dádivas que podían entenderse como agravios: en la misma fecha, el 30 de enero de 1906, la Cámara aprobó un crédito por sólo 20,000 dólares para la construcción y reparación de líneas telegráficas y otro de 25,000 para ofrecer un presente a la señorita Alicia Roosevelt, la hija del presidente norteamericano, con motivo de su boda.

Respecto al régimen aduanero, predominó la improvisación, con toda una serie de exenciones arancelarias de carácter particular y a menudo, singulares, que llevaron a dictar sucesivas leyes para favorecer la adquisición de material contra incendios para uno u otro parque de bomberos o para la libre importación de monumentos dedicados a próceres que serían fundidos en el extranjero. Tres meses después de ser aprobada la ley arancelaria general, en febrero de 1903, una nueva disposición modificaba la tarifa de un artículo de amplio consumo como el café, y antes de un año se elevaba un 30% los derechos de importación.

Las 23 leyes en poco más de cuatro años otorgando créditos para inversiones son una muestra de la ausencia de grandes proyectos regulares. Únicamente en el ramo de la agricultura parece existir un proyecto claro que consiste en la

---

<sup>38</sup> *Diario de la Marina*, 15 de septiembre de 1906.

transferencia de tierras públicas a manos privadas y la creación de condiciones para la inversión extranjera. Para ello se dictaron las leyes de 30 de junio de 1903 y de 16 de julio de 1906 condonando réditos de censos, capellanías, fundaciones y cualquier otro gravamen “de igual naturaleza” perteneciente al Estado impuestos sobre fincas rústicas y urbanas pendientes de pago. En enero de 1904 se autorizaba al Ejecutivo a vender en pública subasta los terrenos baldíos no urbanizados propiedad del Estado que no fueran utilizables por éste y seis meses después se aprobaba la ley sobre división y deslinde de las haciendas comuneras.<sup>39</sup> Destaca asimismo el apoyo económico a la colonización e inmigración, votado en julio de 1906, que anuncia las ventajas que los gobiernos conservadores concederán en el futuro para atraer población extranjera.

En cuanto a los veteranos de guerra, la República cumplió con la promesa de elaborar una ley de haberes del Ejército Libertador. Con ello optó por compensaciones económicas a los combatientes en lugar de acometer reformas o la distribución de tierras, medidas efectuadas en otros países en condiciones similares. De este modo se dejó intacta la estructura de la propiedad heredada del régimen colonial e indirectamente se dio vía libre al modelo de desarrollo agrario latifundista. Además de la Ley de haberes del Ejército Libertador, el Congreso atendió situaciones especiales de varios de los prohombres de la independencia en forma de donativos y subsidios. En total, durante los cuatro años de esta legislatura otorgó ayudas a cuatro generales y coroneles y a seis viudas de generales, asumió los estudios de los hijos de Lacret, Aguirre y Maceo y concedió una ayuda a la madre de uno de los estudiantes fusilados en 1871, medida de alto contenido simbólico. Incluyó también ayudas nominales al escritor Rafael María Merchán, nombrado por Estrada Palma ministro plenipotenciario en España y Francia, y al ex coronel y

---

<sup>39</sup> Véase sobre estas cuestiones Imilcy Balboa, “La herencia de la tierra. Antiguos y nuevos conflictos en torno a la propiedad. Cuba 1899-1920” (en este número de *Op. Cit.*).

presidente del Senado Manuel Sanguily (\$10,000) para que se repusiera en el extranjero tras el fallecimiento de su hijo. Pero el donativo más importante -pues le fue otorgado en tal concepto- fue el concedido en dos plazos al general Máximo Gómez “como testimonio de gratitud”, por una suma total de \$150,000 en moneda americana, una sustanciosa cantidad que debía asegurar un digno retiro al héroe de la independencia; el donativo fue acordado el 16 de junio de 1905, la víspera del fallecimiento del generalísimo. Los casos registrados están referidos a algunos de los principales militares que no disponían de recursos propios, pero en ocasiones la gratitud resultó demasiado selectiva (Apéndice 2).

La cuantía de las ayudas nominales contrasta con la suma de 30,000 dólares autorizada al Ejecutivo con motivo del 10 de octubre de 1902 para que la repartiera entre los familiares de los héroes muertos en la guerra y los inválidos. Sin duda, la patria se acordaba de sus hijos mártires y de los abnegados combatientes, pero hacía también una distinción a favor de los próceres que muchos juzgarían odiosa. Este asunto, que por la cuantía total de los donativos sería anecdótica, se inscribe sin embargo en una tendencia peligrosa para el mismo concepto de ciudadanía —que implica necesariamente igualdad civil y política— al estar orientada a reclamar para los patriotas veteranos derechos adicionales. La conclusión última era que había, o se corría el riesgo de generar, un ciudadano libertador distinto del ciudadano corriente constituido por la gran mayoría de la población que nunca tomó las armas contra las tropas españolas, los llamados *pacíficos* o incluso, en ocasiones, en un sentido peyorativo, *majás*, aludiendo a quienes permanecían indefinidos a la espera de sumarse al lado vencedor.

Uno de los primeros valores republicanos consiste, como hemos indicado, en salvaguardar la igualdad, que obliga a conciliar este principio con la concesión de recompensas respetando la capacidad y los méritos contraídos. Lo contrario suele favorecer la formación de nuevas castas. Un sector de la oficialidad del Ejército Libertador incurrió en esa tentación para reivindicar una legitimación especial que debía proporcionarle beneficios personales y puestos destacados en

la nueva república. Los antiguos combatientes, cuando encuentren dificultades para ver satisfechas sus demandas favorecerán un movimiento corporativo en nombre de los “veteranos” (Asociación Nacional de Veteranos de la Independencia, 1909) a fin de movilizar también a la antigua tropa con el pretexto de hacerla preferible en los empleos públicos o en las contrataciones frente a los “austriantes” (pro españoles en la pasada lucha) y extranjeros. Al término de la guerra del 98 los cubanos combatientes eran unos 46,000, de los que unos 30,000 estaban sobre las armas antes de la entrada de los Estados Unidos en el conflicto. En 1907 poseían la ciudadanía cubana 430,514 individuos mayores de 21 años, edad a partir de la cual se reconocía el derecho de sufragio voto; de ellos, el 60% eran blancos nacidos en Cuba, un 32% cubanos de color y un 8% extranjeros nacionalizados.<sup>40</sup> ¿Era factible promover una ciudadanía para el 10.6% del electorado y otra distinta para el 89.4% restante?

Mientras se extendía la acción nacionalizadora sobre la población de la joven nación, el ‘patriota combatiente’ adquiría especificidad sobre los restantes elementos simbólicos: el himno, la bandera, las fiestas patrias, los monumentos, la reelaboración del pasado en clave heroica, etc. Claro, que la figura del libertador se prestaba a ser utilizada pero rara vez se concretaba en la exaltación de *Liborio*, el individuo común de raíz campesina, combatiente y olvidado de la República que llega a convertirse en “síntesis gráfica del pueblo cubano”.<sup>41</sup> Definitivamente, la construcción simbólica del héroe patriota se reconoce en los rangos superiores del Ejército Libertador.

En 1902 el país entra en lo que hemos definido como una fase de “oligarquización” del poder, un proceso destinado a concentrar la adopción de decisiones en una esfera reducida formada por los usufructuarios de la lucha anticolonial,

---

<sup>40</sup> Olmsted, *op. cit.*, p. 169.

<sup>41</sup> Véase Olga Portuondo, “Liborio en la mentalidad nacional cubana”, en Olga Portuondo y Michael Zeuske (coords.), *op. cit.*, pp. 46-55.

---

dirigentes civiles y militares, que tratan de conciliar esa actitud con la existencia de una democracia representativa que pocos estaban interesados en desarrollar porque podía privarles de los recientes privilegios adquiridos y quizá truncar la carrera que habían emprendido por su particular acumulación originaria de capital.

## APÉNDICE 1

**Principales leyes promulgadas por el Congreso de Cuba (1902-1906)**

- 1) Ordenación política:
  - Leyes de amnistía (diversas)
  - Confirmación en sus cargos de alcaldes, concejales y tesoreros municipales (9/7/02)
  - Ley de relaciones entre la Cámara de Representantes y el Senado (25/7/02)
  - Ley sobre la renovación parcial de Representantes (14/8/02)
  - Medidas derogatorias de ciertas Órdenes Militares del gobierno interventor (varias)
  - Creación del servicio diplomático: primero, con autorización para atender gastos en consulados (comenzando por los Estados Unidos y Puerto Rico), luego, la Ley Orgánica del servicio diplomático y consular (17/2/03)
  - Ley de organización y del régimen provincial de la República (16/3/03)
  - Ley reformando el Reglamento del Notariado (25/3/03)
  - Ley relativa al modo de adquirir, perder y recuperar la ciudadanía cubana (25/3/03)
  - Ley para admitir honores o empleos de otros gobiernos extranjeros (25/3/03)
  - Ley sobre controversia relativa a la constitucionalidad de medidas legales (1/4/03)
  - Ley de sustitución presidencial (24/6/03)
  - Ley electoral (25/12/03). Reforma de la ley electoral (29/12/03)
  
- 2) Política de seguridad y orden público:
  - Ley sobre organización de la Guardia Rural (20/10/02). Sobresueldo a reenganches de clases y soldados (20/7/03)
  - Reorganización del Cuerpo de Artillería (26/1/04)

## 3) Hacienda:

- Ley para la organización de impuestos consignados en la ley de empréstito (8/5/03)
- Reconociendo la legalidad de los bonos emitidos por la Delegación del Gobierno Revolucionario cubano en el extranjero en 1896 y 1897 (22/1/04)
- Ley de Presupuestos de la Nación (29/1/04): penúltima medida del primer periodo de sesiones
- Ley de Presupuestos de la Nación (1/7/06)
- Fomento de la Colonización y la inmigración (1,000,000 de pesos) (11/7/06).
- Autorización de créditos:
  - Para el funcionamiento de la Administración (haber, edificios, servicios públicos)
  - Inversiones obras públicas: acueductos, puertos, carreteras, ferrocarriles, juzgados, institutos de segunda enseñanza
  - Sostenimiento con \$2.400 [moneda americana] de una escuela de primera enseñanza de cubanos o hijos de cubanos en Key West (11/4/05)
  - Obras públicas: \$3,000,000 (30/1/1906)
  - Presente de boda a la señorita Alicia Roosevelt (25,000) (30/1/06)
  - Construcción y reparación de líneas telegráficas: \$20,000 [moneda americana] (30/1/06)

## 4) Aduanas:

- Exenciones de derechos arancelarios:
  - importación de metros de manguera y bombas para diversos municipios
  - importación de monumentos a próceres de la independencia
  - importación determinado tejido
  - autorización a importar papel para periódicos
- Estableciendo derechos de importación al ganado
- Ley Arancelaria (17/2/03)
- Incrementando derechos a la importación de café (\$18 por 100 kgrs) (30/5/03)

- Aumentando un 30% los derechos de importación (16/1/04)
  - Exceptuando del pago de derechos de exportación a las bebidas alcohólicas, equiparándola con el azúcar, el tabaco elaborado y los cigarrillos (22/1/04)
- 5) Agricultura:
- Condonando réditos de censos, capellanías, fundaciones y cualquier otro gravamen “de igual naturaleza” perteneciente al Estado impuestos sobre fincas rústicas y urbanas pendientes de pago a 30 de junio de 1903 (24/7/03). *Ídem* (16/7/06)
  - Autorizando al Ejecutivo a vender en Pública subasta los terrenos baldíos no urbanizados propiedad del Estado que no sean utilizables (30/1/04)
  - Ley sobre división y deslinde de las Haciendas Comunerías (22/7/04)
- 6) Ejército Libertador:
- Ley de la Comisión Revisora de las Listas del Ejército Libertador (20/8/02)
  - Empréstito de 35 millones (28/2/03). Ley reformada en 13/6/03
  - Ley relativa a abonar al Ejército Libertador el 50% de sus haberes (29/7/05)
  - Donativos personales (diversos)
- 7) Panteón Nacional:
- Ley creando la fiesta nacional el 10 de octubre (10/10/02)
  - Ley fijando los días de homenaje y fiestas nacionales (19/3/03)
  - Autorización para que el Ejecutivo señale las dimensiones y proporciones de la bandera nacional (6/1/06)
  - Creación Cátedra de Gobierno Municipal e Historia de las Instituciones locales cubanas (12/7/06)

## APÉNDICE 2

**Relación de recompensas y ayudas aprobada por la  
Cámara de Representantes (1902-1906)**

- Crédito al mayor general José M. Rodríguez (\$4,000 [moneda americana])
- A la madre de un fusilado en 1871 (\$1,000)
- Al general C. Dantin (\$1,500)
- A viuda general González Pérez (\$1,500)
- A la viuda Crombet (\$600). Nuevo donativo a la viuda de Crombet (5,000)
- Gastos de la operación quirúrgica del Tte. Coronel Aymerich (14/1/04). Donativo al Tte. Coronel Aymerich para que atienda su curación (\$500)
- A la madre del difunto general J.M. Rodríguez
- Donativo a Rafael María Merchán (\$5,000)
- A la viuda del general José Lacret (\$4,000)
- Traslado al extranjero y gastos de restablecimiento de la salud de Manuel Sanguily (\$10,000)
- Donativo al coronel Fermín Valdés Domínguez (\$5,000)
- El Estado se hace cargo del sostenimiento e instrucción del joven José Antonio Maceo, “hijo del ilustre Lugarteniente” (1906)
- Pensión de 600 anuales al hijo del general J.M. Aguirre y Porto, hasta la terminación de sus estudios de ingeniería civil.
- Funerales de la madre del general Guillermo Moncada (\$566)
- Gastos de estudio y sostenimiento en Alemania del joven José Lacret Figueredo (\$600 anuales) (1906)
- Ley concediendo un crédito de \$30,000 [moneda americana] para que el Ejecutivo lo reparta entre familiares de los héroes muertos e inválidos en la guerra (10/10/02)
- Donativo como testimonio de gratitud al general Máximo Gómez: \$50,000 [moneda americana] (Senado, 13/11/03). Entrega a Máximo Gómez de \$100,000 [moneda americana] (16/6/05)