

La Asamblea Nacional de Cuba cambia de hábito

Por ALAN A. GONZÁLEZ CONSUEGRA

Desde hace varios meses la capital cubana observa cómo poco a poco se desarrolla un intenso proceso constructivo en los alrededores del Capitolio de La Habana. Estas obras de restauración son acogidas con beneplácito por los capitalinos, pues esa majestuosa edificación ha sido testigo de grandes momentos de la historia contemporánea de Cuba y para el mundo es símbolo de la ciudad. Sin embargo, mayor fue el júbilo cuando el pasado 25 de abril el historiador de La Habana, doctor Eusebio Leal Spengler, con motivo de la reinauguración del Sloppy Joe's Bar, dio a conocer que la edificación volvería a ser sede del órgano legislativo de la Isla, según afirma la agencia AP en su portal digital.

El hecho de que nuevamente el cuerpo legislativo cubano retorne a la sede que en el pasado lo acogió durante 30 años evidencia la buena voluntad del gobierno en fortalecer la institucionalidad vigente, al dotar a la Asamblea Nacional de una sede que por sus condiciones constructivas le permitiría un mejor ejercicio de sus funciones; no obstante, el hábito no hace al monje.

El pasado 24 de febrero el General de Ejército Raúl Castro Ruz, presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, en el discurso con motivo de su toma de posesión de la jefatura del Estado y el Gobierno del país, habló sobre la necesidad de llevar adelante cambios en lo económico, político y social, que por su importancia conllevarían a la necesaria modificación de la Constitución.

La actual Carta Magna, vigente desde 1976, no está en total sintonía con la realidad de la Cuba del siglo XXI. La realización de una Asamblea Constituyente – modificar determinadas partes del texto constitucional no sería suficiente– supondría el análisis a fondo de todos los aspectos de la sociedad, a fin de que la Constitución naciente sea reflejo de su época, de su país, y disponga de la mejor técnica-jurídica constitucionalista del momento en Iberoamérica, como en su momento la tuvo la Constitución cubana de 1940.

Sin lugar a dudas un elemento a tener en cuenta por la Asamblea Constituyente sería lo relativo a la estructura y funcionamiento de los órganos del Estado, lo que en la actual Constitución se regula en los capítulos IX, X y XIII. El órgano o poder legislativo entra en este análisis.

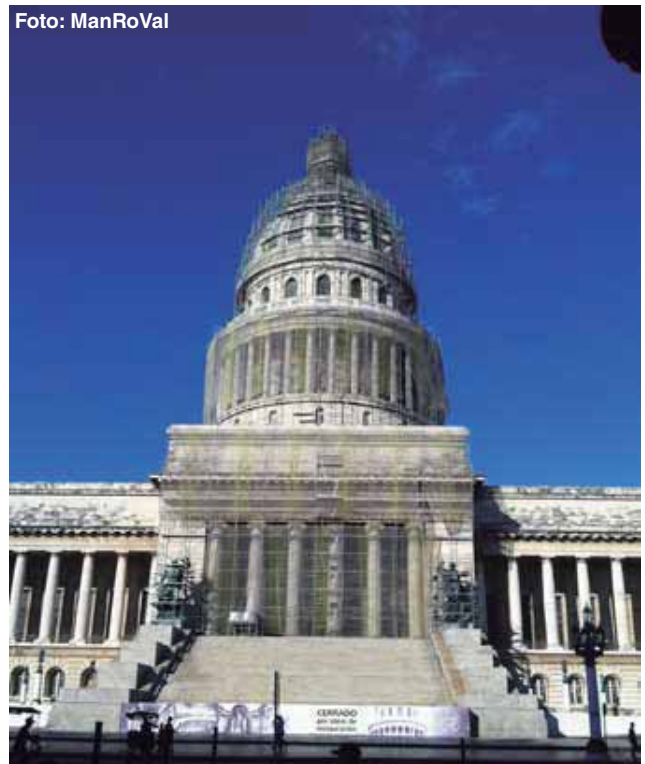
Conforme a la previsión constitucional vigente la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) es el órgano supremo de poder del Estado, y único con potestad legislativa. Por mandato constitucional la Asamblea sesiona dos veces al año (art. 78) y sus diputados no ejercen sus funciones de forma profesional, lo que se

infiere del artículo 82. Esto ha condicionado que en los últimos 37 años haya carecido de un establecimiento amplio, capaz de albergar en reuniones plenarios a la totalidad de los diputados, comprendiendo su sede actual un pequeño edificio ubicado en el municipio capitalino de Playa, solo suficiente para las oficinas administrativas. Las sesiones en pleno en las últimas décadas han tenido lugar en el Palacio de Convenciones de La Habana, anfitrión de múltiples eventos de carácter nacional e internacional.

El cambio de lugar de la Asamblea Nacional podría llamarnos a interrogarnos: ¿mantendría el órgano legislativo su actual estructura unicameral, o adquiriría la estructura bicameral que tenía el antiguo Congreso, tal como se concibió antes?

Al ocupar las oficinas de la ANPP tanto espacio, ¿supondría ello un aumento de la permanencia de los diputados en la capital, con sus oficinas establecidas?; ¿habría mayor tiempo de sesiones del órgano?; ¿se profesionalizarían los diputados para el ejercicio de sus funciones? ¿Tendría el órgano en su dinámica interna el funcionamiento de los Congresos contemporáneos? ¿Dejaría el Consejo de Estado de ser representante del

Foto: ManRoVal



legislativo entre uno y otro período de sesiones, para convertirse en una entidad u órgano independiente con atribuciones propias? Estas y muchas otras preguntas pudieran aflorar en el calor de un debate sobre el tema.

II

En relación con la estructura unicameral o bicameral del órgano legislativo, cualquiera de las dos fórmulas pudiese ser acertada. Todo está en las razones de su fundamento y en el ánimo de los miembros de la Asamblea Constituyente, aun cuando soy del criterio de que un parlamento unicameral sería lo más afín a nuestra realidad, sobre todo por nuestras raíces y tradición política. En la práctica, los congresos bicamerales tienden a frenar o dilatar más el proceso legislativo por los tortuosos procedimientos internos de y entre ambas cámaras.

Ahora bien, el Capitolio Nacional de La Habana en el momento de su inauguración se concibió —como sus pares en el mundo— para que los miembros del órgano legislativo desarrollaran sus labores cotidianamente. O sea, los representantes y senadores asalariados del Estado por el ejercicio de su profesión de carácter público, tenían en el edificio del Congreso su centro de trabajo, amén de que tuviesen otras oficinas a tales fines. En la concepción democrática socialista cubana, el parlamento debe ser representación y reflejo de la diversidad del pueblo, descartándose el ejercicio profesional de una diputación. Esta concepción ha servido de bandera de lo positivo de nuestro sistema democrático, pero al mismo tiempo ha traído consigo varias desventajas.

En Cuba no se legisla con la celeridad necesaria. Esto ha posibilitado que algunas leyes se encuentren en desuso, que existan lagunas o antinomias normativas en varias ramas del Derecho y, por lo tanto, que se acumulen temas cruciales ávidos del análisis y pronunciamiento del legislador. Se ha desarrollado la mala praxis de emitir normativas de jerarquía inferior para regular temas que no son de su competencia, *verbi gratia*: resoluciones que se pronuncian contrario a disposiciones superiores o a mandamientos constitucionales, o Decretos Leyes que regulan temas que por su trascendencia e implicaciones correspondería al pronunciamiento del legislativo.

Por otro lado, el conocimiento del funcionamiento del Estado y el Gobierno por parte del Diputado; de sus derechos y obligaciones, de sus facultades, competencias, y rol social, en la mayoría de los casos —y es mi percepción personal— es muy bajo. Esta realidad obedece al hecho de que el Diputado no es un profesional de la política y está enfrascado cotidianamente en sus funciones laborales; súmesele además el carecer de asesores o personal que le asiste para hacer frente a la toma de decisiones sobre temas amplios y complejos en el proceso legislativo.

La contraparte de esta realidad es la existencia de una consolidada y extensa Administración en proceso de fortalecimiento. En Cuba, al igual que en casi todo el mundo, el Consejo de Ministros es el Gobierno de la

nación, su máximo órgano ejecutivo; sin embargo las relaciones entre los órganos de poder del Estado cubano, y la de estos con otros actores del sistema político, le otorgan al Estado un carácter atípico.

La estructura del aparato estatal patrio no responde al canon establecido tradicionalmente por occidente sobre la tripartición de poderes del Estado, que a su vez se sostiene en la doctrina de la separación o división de poderes (*trias politica*) de Montesquieu. El texto constitucional se nutre de la concepción doctrinal marxista que ve al poder del Estado como único e indivisible, siendo asumidas las funciones (no poderes) ejecutivas, legislativas y judiciales, por los respectivos órganos de poder del Estado.

La Asamblea Nacional, a través de la cual el Estado ejerce su función legislativa, le cede al Consejo de Estado su representación durante casi la totalidad del año fiscal (art. 89), recayendo en la práctica “la función legislativa cotidiana” sobre un órgano de aproximadamente treinta miembros, siendo su Presidente y Primer Vicepresidente los mismos del Consejo de Ministros (art. 74). Esto implica que el normal procedimiento de trámite válido y legal, en el cual el Gobierno se presenta ante la Asamblea Nacional con alguna iniciativa legislativa (art. 88, b.) para aprobar, modificar o derogar alguna Ley, en múltiples ocasiones no se produzca en tiempo y forma porque fue suplantado por la previa toma de decisión del Consejo de Estado mediante algún Decreto-Ley (art. 90, c.).

Por un lado existe un marco legal para solucionar un problema o situación que no puede esperar el cónclave del legislativo; pero por otro se sesga el principio de “*reserva de Ley*” al ser esta práctica la más común.

Estas particularidades nuestras en la estructura de poder del Estado han propiciado la existencia de otros órganos u organismos con marcadas funciones ejecutivas como son: las agencias, institutos, entidades, organismos, y programas subordinados al Consejo de Ministros (*vid.* art. 13, h, del Decreto Ley 272 de 2010), que conforman un gran ente burocrático organizado que responde directa o indirectamente al órgano ejecutivo para el mejor desempeño de sus funciones —como es lógico—; y al Comité Central del Partido Comunista de Cuba y sus dependencias.

La representación de la Asamblea Nacional, que entre uno y otro periodo ordinario de sesiones hace el Consejo de Estado (art. 89), ha contribuido en la práctica a una concentración de facultades en el órgano; que sumada a la amplia y consolidada administración existente, y a las deficiencias en el funcionamiento de la Asamblea, condicionan la percepción de un débil órgano legislativo, *contrario sensus* al precepto constitucional del artículo 69.

Asimismo, el Partido Comunista de Cuba, único existente en la nación y que no elige ni postula a los diputados, es, según el artículo 5 de la Carta Magna “la fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado”; lo que determina su protagonismo en la vida política del país y su intervención directa en el aparato de poder.

Creo resueltamente que el diputado patrio bien puede dedicarse a su labor legislativa de forma profesional (asalariada), sea cual fuere su procedencia social, siempre y cuando sea electo y revocado directamente por el pueblo, en un proceso exento de campañas políticas de corte mercantilista. No es inconciliable la tesis del ejercicio profesional de la diputación, con la defendida por nuestro modelo político social. El obrero o el campesino verdaderamente preocupado de la suerte de los que representa, de los intereses de su gremio, puede ser tan buen legislador como el mejor de los abogados o economistas. No existe un colegio donde enseñen a legislar, ni licenciatura o grado académico que lo certifique, es algo que se aprende con la práctica en relación con las normas internas del órgano legislativo, teniendo en cuenta las reglas de la técnica legislativa, así como los principios y valores jurídicos presentes en la base del ordenamiento jurídico de la sociedad.

El legislador no es un eslabón aislado. Se concadena con los asesores, el necesario trabajo de las comisiones (donde debe tener un papel protagónico la de Asuntos Constitucionales y Jurídicos en el asesoramiento general del órgano); y con las eficientes recomendaciones de la Dirección de Asesoría y Legislación del Ministerio de Justicia en lo referente al proceso de creación de las leyes.

Y ese es uno de los retos que enfrentaría el parlamento cubano de funcionar como tal: un cambio en su dinámica interna. Para ello se podría tener como referencia esas normas muertas que alguna vez determinaron el funcionamiento del Congreso nacional que otrora tuvo su sede en el Capitolio; también habría que acudir al Derecho comparado y ver cómo funcionan otros en la región como el de Venezuela, el de Argentina, el de Ecuador, etc.; y sobre todo aprovechar la experiencia acumulada, nuestras particularidades. Parece algo trivial, pero no lo es. Mientras más acceso tenga la población al funcionamiento de este órgano; mientras más transparencia tenga la labor del legislador, más participativo y democrático será el sistema.

Resulta importante este aspecto porque el dinamismo interno del órgano legislativo incide proporcionalmente sobre la actividad política de la nación. Es algo sobre lo que la Asamblea Constituyente deberá trabajar. La cada vez mayor participación directa del pueblo en los órganos del Estado a través de las distintas instituciones, el acercamiento de la toma de decisiones a la base, la amplia información, el debate, la rendición de cuentas y el control popular, parecen ser la fórmula más viable para el fortalecimiento de la democracia frente a la clásica representación y sus males o el centralismo democrático.

Por su parte, el Consejo de Estado es hasta la fecha el órgano más importante de la Asamblea Nacional, se encarga de representarla entre sus periodos de sesiones y ostentan "la suprema representación del Estado cubano," *vid.* artículos 89 y 90 de la Constitución. Es un órgano particular, y sustituye formalmente la figura

del Presidente de la República, cargo que en Cuba no existe, siendo su Presidente el Jefe de Estado y de Gobierno, *vid.* artículo 74.

De existir una Asamblea Nacional con un funcionamiento permanente, el Consejo de Estado no tendría sentido de ser como lo conocemos actualmente, ya que la Asamblea no tendría que ser representada por órgano alguno. Aun así, la permanencia de este órgano en la superestructura estatal cubana no es desacertada. El hecho de ser colegiado, mas la experiencia que ha acumulado en la práctica, le vale como un elemento a tomar en cuenta a la hora de hacer el diseño político futuro de nuestro Estado. Cualquier otro criterio al respecto sería especulativo, máxime cuando a estas alturas no se conoce ni cuándo ni cómo será el proceso de creación de la Asamblea Constituyente.

III

El regreso de la Asamblea Nacional a la sede que por derecho le corresponde, debería ser visto como un símbolo de los cambios que deben darse en Cuba para fortalecer los órganos de poder del Estado y por ende su sistema político. El Capitolio Nacional es literalmente un sólido e invaluable legado artístico y arquitectónico con casi diecisiete lustros de existencia; así de fuerte y hermosa deberá ser la patria que le leguemos a las generaciones futuras. Con ese fin no se puede perder de vista la relación conceptual existente entre Patria, República, y Revolución. La primera existirá siempre, independientemente de la forma de gobierno adoptada o el proceso político dominante; la segunda es el escenario necesario para que el pueblo pueda realmente ser soberano; la tercera es la obra opcional pensada y construida diariamente por el pueblo en su afán de consolidar y preservar su soberanía.

Si se quiere que los logros y conquistas sociales, políticas y económicas —resultantes de ese proceso político-social y económico que llamamos Revolución— perduren en el tiempo, se deben crear instituciones republicanas sólidas, que como macro-instrumentos le permitan al pueblo desde la base luchar por sus derechos en cualquier momento histórico y en cualquier circunstancia política. Si el poder es del pueblo, el pueblo debe tener más participación en el ejercicio de su poder.

Las generaciones presentes y futuras de cubanos están llamadas por la historia a ser fieles al legado de todos esos hombres que han aportado su grano de arena en la edificación de ese gran edificio independiente que es la República de Cuba. La Revolución es un medio, las instituciones democráticas nuestros instrumentos, el bienestar de la Patria toda nuestro fin. Sirva, pues, el bruñimiento del antiguo palacio habanero como inspiración y aspiración de ese futuro por el cual tanto trabajamos desde nuestra cotidianidad.