



FORO
EUROPA~CUBA
Jean Monnet Network

Cofinanciado por el
programa Erasmus+ de
la Unión Europea



Working paper

Vol. 20 | SEPTIEMBRE 2020

LA CONSTITUCIÓN DE CUBA DE 2019 Y EL CONSTITUCIONALISMO SOCIALISTA: REALIDADES Y DESAFÍOS

José Chofre-Sirvent, *Área de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad de Alicante*
jose.chofre@gmail.com

RESUMEN

La Constitución cubana responde a la doctrina y a la técnica jurídica del constitucionalismo socialista. Y este es el paradigma de análisis. No cabe comparaciones con otros tipos de constitucionalismos, porque desembocaría en una tarea inútil y retórica. El objetivo fundamental de este trabajo es verificar el contraste entre la norma y la realidad, entre la constitución formal y la constitución material, en comprobar, al menos tentativamente y en la medida de lo posible, si las fuerzas políticas, sociales, económicas, entre otras, condicionan, o podrían condicionar, lo dispuesto en la letra de Constitución.

1. INTRODUCCIÓN

Cuando se aborda el estudio de la Constitución cubana, en cualquiera de sus múltiples contenidos, la perspectiva más común utilizada es el método comparado desde la óptica de los principios del constitucionalismo liberal. Sin embargo, la Constitución cubana no se integra bajo los principios y fundamentos de este constitucionalismo, sino que responde a los parámetros del constitucionalismo socialista, encontrando, pues, otro anclaje político, jurídico e ideológico.

Cada uno estos constitucionalismos (hay otros más) tiene sus propias cosmovisiones de la realidad. Analizar comparativamente la Constitución cubana desde la óptica del constitucionalismo liberal desemboca en una tarea inútil y retórica, porque los fundamentos de los dos constitucionalismos son radicalmente diferentes, y nos conduciría a la melancolía.

Documento preparado para el seminario sobre "Cooperación para la reforma institucional y las políticas sociales"
Coordinado por

GIGA
Geography Institute of Geneva and Asia Studies
Lectureship for Global and Regional Studies

SÍGUENOS EN www.foroeuropacuba.org



Las iniciales expectativas que han despertado los cambios constitucionales como reflejo del desarrollo social habido en Cuba desde hace ya algunos años se tornan de inmediato en serias y profundas frustraciones cuando constatan que la realidad material de la constitución, esto es, la relación de fuerzas que interactúan en la sociedad (Fuerzas Armadas Revolucionarias, Partido Comunista de Cuba (PCC), burocracia, el sistema económico, la posición internacional de Cuba y su relación con EEUU), y que atribuyen dialécticamente aliento vital a la constitución formal, no solo no han cambiado sino que las mismas fuerzas continúa respondiendo a estrategias y principios propios del constitucionalismo socialista. No parece factible, pues, extraer del texto constitucional cubano interpretaciones que se encuentran materialmente limitadas por los mismos parámetros del constitucionalismo en el que se inserta.

Las circunstancias históricas que engendraron el modelo de este constitucionalismo en Cuba no son exactamente como las de hoy, pero sus fundamentos y principios estructurales se han consolidado en el transcurso de los años, y para ello no hay más que leer en su integridad la Constitución de 2019. Sin embargo, la sociedad cubana de 2020 se ha transformado sustancialmente de una manera progresiva e incesante desde hace ya algunos lustros.

En el marco de este paradigma, el análisis de la Constitución de 2019 se centrará en verificar el contraste entre la norma y la realidad, entre la constitución formal y la constitución material, en comprobar, al menos tentativamente y en la medida de lo posible, si las fuerzas políticas, sociales, económicas condicionan, o podrían condicionar o no, lo dispuesto en la letra de Constitución.

2. EL CONSTITUCIONALISMO SOCIALISTA. LA POSICIÓN DE LA CONSTITUCIÓN EN EL “ORDENAMIENTO JURÍDICO”: SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y APLICACIÓN DIRECTA

La Constitución de 2019 pretende, en principio, relacionarse coherentemente con la sociedad de la que trae causa. No obstante, legitima una situación contradictoria derivada de las transformaciones económicas y sociales a partir de los Lineamientos del PCC, aprobados en 2011, que condujeron a que la Constitución de 1976, modificada en 1992 y 2002, fuese objeto de continuas y flagrantes vulneraciones de diferente naturaleza, vinculadas mayoritariamente a las actividades económicas. La creación de la Contraloría General de la República, que supuso la incorporación de una importante y novedosa institución al entramado del sistema institucional cubano, se realizó al margen de la Constitución. Asimismo, se han realizado reformas en el sistema económico, creando nuevas formas de trabajo por cuenta propia, nuevas relaciones laborales, entre otros cambios, que hubieran necesitado también una reforma de la Constitución, antes de realizarlos, no después, como se ha hecho con la actual Constitución de 2019, poniéndose de manifiesto una falta de respeto y consideración a la norma suprema del Estado.

La Constitución se ha “utilizado”, pues, no para abordar profundos cambios en todos los órdenes de la sociedad, sino para “relegitimar” el sistema, fundamentalmente de cara al exterior. La Constitución de 2019 constituye una manifiesta continuidad con respecto al modelo político e institucional anterior, que es el definido en la Constitución de 1976, y que a su vez se nutre de las fuentes de la Constitución soviética de 1936.

La posición de la Constitución en el “ordenamiento jurídico”: supremacía constitucional y aplicación directa

Se reconoce formalmente por vez primera que “la Constitución es la norma jurídica suprema del Estado” (art. 7 Const. 2019). Nunca hasta este momento se había reconocido el principio de supremacía constitucional, el cual supone la subordinación del poder y de los ciudadanos, así como el resto de las normas jurídicas, a la Constitución.

Reconociendo el avance importante en cuanto a la consideración de la Constitución como “norma jurídica suprema”, la realidad material nos va a demostrar las dificultades estructurales que dificultan enormemente que la Constitución formal encuentre un verdadero reflejo en la vida social, económica y política del país.

Las razones que contribuyen a explicar esta discordancia son, por una parte, la institucionalización del principio de unidad de poder, que sostiene al Poder Popular, y en el que la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP), que expresa la voluntad de una sociedad homogénea y sin contraste de clases, aprueba tanto las normas legales como las constitucionales, apareciendo las mismas como políticamente homogéneas y, por tanto, en coherencia con este planteamiento, las dudas que puedan suscitarse acerca de la constitucionalidad de ciertas normas son resueltas por medio de decisiones políticas sustentadas por la ANPP (art. 108, e), Const. 2019); y, por otra parte, la desconsideración hacia lo jurídico, hacia el Derecho, de ahí que la característica más destacada haya sido históricamente no la subordinación del poder a la Constitución, sino de la Constitución al poder.

Esta minusvaloración del derecho y, en concreto, de la Constitución, no es más que el reflejo de los parámetros constitucionales de la URSS y, en concreto, de la Constitución de 1936, cuya influencia fue decisiva en la cubana de 1976.

La Constitución cubana es esencialmente ideológica, encontrando su fundamento en el marxismo-leninismo (art. 5, Const. 2019). La impronta de esta ideología, articulada a través de la estructura del PCC, determina de manera invariable los conceptos de Estado y de Derecho que deriva de la cosmovisión de la realidad social, económica, política y jurídica definida en el constitucionalismo socialista.

En la línea del constitucionalismo socialista, la constitución no es más que un programa político e ideológico y no una norma vinculante. La Constitución tiene un valor instrumental, actúa como agente dinámico y transformador, con el objetivo de alcanzar la sociedad comunista. Este carácter transformador de la realidad es una cualidad esencial que la diferencia de las constituciones liberales que preservan el *statu quo*.

El Derecho es una superestructura. La Revolución cubana no propició ningún apego especial ni respeto al derecho. El sentimiento de seguridad personal, de la igualdad y de la equidad no se sustentaba en el derecho, sino en las condiciones sociales y políticas creadas por la Revolución. Los procedimientos legales, lentos y penosos, recordaban a las instituciones y formas burguesas. Afirmaba Hugo Azcuy (Azcuy, 1995: 145-155), que “no se hace la Revolución con el Derecho sino con la política”. Reconocida esta realidad, Hugo Azcuy, a partir de entonces, reivindicará sin ambages la función normativa del Derecho (Chofre, 2017).

Esta concepción del Derecho y, por ende, de la Constitución, que se encuentra anclada en los mismos orígenes de la Revolución, no ha cambiado, no puede cambiar, siempre que nos encontremos dentro del mismo parámetro. Por eso, la posición dominante en la realidad es la que reconoce la supremacía de la ley sobre la Constitución, como lo demuestra que muchas de las reformas económicas y sociales acometidas en los años anteriores a la nueva Constitución fueron manifiestamente inconstitucionales, vulnerando, por ejemplo, lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución de 2002, en el que se establece que: “En la República de Cuba rige el sistema de economía basado en la propiedad socialista de todo el pueblo sobre los medios fundamentales de producción y en la supresión de la explotación del hombre por el hombre.” La realización de ciertos cambios, fundamentalmente en el campo de la economía, derivaban de los Lineamientos del Partido, aprobados en 2011, sin atender si los mismos se ajustaban o no con el marco constitucional. Precisamente esta es una de las circunstancias que exigían una reforma constitucional para dar la adecuada cobertura jurídica, aunque de una forma poco ortodoxa.

La Constitución como “norma jurídica suprema del Estado” constituye un cambio muy importante y un ineludible compromiso de cumplimiento y respeto hacia la carta magna para todos los órganos del Estado y los ciudadanos. En torno a la posición de la Constitución y su encaje en el ordenamiento jurídico cubano es interesante y muy ilustrativa y clarificadora la intervención en la ANPP, con ocasión del debate sobre el anteproyecto de la Constitución, del diputado José Luis Toledo, a la sazón presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Jurídicos de la misma ANPP. Este diputado afirmó con total rotundidad que por encima de la Constitución está el PCC, como “la fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado.” Es-

tas manifestaciones, que en otro diferente contexto pueden provocar asombro y perplejidad, muestran su plena coherencia con la concepción revolucionaria del derecho en el marco del constitucionalismo socialista en el que la Constitución se encuentra subordinada al poder y no es esperable otra distinta realidad (OnCuba News).

A pesar de lo que determina la realidad de las cosas, y la clara fijación de los marcos de referencia políticos e ideológicos, el sentir mayoritario de los constitucionalistas cubanos durante el proceso de gestación de la Constitución ha sido que se reconociese la institución del Tribunal Constitucional o, al menos, que una sala del Tribunal Supremo se convirtiese en Sala Constitucional, con la finalidad garantizar lo dispuesto expresamente en el art. 7 de la Const.: el carácter de “norma jurídica suprema del Estado”, la cual debe ser cumplida y respetada por todos. En definitiva, que se reconozca, pues, no la supremacía de la ley sobre la Constitución, sino la supremacía de la Constitución sobre la ley.

Las reflexiones de los constitucionalistas cubanos (valga por todas la opinión de Martha Prieto) (Prieto Valdés, 2019: 59) no encontraron eco en el texto finalmente aprobado precisamente porque el parámetro de referencia política, ideológica y jurídica es el del constitucionalismo socialista, anclado en el principio de unidad poder y centralismo democrático, hoy sintetizados dichos principios en los de “principios de la democracia socialista” (art. 101 Const. 2019), y no en el constitucionalismo liberal, donde la institución del Tribunal Constitucional encaja a la perfección (aunque no exenta de debate) con el principio de la división de poderes. Esa misma lógica explica que la Constitución de 2019 reconozca formalmente la supremacía de la constitución, pero en la práctica mantenga el mismo sistema de control de constitucionalidad existente desde la Constitución de 1976 (art. 73, c) como lo demuestra los arts. 108. e), art. 122. h) e i) Const. 2019.

Materialmente, pues, no existe un control eficaz de constitucionalidad cuando este queda atribuido como función de la ANPP, a la cual le corresponde ejercer el control de constitucionalidad sobre las leyes, decretos-leyes, decretos presidenciales, decretos y demás disposiciones generales, de manera que la ANPP se convierte en juez y parte del proceso legislativo, aprueba las leyes y ejerce el control sobre las mismas (art. 108. e) Const. 2019).

Es en los Estados burgueses donde existen órganos de supervisión del cumplimiento de la Constitución, los cuales la interpretan y comprueban la correspondencia de las leyes aprobadas por el parlamento con la Constitución. Estas facultades de control se encuentran por encima del parlamento. “El carácter reaccionario de semejantes órganos es agravado por el hecho de que no dependen de las instituciones representativas” (Zhidkov *et al*, 1988: 260). Esta es la lógica coherente, en el marco del constitucionalismo socialista, que articula toda la Constitución de 2019; no es posible concebir una institución que pueda corregir el criterio definido por la ANPP, máximo representante del pueblo, y fundamento central de la configuración del poder en Cuba.

Ante semejante panorama, y sujeto a las constricciones propias del modelo constitucional imperante, uno de los retos que tienen ante sí las autoridades cubanas es conseguir que la Constitución, “norma jurídica suprema del Estado”, se aplique directamente por parte de los distintos operadores jurídicos y, especialmente, por los tribunales de justicia en el caso concreto de que conozcan; no en todo caso será necesario esperar a que se aprueben las leyes de desarrollo para aplicar directamente la constitución, que para eso se define como “norma jurídica suprema del Estado”, exigiéndose además que “todos están obligados a cumplirla” (art. 7 Const. 2019); lo cual no obsta para que sea necesario la aprobación de leyes de desarrollo en las materias de que se trate, no siendo admisible que tales leyes no lleguen a aprobarse nunca, o que se aprueben con tal retraso que deteriore el prestigio y el respeto que debe emanar de la propia Constitución.

La principal tarea que tienen ante sí los operadores jurídicos es situar la constitución en el corazón mismo de la teoría de la interpretación, lo que supondría aplicar el criterio de la “interpretación conforme” a la Constitución al conjunto de normas aprobadas con anterioridad a la aprobación de la Constitución –y también a las que se vayan aprobando después- y que

las mismas se interpreten y apliquen a la luz de lo dispuesto en la nueva Ley Fundamental, y conseguir así, progresivamente, que esta se encarne en la ciudadanía, y sea vivida realmente por esta y por todos los órganos del Estado. Una constitución “viva” es la que se adapta dialécticamente a la realidad cambiante en extremo. La Constitución cubana proclama un amplio número de buenos ideales pero cuya implementación es difícil ante la inexistencia de mecanismos dirigidos al cumplimiento de aquellos.

Si la manera de proceder por parte de todos los operadores jurídicos no respondiese a los argumentos reseñados, si la Constitución no llegase a normar la realidad política, social y económica, el escenario ante el que nos encontraríamos sería que la Constitución iniciaría un progresivo deterioro y desprestigio ante la ciudadanía transformándose en una constitución “semántica”, en una mera fachada carente de contenido sustancial, o en palabras de Lassalle, en una simple “hoja de papel”.

3. LA LEGALIDAD SOCIALISTA Y EL ESTADO DE DERECHO

La legalidad socialista constituye la base teórica para la creación de la nueva sociedad en Cuba. Según el concepto de legalidad socialista, el derecho y el Gobierno cumplen una función positiva y dinámica en la creación del socialismo. Según Lenin, “La ley es un instrumento político”. El derecho es un instrumento para proporcionar las bases para la continua evolución hacia el socialismo.

La definición de legalidad socialista es una expresión abstracta que aparece no sólo en la Constitución sino también en otras leyes y que incluye no solo las propias normas jurídicas que sirven de instrumentos para regular y transformar la sociedad, sino también el conjunto de valores y métodos desde los cuales se evalúan y enmiendan las leyes (Evenson, 1994: 16).

Para sostener el fortalecimiento de la legalidad socialista es fundamental el ejercicio de una continua vigilancia estatal, del control del Partido sobre la actividad de todos los órganos del Estado, y de las organizaciones sociales en cuanto al cumplimiento estricto y riguroso de las leyes (Alexandrov, 1963: 218).

En el marco hegemónico de la legalidad socialista, se reconoce por primera vez en Cuba la categoría “Estado de derecho” (art. 1 Const. 2019). Dicha categoría ha sido considerada como un tabú para el constitucionalismo socialista. Los marxistas la atribuían al pensamiento burgués, habiéndola menospreciado históricamente, y siendo desconocida e, incluso, vilipendiada. Que la Constitución cubana la incluya en su frontispicio supone un intento de asimilación de esa categoría por parte de dicho constitucionalismo socialista¹, desnaturalizando su propio contenido asentado a través de los siglos, y al mismo tiempo instrumentalizando ese concepto de la misma forma que se realiza con otros, como el de ley. Las palabras significan lo que significan. No lo que el poder quiere que signifiquen.

Dentro de los límites materiales establecidos por la propia realidad del sistema político cubano no es posible considerar que la categoría “Estado de derecho” desarrolle plenamente los valores, principios, instituciones y normas que la misma contiene². La estructura del Poder Popular y la hegemónica posición del PCC impiden aventurarse por semejantes recorridos desconocidos. Los tiempos venideros serán testigos del nivel de desarrollo de esta cláusula hasta hace poco tan denostada.

-
1. Homero Acosta, secretario del Consejo de Estado, durante el debate sobre el proyecto de Constitución en la ANPP, destacó como concepto trascendente e innovador, incorporar el término de “Estado Socialista de Derecho”, el cual toma del pensamiento liberal burgués del siglo XIX. “El capitalismo quiere tener el uso exclusivo de ese término, y nosotros lo hemos reevaluado para incorporarlo. En la experiencia socialista europea nunca se definió este concepto y por no cumplirse hubo determinadas consecuencias, fue uno de los factores que minó a esos Estados en su momento”. (Redacción Digital).
 2. La categoría “Estado de derecho” tiene un significado que ha ido decantándose a través de los siglos. La misma se encuentra relacionada con la fijación de límites al poder, a la división de poderes, imperio de la ley, declaración de derechos y libertades, garantías jurisdiccionales de los mismos.

No es tarea fácil interpretar el art.1 de la Constitución ignorando el significado que el concepto de “Estado de derecho” tiene desde la Ilustración, y las exigencias que del mismo se derivan. Constituye un enorme esfuerzo intelectual y de creatividad llegar a otorgarle una diferente dimensión a esta histórica categoría acuñada durante tantos años para encuadrarla en el constitucionalismo socialista. Difícil tarea, si no imposible. A no ser que se concluya con Kelsen que todo Estado por el hecho de serlo es Estado de derecho.

La categoría “ley” en la Constitución de 2019

El proceso legislativo cubano ha carecido de sistematización y coherencia como resultado de varios años de demasiada improvisación y espontaneidad (Guntin, 1988: 145-150). El problema se ha visto agravado por el ritmo de los cambios desde 1989. La necesidad de mantener la estabilidad en medio de urgentes reformas, complica la posibilidad de lograr un marco adecuado y equilibrado de acuerdo con los objetivos socialistas (Evenson, 1994: 17 y 18).

La cuestión de fondo es que en Cuba se da una interacción y confusión entre el Estado y el PCC. La “ley” aún no representa una limitación precisa para el Estado-Partido. La “ley” es un mero instrumento para asegurar el orden político y económico vigente. Desde 1959, la categoría “ley” se ha utilizado como sinónimo de “disposiciones generales”. La ley no es todavía una categoría jurídico constitucional.

La Constitución de 2019 no parece haber cambiado ese enfoque y esa exigencia que conlleva el “Estado de derecho” cuando observamos que en el Glosario del Proyecto de esa Constitución (Proyecto de Constitución) se aclara qué es lo que debemos entender como “ley”, y que reza así: “Aunque literalmente el término hace referencia a las disposiciones normativas que aprueba la Asamblea Nacional del Poder Popular, *se concibe en el texto además para referirse a cualquier tipo de norma con independencia del órgano que la emita.*”³

La indefinición de esta categoría jurídico constitucional tan sólidamente asentada en la configuración del “Estado de derecho” tiene importantes consecuencias negativas en relación con dos de sus principios fundamentales como es el de la seguridad jurídica (¿se desarrollará por una “disposición normativa”, que no sea ley, por ejemplo, un derecho fundamental?, y ¿qué órgano distinto de la ANPP podría aprobarla?) y, en conexión con este, el principio de jerarquía normativa (¿podrá una “disposición normativa” derogar a una ley anterior?, en caso de contradicción entre una “disposición normativa” y una “ley”, ¿cuál ostenta la jerarquía?). Además, claro está, del principio de la publicidad de las normas en el Boletín Oficial correspondiente que permita conocer con antelación a su entrada en vigor la existencia formal de las mismas y las consecuencias de sus acciones. De lo contrario, se va generando una desconfianza en el sistema legal provocando a su vez una falta de certeza en la ley que hace imposible que los juristas cubanos asesoren con confianza a los ciudadanos cubanos y a los clientes extranjeros, por ejemplo.

El principio de jerarquía es uno de los principios fundamentales para la estructuración del ordenamiento jurídico. La relación de la Constitución con el resto del ordenamiento se basa en este criterio, aunque más bien podría conceptuarse como una relación de supremacía, ya que el principio de jerarquía ofrece un campo de acción más estrecho que el de supremacía. Pero, en cualquier caso, el principio de jerarquía es una técnica imprescindible para reconducir el ordenamiento a unidad y alcanzar la coherencia necesaria, para que con propiedad pueda hablarse de ordenamiento jurídico. Con la ausencia de este principio en la propia Constitución es difícil articular una unidad coherente que permitiese calificarlo como ordenamiento jurídico, entendiendo que un ordenamiento no es una simple yuxtaposición de normas, sino un *prius* respecto de los elementos que lo integran. La validez del ordenamiento se asimila a su eficacia; un ordenamiento jurídico es válido si existe y, por tanto, si es realmente efectivo. La validez del ordenamiento, esto es, su existencia sólo puede determinarse en relación con la sociedad que se pretende normar. Un ordenamiento es válido cuando es efectivo, cuando la mayor parte de sus reglas son observadas por la mayor parte de sus destinatarios (Balaguer, 2012: 85).

3. La cursiva es mía.

Situaciones particulares que describen realmente la dificultad de considerar la existencia de un verdadero ordenamiento jurídico, además de las indicadas anteriormente, las encontramos, por ejemplo, en que, incluso después de que determinadas políticas adquieran expresión legislativa, y se conviertan en ley, en la práctica, los Lineamientos del PCC, e incluso los discursos de sus líderes, pueden modificar o derogar leyes anteriores, o cualquier otro tipo de “disposición normativa”, quebrándose directamente las estructuras que sostendrían el concepto de “Estado de derecho” y, en particular, el principio de seguridad jurídica.

Este confuso panorama acerca de la operatividad de algunos principios fundamentales del “Estado de derecho” responde al reconocimiento de la institucionalidad revolucionaria y su particular concepción del derecho, que no propició históricamente ningún apego especial ni respeto al derecho, conduciendo a resultados que cuestionan la existencia de un verdadero y auténtico ordenamiento jurídico.

Si con la categorización del “Estado de derecho” (art. 1 Const. 2019) se pretende iniciar un cambio hacia una mejor consideración y respeto al derecho, en el que el “imperio de la ley” pueda desplegar todo su potencial reduciendo la discrecionalidad, y en algunos casos, la arbitrariedad en el ejercicio del poder, bienvenida sea la incorporación de esa categoría al texto constitucional, constituyendo un avance de extraordinaria importancia. Pero gobernar mediante ley, y respetar los valores, los principios y los procedimientos previstos en la propia Constitución, para reducir la subjetividad en el ejercicio del poder, no parece encajar fácilmente con la forma de gobierno del Poder Popular y la posición hegemónica del PCC en el Estado. La conversión de Cuba no ya en un Estado de derecho sino simplemente en un Estado regido por la ley no es tarea fácil.

4. EL PCC Y LA REESTRUCTURACIÓN DE LOS ÓRGANOS CENTRALES DEL ESTADO

Entre las reformas que introduce la Constitución de 2019 destaca la que afecta a la organización del Estado, en su doble vertiente: la reestructuración del Estado-aparato, o Estado como poder central, y la reestructuración del Estado-comunidad, o Estado también como poder local. El análisis de este trabajo se centrará en la vertiente del Estado-aparato, o Estado como poder central, dejando la otra para un estudio posterior.

La institucionalización del poder revolucionario en Cuba, a partir de la Constitución de 1976, encontró en los principios organizativos y de funcionamiento del sistema soviético el modelo político para consagrar el proceso revolucionario, garantizando la total centralidad del Estado en todas las esferas económicas, sociales y jurídicas.

El principio de unidad de poder -que no se identifica con unidad de funciones-, que es el núcleo esencial de la tradición constitucional revolucionaria cubana, y que se manifiesta en el Poder Popular - que es la forma en que se organiza el poder en Cuba- se mantiene inalterado después de la nueva Constitución de 2019, que define como pilares inamovibles e irrevocables de la misma el sistema socialista adoptado desde la Revolución y el papel predominante del PCC como fuerza dirigente de la sociedad y del Estado, dando lugar a una burocracia socialista sometida a los dictados del PCC sin sujeción a control alguno.

La dirección del PCC en este tipo de modelo supone su participación decisiva en la selección y la distribución de los cuadros dirigentes. El centralismo democrático permite una dependencia estrecha de carácter jerárquico en el interior del Partido. Pero no solo dentro del Partido, sino que puede observarse una tupida red de las relaciones de dependencia, que conducen a una sólida trabazón, que en muchas ocasiones puede resultar sumamente cerrada y centralizada. El centralismo democrático ha limitado de manera progresiva los parámetros de debate público y los canales de influencia popular en la política nacional. El PCC monopoliza la formulación de políticas y utiliza a las organizaciones de masas para la aplicación de sus decisiones.

El principio de la democracia socialista que con el transcurso del tiempo fue perdiendo

su frescura profundamente democrática desde el momento en que los limitados canales de influencia popular comienzan a ser el reflejo de una permanente falta de confianza de la elite política en el pueblo para dirigir el Estado socialista, así como la simple negativa de los que están en el poder a renunciar al control del poder. Con el transcurso del tiempo se va fortaleciendo un férreo control por parte de la burocracia (Eveson, 1994: 26).

El principio de la democracia socialista manifiesta su proyección en la Constitución de 2019 en la revocatoria de mandato, vinculado a la rendición de cuentas de los electos ante los electores (art. 101 Const. 2019), y en el art. 80, f), que reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder del Estado.

Es en ese marco conceptual político e ideológico desde donde deben analizarse las novedades que la Constitución incorpora en la reestructuración de los órganos del Estado.

En el vértice superior del Poder Popular se encuentra formalmente, aunque no materialmente, la ANPP, que se configura como el órgano supremo del poder del Estado en virtud de que representa a todo el pueblo y expresa su voluntad soberana (art. 102 Const. 2019). La concentración absoluta de poder en torno a la misma es incuestionable, lo que la legitima para definir las líneas generales de funcionamiento del Estado. En correspondencia con esa posición preeminente, la ANPP se erige, por una parte, en la fuente de legitimación de los demás órganos constitucionales que emanan de la misma, considerándose dichos órganos como simples ejecutores de sus decisiones cuya finalidad última es avanzar hacia la sociedad comunista (art. 5 Const. 2019), y, por otra, esa concentración del poder queda todavía más reforzada al atribuírsele la exclusividad de la potestad constituyente y legislativa (art. 103 Const. 2019).

Esta absoluta centralidad de la ANPP en la estructura que conforma los órganos del Estado no se encuentra reflejada en la realidad política, social y económica del país. Carece de proyección y de conexión directa con la ciudadanía. Esta situación de alejamiento se explica en parte por cuanto su actividad parlamentaria se reduce a dos periodos ordinarios de sesiones anuales (Art. 110. b) Const. 2019), por un término de dos o tres días cada período, sin perjuicio de la actividad que puedan desarrollar las comisiones parlamentarias. Observamos, pues, una cierta falta de correspondencia entre su hegemonía formal y su limitado desarrollo material de funciones.

Abundando en esta clamorosa disparidad, la gran mayoría de los diputados, legítimos representantes de la ciudadanía, no se hacen presentes en sede parlamentaria más allá de las sesiones anuales, manteniendo, durante el resto del año, el vínculo con el centro de trabajo percibiendo las remuneraciones que perciban de este, ya que la condición de tal no entraña beneficios económicos (art. 115 Const. 2019). Como señala Guanche, «a falta de ejercicio permanente y profesional de sus diputados, la ANPP no tienen más remedio que suplir su ausencia de dominio, información y competencias con la ratificación generalmente unánime de las disposiciones generales de gobierno concentradas en el Consejo de Estado» (Guanche, 2018).

Esta paradójica situación pone de manifiesto de manera destacada que es el Consejo de Estado - órgano de la Asamblea Nacional del Poder Popular que la representa entre uno y otro período de sesiones-, y no la ANPP, el que materialmente se erige en el órgano supremo y el que adoptará las decisiones políticas fundamentales en el acontecer diario.

La regulación constitucional actual del Consejo de Estado reduce su composición a dieciocho miembros, además del presidente, vicepresidente y secretario, que lo serán de la ANPP (art. 121 Const. 2019), a diferencia de la anterior que lo integraban treinta y un miembros, incluidos una presidencia, una primera vicepresidencia, cinco vicepresidencias y una secretaría (art. 75, I Const. 2002). La configuración actual del Consejo de Estado es más dinámica y funcional, destacándose la reducción sustancial del promedio de edad (51 años) de sus integrantes, lo que supone que han causado baja miembros que han luchado por la Revolución desde sus mismos orígenes, dando lugar a un importante cambio generacional.

Quedan excluidos por incompatibles los miembros del Consejo de Ministros, y las máximas autoridades de los órganos judiciales, electorales y de control estatal (art. 121, párrafo 2º, Const. 2019).

Si además los cargos dirigentes del Consejo de Estado coinciden con los del Comité Central del PCC nos encontramos con la plasmación real del principio del centralismo democrático y la confusión del Partido con el Estado, lo que supone en la práctica que serán las directrices definidas por el PCC, como “fuerza política dirigente de la sociedad y del Estado” (art. 5 Const. 2019), las que definan el rumbo del Estado, incluso, si fuera preciso, por encima de la Constitución, como afirmaba José Luis Toledo, presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Jurídicos de la ANPP.

Sin ignorar la posición clave que materialmente ostenta el Consejo de Estado, la ANPP continúa siendo, formalmente, el centro de gravedad de todo el sistema político cubano, y en tal consideración elige al Presidente y al Vicepresidente de la República; elige a su Presidente, Vicepresidente y Secretario; elige a los demás integrantes del Consejo de Estado; designa, a propuesta del Presidente de la República, al Primer Ministro; designa, a propuesta del Presidente de la República, a los Viceprimeros Ministros y demás miembros del Consejo de Ministros; elige al Presidente del Tribunal Supremo Popular, al Fiscal General de la República y al Contralor General de la República; elige al Presidente y a los demás integrantes del Consejo Electoral Nacional; elige a los vicepresidentes y a los magistrados del Tribunal Supremo Popular, así como a los jueces legos de esta instancia; elige a los vicesfiscales y vicecontralores generales de la República. Todos los cargos nombrados por la ANPP pueden ser revocados o sustituidos por la propia ANPP (art.109 Const. 2019).

Definida la posición de la ANPP como central y vertebral en la estructura de poder de Cuba, la nueva Constitución introduce algunos cambios con respecto a la Constitución de 1976, provocando alguna afectación al principio de unidad de poder, como principio de organización y funcionamiento de los órganos de Estado, sin alterar en modo alguno su propia esencia, ya que este principio se constituye como el soporte fundamental sobre el que se asienta el Poder Popular.

La Constitución de 2019 incorpora como novedad la institución del presidente de la República, como jefe de Estado, independientemente del Consejo de Estado. En la Constitución de 1976, reformada en 2002, se producía una total concentración de poder en torno a una sola persona, en este caso, Fidel Castro, que asumía el cargo de presidente del Consejo de Estado, de jefe de Estado y jefe de Gobierno (art. 74 Const. 1976, reformada en 2002).

La ruptura de esa concentración de poder de carácter personal se produce a partir del establecimiento de un presidente de República, como jefe de Estado, independiente del Consejo de Estado, y la creación de la figura del primer ministro como jefe de Gobierno de la República (art. 140 y ss. Const. 2019) a cargo del órgano máximo ejecutivo y administrativo, y quien es designado por la Asamblea Nacional a propuesta del presidente de República por un periodo de cinco años.

Estas dos nuevas instituciones, el presidente de la República y el primer ministro, aunque con estructuras diferenciadas y funciones distintas, no altera el principio de la unidad de poder que expresa la unidad de acción política del Estado, que resulta garantizada a través de la ANPP, que elige y revoca a ambos cargos, sin olvidar nunca el rol siempre superior del PCC, que es el que define materialmente las líneas políticas fundamentales del Estado. Históricamente, el jefe del Estado simultaneaba el cargo con el de secretario del PCC -además de otros cargos-, acumulando la totalidad del poder; sin embargo, en la actualidad no se produce esa circunstancia, al distinguirse, por una parte, la figura del presidente de la República y, por otra, el secretario del PCC. Pero esta situación de desconcentración de poder, de separación entre ambos cargos, es puramente coyuntural.

El reforzamiento del presidente de la República, así como la reafirmación del PCC, como fuerza dirigente, y pilar fundamental del Estado, se producirá desde el momento mismo en

que el presidente simultanee de nuevo el cargo de secretario del PCC, tal y como informara Raúl Castro en el acto de toma de posesión del actual jefe de Estado⁴.

Sin ignorar que el presidente de la República puede consolidar su poder político cuando asuma la secretaría del PCC, lo cierto es que la Constitución de 2019 define las bases para una desconcentración del poder entre distintas instancias: el presidente de la República, el jefe de Gobierno y el presidente del Consejo de Estado, que lo será a su vez de la ANPP.

Esta desconcentración del poder en tres instituciones constituye una importante novedad que aporta la Constitución de 2019. La armonía y fluidez de relaciones entre ellas es resultado de la estructura institucional y política que las sostiene y les dota de fundamento y sentido, esto es, el Poder Popular y el PCC. Pero ese carácter monolítico y cerrado que le da sustento puede encontrar en algún momento determinado una quiebra resultado de circunstancias diversas que provoque disonancias en el ejercicio del poder y que se traduzca en interpretaciones interesadas de la Constitución por parte de alguna de las tres instituciones fundamentales del Estado dando lugar a un conflicto constitucional de competencias, además del conflicto político subyacente entre instituciones.

Sin ignorar la posición dominante del presidente y, a su vez, secretario del PCC, la ANPP, órgano supremo del Estado, a efectos formales, puede revocar total o parcialmente todas las disposiciones generales, entre las que se incluyen los decretos presidenciales (art.108, h Const.2019). El presidente de la República no tendrá derecho de veto sobre las disposiciones que aprueben la ANPP, lo que para Bertot Triana hubiera supuesto una ruptura con el principio de la unidad de poder y una aproximación hacia un modelo de corte presidencialista con diferenciación política y estructural (Bertot, 2019: 31).

Estas circunstancias son especialmente sensibles para considerar adecuadamente la real dimensión de la nueva Constitución. La dialéctica entre la constitución formal y la constitución material es la que debe presidir cualquier análisis que pueda abordarse.

Como consecuencia de esa ruptura de la concentración del poder que ostentaba la figura de Fidel Castro, la separación del presidente de la República del cargo del presidente de Consejo de Estado, como órgano permanente de la ANPP, y el establecimiento de que el presidente de la Asamblea lo sea a su vez de dicho Consejo (art. 121 Const. 2019), parece conducirnos a dos conclusiones: por una parte, que el Consejo de Estado podría desarrollar una función más activa en el funcionamiento de la ANPP; y, por otra, y derivada de la anterior conclusión, una progresiva mayor “autonomía” y, por tanto, una creciente proyección institucional en correspondencia con la posición central que en el sistema político cubano ostenta la ANPP.

En cualquier caso, el centro motor del proceso de toma de decisiones último no está constituido por los órganos centrales del poder estatal, a los que hemos aludido con anterioridad, sino esencialmente por los órganos dirigentes del PCC. Las decisiones más importantes son tomadas por el Comité Central del PCC y sólo luego son adoptadas y ejecutadas por los órganos estatales competentes. Estos son algunos de los mimbres estructurales que definen a la constitución material y que interactúan dialécticamente con la Constitución formal.

5.- Los “derechos humanos” y el constitucionalismo socialista

En todas las constituciones cubanas revolucionarias, los derechos no se consideran como la expresión de una exigencia natural e irrenunciable, sino como un producto contingente de cada momento histórico concreto, adquiriendo una eficacia particular y precisa solo en la sociedad socialista, que se preocupará de ofrecer a los ciudadanos los medios materiales indispensables para su realización.

4. Castro Ruz, Raúl, Discurso pronunciado en el Acto de constitución de Consejo de Estado de la República de Cuba, IX (actual), legislatura, 19 de abril de 2018.

La legalidad socialista se esfuerza ante todo por garantizar el bienestar colectivo sobre la base de la igualdad, consagrándose la garantía material que brindaba el Estado con sus recursos, apreciándose una muy limitada referencia a las garantías jurídicas, ejerciéndose incluso derechos sin la cobertura de una ley, pero con garantías materiales, como, por ejemplo, la inexistencia de una Ley de Educación no ha impedido que el Estado haya configurado una educación gratuita a todos los niveles (Prieto, 2019: 58).

Pero en un contexto de crisis económica se pone de manifiesto las insuficiencias de aquellas garantías materiales que han sido y continúan siendo el principal factor de legitimación del sistema socialista a nivel nacional e internacional. En la medida que se agudiza la crisis económica, se hace cada vez más difícil preservar sus principios socialistas. La Constitución de 2019 es una muestra de esa dificultad.

Hasta finales de los ochenta y principios de los noventa el concepto de “derechos humanos” se consideraba ajeno al constitucionalismo socialista. A partir de los noventa empezará a utilizarse la categoría “derechos humanos”, pero con una interpretación conforme a los principios del constitucionalismo en el que se insertaba y, por tanto, no se distinguía en la Constitución cubana entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales; por supuesto, esa falta de criterio distintivo condujo a una indefinición acerca de si había o no alguna diferencia jerárquica entre ellos. Situación que no ha variado con la actual Constitución, en la que no se distinguen los diferentes tipos de derechos bajo ningún criterio, teniendo en cuenta que el Capítulo II del Título V se denomina genéricamente “Derechos”, que contiene derechos civiles como la “inviolabilidad del domicilio” (art. 49 Const. 2019), o el derecho a la intimidad (art. 48 Const. 2019); derechos políticos, como el de la participación política (art. 80 Const. 2019); y derechos sociales y económicos, como el derecho a una “vivienda adecuada” (art. 71 Const. 2019), o el derecho a la educación (art. 73 Const. 2019).

De la configuración constitucional de los derechos en la Constitución de 2019, dos aspectos importantes requieren nuestra atención:

Por una parte, como ya hemos señalado, todos los derechos tienen el mismo rango y consideración. Sin embargo, el art. 99 Const., en el que se establece un recurso preferente, expedito y concentrado para la protección de los derechos, determina que una ley establecerá aquellos derechos amparados por esta garantía. Con la simple lectura del texto constitucional, no podemos conocer cuáles son esos derechos. Una cuestión fundamental para cualquier derecho es, además de su contenido esencial, es decir, lo que el derecho es, su contenido procesal, es decir, todos procedimientos previstos para hacer efectivo ese contenido material del derecho. Pues bien, la determinación de qué derechos son los protegidos mediante ese recurso preferente habría de contemplarse expresamente en la Constitución, a los efectos de garantizar la seguridad jurídica, y no dejarlo al albur de la decisión última de la ANPP, o del Consejo de Estado, o de cualquier otro órgano, si es que finalmente se decide por definirlos.

Y, por otra parte, todos los derechos recogidos en la Constitución, cuando se remite su desarrollo o regulación a una ley posterior, no se hace de manera imperativa (la ley “regulará”, la ley “desarrollará”), como un mandato al legislador, sino de manera neutra (la ley “establece”, “conforme a la ley”, la ley “define”). Esta aparente banal diferencia marcada por el diferente uso del tiempo verbal, se torna reveladora por cuanto detrás de ella se está reconociendo implícitamente que la Constitución no puede imponer sus mandatos jurídicos a la ANPP por la propia configuración del Poder Popular. La Constitución no parece estar por encima del Poder ni del Partido.

Todo lo cual se traduce en una falta de compromiso en abordar el desarrollo de los derechos para dotarles de eficacia. Y, por supuesto, la ley que desarrolle o regule un derecho no debe establecer su contenido esencial, sino que este ya se encuentra en la misma Constitución y lo que corresponderá a la ley que lo desarrolle será respetar en todo caso ese contenido esencial. Esa es una de las garantías básicas de los derechos fundamentales: el contenido esencial que ya está en la Constitución es “indisponible” para el legislador.

Es especialmente significativo resaltar que el avance en el reconocimiento y protección de los derechos humanos en el constitucionalismo latinoamericano, no se ha visto reflejado en la Constitución cubana. Las constituciones cubanas -la de 1976 (que ha sufrido reformas parciales en 1978, 1992 y 2002) y la actual de 2019- se encuentran alejadas de las posibles influencias de los países del entorno, especialmente Venezuela, Ecuador y Bolivia. Curiosamente, ni Cuba ha conseguido trasladar su modelo constitucional a ningún país de América, ni tampoco los modelos ideológicamente situados en la órbita cercana a Cuba han conseguido influir en la nueva Constitución. Cuba mantiene su propio y único carácter. Cuba continúa siendo una excepción, a pesar de la aprobación de la actual Constitución.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEXANDROV et al. *Teoría del Estado y del Derecho*, ed. Colegio de Abogado de La Habana, 1963.
- AZCUY, Hugo, “Revolución y derechos”, *Cuadernos de Nuestra América*, vol. XII, nº 23, La Habana, 1995.
- BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.), *Manual de Derecho Constitucional*, vol. I, Editorial Tecnos, Madrid, 2012.
- BERTOT TRIANA, Harold. “La Constitución cubana de 2019 en perspectiva histórica e ideológica: aproximaciones a su sistema político electoral”, en: *Revista de Derecho Público* (Chile), nº 90, 2019.
- CHOFRE-SIRVENT, José, “El Derecho y la Constitución de Cuba ante los desafíos sociales y económicos del siglo XXI”, *Colección Monografías CIDOB 2017*, Disponible en: https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/monografias/monografias/nueva_etapa_entre_cuba_y_la_ue_escenarios_de_futuro. Consultado el 27 de julio de 2020.
- EVENSON, Debra. *La Revolución en la balanza. Derecho y sociedad en Cuba contemporánea*. Ilsa, Bogotá, 1994.
- GUANCHE, J.C. «Parlamento cubano: algunos problemas frente a 2018 (I parte)», *Revista Sin Permiso*. Disponible en: <https://www.sinpermiso.info/textos/parlamento-cubano-algunos-problemas-frente-a-2018-i-parte>. Consultado el 27 de julio de 2020.
- GUNTIN GUERRA, Amado. “La legalidad socialista en el proceso de rectificación de errores”, *Revista Cubana de Derecho*, nº 34, 1988.
- OnCuba News. Resumen de los debates de anteproyecto de Constitución en la Asamblea Nacional de Cuba. Disponible en: https://oncubanews.com/wp-content/uploads/2018/08/nweResumen-de-los-debates-del-anteproyecto-de-Constitucion-en-la-Asamblea-Nacional-de-Cuba-00_06_20-00_07_14.mp4. Consultado el 27 de julio de 2020.
- PRIETO VALDÉS, Martha. “Las novedades de la Constitución cubana aprobada el 24 de febrero de 2019”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 17, junio 2019.
- Proyecto de Constitución. Disponible en: http://media.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2018/07/2018_07_25-21_10-Tabloide-Constitución-sin-precio-BN.pdf. Consultado el 09 de agosto de 2020.
- Redacción Digital. Una Ley de leyes para los nuevos tiempos. Constitución de futuro. *Radio Miami*, 22 de julio de 2018. Disponible en: <https://radio-miami.org/2018/07/22/una-ley-le-yes-los-nuevos-tiempos-constitucion-futuro/>. Consultado el 27 de julio de 2020.
- Zhidkov, et al. *Teoría Socialista del Estado y del Derecho*, Moscú, Editorial Progreso.

La serie de documentos de trabajo del Foro Europa-Cuba sirve para difundir los resultados de la investigación del trabajo en progreso antes de la publicación para fomentar el intercambio de ideas y el debate académico. La inclusión de un artículo en la serie Documentos de trabajo no constituye publicación. Se aplica la licencia CC-BY-NC-SA.



El “Foro Europa-Cuba” es una iniciativa nacida en 2017 compuesta por un consorcio de once instituciones líderes que comparten una consolidada experiencia en investigación sobre asuntos cubanos y las relaciones entre Europa y Cuba, con coordinación del CIDOB, Barcelona. La creación de la Red Jean Monnet Foro Europa-Cuba, co-financiada por el programa Erasmus+ de la Unión Europea, permitirá analizar los procesos de reforma económica, política, social e institucional en curso en la isla, tan necesarios para su mejor inserción global, regional e interregional. <http://www.foroeuropacuba.org/>



LAS ENTIDADES PARTICIPANTES EN EL FORO EUROPA CUBA JEAN MONNET NETWORK SON:

