



DEMO
AMLAT



OBSERVATORIO
LEGISLATIVO
DE CUBA

INFORME SOBRE LA IX LEGISLATURA DE LA ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR, EL PARLAMENTO CUBANO (2018-2023)

  @demoamlat

www.demoamlat.com

Informe sobre la IX Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular de la República de Cuba (2018-2022)

1. Resumen Ejecutivo

Durante su IX Legislatura, la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) y su Consejo de Estado aprobaron 36 leyes y 83 decretos-leyes respectivamente, la mayor proporción de disposiciones normativas de este tipo aprobada desde 1976. Este conteo abarca el periodo que media entre abril de 2019 y diciembre de 2022. No obstante, en este periodo la ANPP y el Consejo de Estado continuaron operando con su habitual opacidad legislativa y administrativa. Además, el funcionamiento de ambos órganos tuvo cambios debido a la incidencia en Cuba de la pandemia de Covid-19. En este sentido, una de las principales modificaciones fue ajustar el cronograma legislativo aprobado en 2019. Al mismo tiempo, la ANPP y el Consejo de Estado mantuvieron una importante actividad diplomática entre 2018 y 2022.

Los 83 decretos-leyes aprobados por el Consejo de Estado durante la IX Legislatura sólo se publicaron en la Gaceta Oficial de la República de Cuba luego de su ratificación por la ANPP. Dos de estos decretos-leyes son muy lesivos para la libertad de expresión. Se trata del Decreto-Ley No. 370, que entró en vigor en julio del 2019, y el Decreto-Ley No. 35, que se hizo público el 21 de agosto del 2021. Estas dos disposiciones normativas sancionan el ejercicio de la libertad de expresión en las redes sociales. Por ello, fueron muy criticados por activistas, la prensa independiente y varios organismos internacionales de derechos humanos.

Otro acontecimiento importante de esta legislatura fue la entrada en vigor de una nueva Constitución, la cual se aprobó en referendo popular en febrero de 2019 por el voto favorable del 78.3 % de los electores, según datos oficiales. Sin embargo, la opacidad del sistema electoral cubano impide verificar estos resultados. A pesar de esta reforma constitucional y debido al recrudecimiento de la situación social y económica, el 11 de julio de 2021 se produjeron las manifestaciones contra el gobierno más importantes desde 1959.

La respuesta del Presidente de la República de Cuba, Miguel Mario Díaz-Canel Bermúdez, fue emitir una “orden de combate para los revolucionarios”. Esto supuso una ola represiva que generó más de 1000 presos políticos. También implicó un éxodo masivo que entre el segundo semestre de 2021 y el 2022 sobrepasó los 300 000 cubanos llegados a Estados Unidos.

En septiembre de 2022, se ratificó en un referendo el Código de las Familias. No obstante, otras leyes lesivas o que no protegen de forma adecuada los derechos constitucionales no se consultaron con la ciudadanía. Entre ellas destacan el Código Penal, la Ley del Proceso de Amparo de los Derechos Constitucionales y la Ley de Expropiación por Razones de Utilidad Pública o Interés Social. Para la X Legislatura de la ANPP y su Consejo de Estado (2023-2028) quedan pendientes leyes indispensables para las libertades ciudadanas, como las que regularán los derechos de asociación, manifestación, a la vivienda digna, a la salud pública, así como la comunicación social. En este último caso, se trata de una ley que no reconoce a los medios de prensa independientes.

Por otra parte, y en lo que respecta al funcionamiento institucional de la ANPP, cabe apuntar que rindieron cuentas el Consejo de Estado y la Contraloría General de la República en diciembre de 2022. Estos informes fueron muy generales y opacos en cuanto a la información sobre el trabajo que realizaron ambos órganos entre 2018 y 2023. En materia de diplomacia parlamentaria, Esteban Lazo Hernández, presidente de la ANPP, reconoció en junio de 2018 la existencia de 93 grupos de amistad de parlamentarios en igual número de países e integrados por 174 parlamentarios. Pero la información oficial sobre el funcionamiento de estos grupos es opaca y fragmentada. Tampoco se conocen los gastos en que incurrieron dichas comisiones y los grupos parlamentarios de amistad.

2. Introducción

Lo más significativo de la IX Legislatura de la ANPP y su Consejo de Estado fue la profusión de un gran número de leyes y decretos-leyes, lo cual responde a la intención de la élite del Partido Comunista de Cuba (PCC) de mostrar la imagen de un Estado de derecho basado en un ordenamiento jurídico robusto, coherente y armónico. Sin

embargo, es necesario analizar el trabajo legislativo y el funcionamiento de la ANPP y el Consejo de Estado cubano más allá de la emisión de disposiciones normativas. Se requiere analizar el contexto político, económico y social cubano, así como el contenido de algunas de las leyes y los decretos-leyes aprobados entre el año 2018 y el 2022. Para ello, en este informe presentaremos el análisis de la ANPP y el Consejo de Estado con base en cuatro indicadores utilizados por la organización no gubernamental Transparencia Legislativa, la cual monitorea a 15 países latinoamericanos y agrupa a 32 organizaciones civiles. Estos indicadores son transparencia informativa, gestión legislativa, gestión presupuestaria y la incidencia de la ciudadanía en el trabajo parlamentario.

Para presentar con la mayor claridad posible los análisis y datos recogidos en el presente informe, este se ha estructurado en nueve apartados. Al resumen ejecutivo ya expuesto y esta introducción le siguen siete secciones. La tercera sección es una presentación general del contexto cubano, en especial considerando los efectos de la pandemia de Covid-19 sobre el funcionamiento de la ANPP y el Consejo de Estado. También se exponen algunos datos sobre la diplomacia parlamentaria desplegada por el órgano legislativo cubano entre los años 2018 y 2022.

Luego, de la sección número cuatro a la siete se analizan los indicadores mencionados en el párrafo precedente de acuerdo con la información disponible sobre el funcionamiento del órgano legislativo cubano y su Consejo de Estado. En el octavo apartado se presenta la evaluación cuantitativa de estos indicadores. Por último, se presentarán unas breves conclusiones enfocadas en los retos de la venidera legislatura de la ANPP y el Consejo de Estado, la cual se desarrollará desde el año 2023 hasta el 2028.

3. Funcionamiento de la ANPP y el Consejo de Estado en el contexto de la pandemia del Covid-19 en Cuba (2020-2021)

En el contexto de la pandemia del Covid-19, se retrasó la actividad legislativa de la ANPP y del Consejo de Estado. De ahí que se desarrollaron sesiones extraordinarias del primero de estos órganos en abril y octubre de 2022, además de las ordinarias de julio y diciembre. En este escenario, el análisis de la función legislativa durante la pandemia

revela que la ANPP no reportó sesión presencial o virtual alguna. En 2020, este órgano demoró más que otros parlamentos de América Latina en retomar sus actividades.¹ Ello significó que una buena parte de las medidas sanitarias que se implementaron en Cuba para enfrentar al Covid-19 no se basaron en disposiciones normativas aprobadas por la ANPP o el Consejo de Estado, sino en decretos del Consejo de Ministro y resoluciones de ministerios.²

Tampoco se documentaron reclamos de diputados o de su presidencia para tener mayor participación, reunión o control de las medidas para la gestión del Covid-19 que se tomaron por el gobierno de Cuba desde marzo de 2020. El periodo ordinario que se debió celebrar en julio de ese año no mereció pronunciamiento público alguno de diputados o de la presidencia de la ANPP. Tampoco una nota informativa en la página web de la institución. El seguimiento de la presencia mediática del órgano legislativo cubano en temas relacionados con la pandemia revela solo un par de exhortos del presidente de la ANPP, Esteban Lazo Hernández, dirigidos a que los diputados de La Habana se coordinen con los consejos de defensa a nivel local para atender la contingencia sanitaria. En un contexto de escasez en la producción de normas jurídicas y una fragmentación de la regulación de la emergencia, ninguna norma se adoptó por la ANPP o fue sometida a su control, ni siquiera para trámite aprobatorio.³

Asimismo, esta situación derivó en el incumplimiento del cronograma legislativo aprobado en 2019, el cual se modificó en varias ocasiones. Por ejemplo, en enero de 2022, último año de la legislatura que se examina en este informe, la ANPP adoptó el Acuerdo IX-115 que aprobó el reajuste del cronograma legislativo.⁴ Pero este tampoco se cumplió luego de su modificación, debido a que algunas de las leyes previstas no se aprobaron en 2022. Los mejores ejemplos de esto son la no aprobación

¹ Johanna Cilano, “Cuba: marco legal, accionar gubernamental e impacto social bajo la coyuntura pandémica”, en *Covid-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*, disponible en <https://transparenciaelectoral.org/wp-content/uploads/2021/02/COVID-ESTADO-TRANSPARENCIA-1-1-1.pdf>, p. 290 (consultado el 20 de abril de 2023).

² A modo de ejemplo, véase el Decreto 14/2020 *De las infracciones contra la higiene comunal y las medidas sanitarias para la etapa de enfrentamiento a la covid-19*, Gaceta Oficial No. 44 Extraordinaria de 31 de agosto de 2020, <https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2020-ex44.pdf> (consultado el 20 de abril de 2023).

³ Cilano, *Cuba: marco legal...*, p. 290.

⁴ Disponible en la Gaceta Oficial No. 5 Extraordinaria de 12 de enero de 2022, <https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2022-ex5.pdf> (consultado el 20 de abril de 2023).

de la Ley de Comunicación Social y de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, esta última prevista para el mes de octubre de 2022.⁵

En resumen, la situación pandémica derivada del Covid-19 le otorgó a la ANPP la excusa perfecta para convocar y suspender sus sesiones, mientras en el resto de América Latina las legislaturas retomaron su ritmo habitual desde mediados del año 2020. Así, se confirma la subordinación de este órgano a los intereses de la élite política agrupada en el PCC. Es válido señalar que, ante la inoperancia legislativa, la sociedad civil reaccionó haciendo uso de los mecanismos participativos reconocidos en el ordenamiento jurídico cubano. De tal forma, representantes del Consejo para la Transición Democrática en Cuba y otros colectivos de la sociedad civil y la oposición política presentaron ante la ANPP una solicitud formal, instando la aprobación de una ley que regule los derechos de reunión y manifestación. Su petición se fundamentó en que dicha disposición normativa debió aprobarse durante la IX Legislatura de la ANPP, pero fue excluida tras las sucesivas modificaciones al cronograma legislativo.⁶

3.1. La diplomacia parlamentaria de la ANPP

A pesar de su inoperancia legislativa en el contexto de la Covid-19, la actividad internacional de la ANPP y su Consejo de Estado fue importante, sobre todo luego de superarse la contingencia sanitaria derivada del Covid-19. El 2 de junio del 2018, Esteban Lazo Hernández informó la existencia de 93 grupos parlamentarios dentro de la ANPP, integrados por 179 diputados. Además, subrayó que estos grupos de amistad son un valioso complemento para el trabajo de la Comisión de Relaciones Internacionales de la ANPP. También apuntó que el intercambio sistemático de los diputados que integran los grupos con similares en otras naciones, permite transmitir

⁵ Véase la cuenta oficial del Ministerio de Justicia cubano en Twitter, <https://twitter.com/CubaMinjus/status/1481437780488114178> (consultado el 20 de abril de 2023).

⁶ Swissinfo, *Disidentes cubanos recogerán firmas para exigir una ley de manifestación*, 1 de febrero de 2023, https://www.swissinfo.ch/spa/cuba-manifestaci%C3%B3n_disidentes-cubanos-recoger%C3%A1n-firmas-para-exigir-una-ley-de-manifestaci%C3%B3n/48252044 (consultado el 20 de abril de 2023).

la realidad de Cuba, desmontar las campañas contrarrevolucionarias y defender la política exterior del país.⁷

En el marco de su IX Legislatura, la ANPP se trazó entre sus objetivos ampliar el alcance de la gestión de los grupos de amistad para dinamizar su funcionamiento y consolidar las relaciones interparlamentarias. Rolando González Patricio, diputado al órgano legislativo cubano, explicó en 2018 que la actualización del trabajo de los grupos pretendió potenciar la creación de unos 30 equipos que atenderán regiones y subregiones geográficas. Agregó que la nueva estrategia dinamizará los vínculos bilaterales con 93 países.⁸

Los intercambios de los diputados a la ANPP con sus homólogos agrupados en los grupos parlamentarios de amistad con Cuba permiten divulgar la narrativa del gobierno, defender su política exterior e informar sobre la actividad y funcionamiento de los órganos del Poder Popular. Asimismo, pretenden impulsar la colaboración económica de Cuba con varios países, sobre todo en sectores estratégicos como la inversión extranjera, la cooperación educativa, la biotecnología o la prestación de servicios médicos.⁹

Actualmente, acorde con información captada por DemoAmlat y solo a modo de ejemplo, podemos afirmar que existen grupos parlamentarios de amistad con Cuba en Angola, Argelia, Argentina, Bielorrusia, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Djibouti, Ecuador, Francia, Irán, Irlanda, México, Nicaragua, Nigeria, República Checa, República Dominicana, Polonia, Rusia, Turquía, Uruguay y Venezuela.¹⁰ No obstante, debemos

⁷ Semanario Opciones, *La Asamblea Nacional aprobó los grupos parlamentarios de amistad*, 2 de junio de 2018, <http://www.opciones.cu/cuba/2018-06-02/la-asamblea-nacional-aprobo-los-grupos-parlamentarios-de-amistad> (consultado el 20 de abril de 2023).

⁸ *Ibíd.*

⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba, *Parlamentarios chilenos a favor de estrechar vínculos de amistad con Cuba.*, <https://misiones.cubaminrex.cu/es/articulo/parlamentarios-chilenos-favor-de-estrechar-vinculos-de-amistad-con-cuba>; Redacción ACN, *Recibe Esteban Lazo a representantes de Grupo Parlamentario de Amistad Francia-Cuba (+Fotos)*, 7 de marzo de 2022, <http://www.acn.cu/cuba/91685-recibe-esteban-lazo-a-representantes-de-grupo-parlamentario-de-amistad-francia-cuba-fotos>; y Radio Reloj, *Sostiene Esteban Lazo encuentro con diputados dominicanos*, 23 de febrero de 2023, <https://www.radioreloj.cu/destacadas/sostiene-esteban-lazo-encuentro-con-diputados-dominicanos/> (consultados el 20 de abril de 2023).

¹⁰ A manera de ejemplo, véase Cámara de Diputados de la República Argentina, *Se conformó grupo parlamentario de amistad con Cuba*, 13 de abril de 2023, https://www.hcdn.gob.ar/prensa/noticias/2023/noticias_2087.html. Otra información verificada es la existencia de un grupo parlamentario de amistad con Cuba en Chile, https://www.camara.cl/diputados/grupo_interparlamentario_integrantes.aspx?prmId=58&prmPage=1 (consultados el 20 de abril de 2023).

señalar que deben existir más, acorde con las declaraciones de las autoridades de la ANPP comentadas en los dos párrafos precedentes, y considerando que se trata de informaciones del año 2018, justo al inicio de la IX Legislatura de la ANPP.

De igual forma, es oportuno advertir que la información sobre la existencia y funcionamiento de los grupos parlamentarios que existen en Cuba es fragmentada, porque la ANPP, a diferencia de sus pares latinoamericanos y europeos, no publica en su página web la relación completa de los grupos de amistad con el resto de los parlamentos, cuándo se crearon y cuál es su composición. Algunos grupos de amistad de parlamentarios latinoamericanos con el parlamento cubano publican alguna reunión puntual, pero nunca el contenido de las actividades realizadas. Lo más común es la publicación de la existencia del grupo de amistad con Cuba, su fecha de creación y los parlamentarios que componen dicho grupo.

Estos grupos forman parte de la diplomacia parlamentaria que desarrolla la ANPP, de conjunto con funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX), en función de los intereses de la élite política cubana. A pesar de la naturaleza del régimen político de Cuba, la ANPP desarrolla un amplio programa de acciones, tanto dentro como fuera del país, que no abarca solamente a Estados aliados o foros bilaterales. Por ejemplo, en junio de 2022, una delegación de parlamentarios cubanos encabezados por Homero Acosta, Secretario de la ANPP y del Consejo de Estado, realizaron una gira de trabajo en el parlamento europeo, donde insistieron en dos de sus temas centrales: la denuncia de las sanciones estadounidenses y la diplomacia médica, que incluye los logros de la lucha contra el Covid-19, el reconocimiento de la ayuda cubana a terceros países y el desarrollo de vacunas propias.

Esta delegación fue recibida por la vicepresidenta del Parlamento Europeo Pina Picierno. La integrante del Grupo de la Alianza Progresista de Socialistas y Demócratas condenó el embargo de Estados Unidos y lamentó el impacto en la isla de la pandemia de la Covid-19. Además, los parlamentarios y diplomáticos cubanos dialogaron con varios eurodiputados, entre ellos los miembros del Grupo de Amistad y Solidaridad con Cuba en el Parlamento Europeo, quienes ratificaron su condena al bloqueo estadounidense y reconocieron el apoyo de Cuba a varios países en la lucha contra la pandemia. Otro grupo con el que se reunió la delegación oficial cubana fue el de *Los Verdes*. Entre los temas tratados estuvieron el cuidado del medio ambiente, la

transición energética y la soberanía alimentaria. Asimismo, y en el marco de su visita oficial a Bruselas, la delegación de la ANPP sostuvo un encuentro con la presidenta de la Cámara de Representantes de Bélgica, Éliane Tillieux, para fortalecer los vínculos entre ambos órganos legislativos.¹¹

El 8 de junio de 2022, en las instalaciones de la ANPP, Homero Acosta recibió a autoridades parlamentarias de Panamá, encabezadas por Miguel Ángel Fanovich, segundo vicepresidente de la Asamblea Nacional de ese país. En la conversación se destacaron los históricos lazos entre ambas naciones, la campaña de agresiones y el bloqueo sobre la isla, así como la solidaridad del pueblo panameño con el cubano. En el encuentro se señaló la importancia de establecer acuerdos de colaboración en materia de salud y educación, dos sectores clave en la agenda de influencia cubana en la región.¹²

Por otra parte, el 23 de junio, Esteban Lazo, Presidente de la ANPP, recibió una delegación del grupo de amistad Francia-Caribe del senado francés, encabezada por su titular Helene Conway-Mouret. Esta fue la segunda delegación de parlamentarios franceses que visitó el país en 2022, pues en marzo estuvo una representación del Grupo Parlamentario de Amistad Francia-Cuba de la Asamblea Nacional francesa. La visita fue un momento para dialogar sobre un tema que es vital para el gobierno cubano: el papel de Francia en favor de preservar y desarrollar el Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación con la Unión Europea. Las intervenciones de Lazo y de la legisladora francesa se centraron en destacar los tradicionales vínculos entre naciones, los impedimentos de las sanciones estadounidenses, la extraterritorialidad de la ley Helms-Burton, y la necesidad de estrechar cooperación para acciones de diplomacia en el parlamento europeo y para la aprobación de las vacunas cubanas, dos temas de importancia en la agenda diplomática del gobierno.¹³

También en el mes de junio de 2022, el presidente de la ANPP recibió en la sede de este órgano al miembro del Comité Central del Partido y presidente de la Confederación General del Trabajo de Vietnam, Nguyen Dinh Khang. En el encuentro

¹¹ Observatorio Legislativo de Cuba, *Reporte junio-julio 2022*, Iniciativa DemoAmlat, 2022, pp. 4 y 5, disponible en <https://demoamlat.com/wp-content/uploads/2022/08/REPORTE-OLC-JUNIO-JULIO-2022.pdf> (consultado el 20 de abril de 2023).

¹² *Ibid.*, p. 5.

¹³ *Ibid.*

se destacaron la “creatividad y resistencia” del pueblo cubano frente al “bloqueo” norteamericano, así como los esfuerzos de Cuba en la lucha contra el Covid-19. Además, ambos funcionarios reconocieron las experiencias del país asiático en su proceso de renovación, y cómo fueron uno de los referentes en el proceso de reforma constitucional y en la construcción del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista. En el propio mes de junio, parlamentarios cubanos realizaron una visita oficial a Turquía. Allí fueron recibidos por Mustafá Şentop, presidente de la Gran Asamblea de la República de Turquía. Uno de los eventos realizados por esta delegación fue reunirse con el Grupo Parlamentario de Amistad Cuba-Turquía, encabezado por el diputado Selman Ozoyaci.¹⁴

Toda esta actividad diplomática se intensificó a finales de 2022. En noviembre y diciembre de ese año, delegaciones parlamentarias cubanas visitaron Bélgica, Bielorrusia, España, México, Rusia, Turquía y Vietnam. De igual forma, se desarrollaron otras acciones de apoyo a Cuba en parlamentos de varios países. En Portugal, y dentro del foro “Let Cuba Live”, la eurodiputada del Partido Comunista Sandra Pereira dio lectura a un mensaje de Esteban Lazo, Presidente de la ANPP. En Gales, el legislador Plaid Cymru Luke Fletcher presentó una moción de solidaridad con Cuba ante el parlamento de nación constituyente del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.¹⁵

En Uganda, los directivos de las comisiones de Salud y Deporte, Relaciones Internacionales y el grupo parlamentario de amistad de la ANPP se reunieron con el presidente del comité de salud del parlamento de ese país, Charles Ayume. En Venezuela, el grupo de Amistad Parlamentaria Venezuela-Cuba hizo una declaración para exigir el fin del embargo a Cuba, el 2 de noviembre de 2022. Ese mismo mes, el embajador de Cuba en Níger se reunió con el grupo parlamentario de amistad, mientras que Homero Acosta se reunió con el embajador del Reino Unido en Cuba George Michael Edward Hollingbery.¹⁶

¹⁴ *Ibid.*, p. 6.

¹⁵ Observatorio Legislativo de Cuba, *Informe octubre-noviembre-diciembre de 2022*, Iniciativa DemoAmlat, 2022, pp. 4 y 5, disponible en <https://demoamlat.com/wp-content/uploads/2023/01/Informe-Oct-Nov-Dic-OLC.pdf> (consultado el 20 de abril de 2023).

¹⁶ *Ibid.*, p. 5.

Por otra parte, y a pesar de la hostilidad entre los gobiernos de Cuba y Estados Unidos, es común que la actividad diplomática de la ANPP se vincule con las visitas que congresistas estadounidenses realizan a Cuba. El 19 de noviembre de 2022, legisladores de la cámara baja de Estados Unidos se encontraron con diputados de la ANPP. La delegación visitante se integró por los congresistas demócratas Salud Carbajal, James Baird y Jahana Hayes, todos miembros del Comité de Agricultura de la Cámara de Representantes. A la visita de esta delegación le siguió otra, los días 9 y 10 de diciembre. En ella, los miembros de la mencionada cámara James Patrick McGovern, Mark Pocan y Troy Anthony Carter, todos demócratas también, hablaron sobre el fortalecimiento del diálogo y las relaciones interparlamentarias, a la vez que hicieron críticas a la postura de “máxima presión” hacia el gobierno cubano impuesta por la administración del presidente Donald Trump.¹⁷

La diplomacia parlamentaria de la ANPP no solo abarca espacios bilaterales, sino también multilaterales. Así, Ana María Mari Machado, vicepresidenta de la Asamblea Nacional del Poder Popular, encabezó la delegación cubana que asistió a la Conferencia de la Red Parlamentaria del Movimiento de Países No Alineados, que tuvo lugar en Bakú, Azerbaiyán. La reunión, con representantes de órganos legislativos de más de cuarenta países, tuvo entre sus objetivos la adopción de la Declaración de Bakú y el Estatuto sobre las modalidades de trabajo de la Red Parlamentaria del Movimiento de los Países No Alineados (MNOAL).¹⁸ A esto se suma que hubo participación cubana en la cumbre del Parlamento Latinoamericano (Parlatino) en México, en el Foro Parlamentario por la convivencia y la paz en Dominica, y en el Foro Parlamentario Iberoamericano en República Dominicana. Estas actividades ocurrieron en noviembre de 2022.¹⁹

Toda la evidencia presentada sobre la actividad institucional de la ANPP en materia de diplomacia parlamentaria, constituye solo un extracto de las muchas acciones que este órgano implementa en función de la agenda de la élite política cubana. Sus objetivos fundamentales son divulgar los argumentos del gobierno de Cuba en materia de derechos humanos y las sanciones estadounidenses, así como

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Observatorio Legislativo de Cuba, *Reporte junio-julio 2022*, pp. 5 y 6.

¹⁹ Observatorio Legislativo de Cuba, *Informe octubre-noviembre-diciembre de 2022*, p. 6.

promover acuerdos de cooperación con otros países. El accionar institucional de la ANPP fuera de Cuba no abarca solo a aliados ideológicos y socios estratégicos del gobierno, sino a todos aquellos Estados en los que exista alguna posibilidad de asegurar los intereses de la élite del PCC.

4. Transparencia informativa de la ANPP y el Consejo de Estado

La transparencia informativa se entiende en este informe como la publicación previa de la agenda de las sesiones del parlamento, de las rendiciones de cuentas de ministerios y jefes de gobiernos nacional, provincial o municipal, de los proyectos de leyes y decretos-leyes y el acceso público a las sesiones parlamentarias por la ciudadanía. En el caso cubano, prácticamente no existió transparencia informativa entre 2018 y 2022.

A diferencia de otros Estados latinoamericanos, en los cuales el acceso de los ciudadanos a las sesiones parlamentarias es libre, en Cuba las personas conocen de algunos aspectos del trabajo de la ANPP mediante los medios oficiales de prensa. Estos informan sobre las sesiones y los debates siguiendo las directrices informativas del PCC. La cobertura mediática no es amplia respecto a los debates parlamentarios y las rendiciones de cuentas, debido a que los medios oficiales sólo difunden resúmenes de estos. En este ámbito, la alternativa son las coberturas que realizan algunos medios independientes de las sesiones de trabajo de la ANPP y el Consejo de Estado. No obstante, dado el contexto restrictivo de la libertad de expresión en Cuba y las agresiones contra los periodistas y medios independientes, el trabajo de estos se ve limitado a replicar la información de los medios oficiales y exponer los análisis de expertos independientes.

Desde su creación en 1976, las sesiones de trabajo de la ANPP, sobre todo de sus comisiones permanentes y temporales, son cerradas para los ciudadanos. Los invitados a las sesiones plenarias son elegidos de manera discrecional por las autoridades. Asimismo, la agenda de trabajo en las sesiones al parlamento también carece de transparencia. El presidente de la ANPP, que lo es al unísono del Consejo de Estado, convoca a una sesión parlamentaria sin establecer claramente los temas de la agenda. El órgano legislativo cubano se reúne entre dos y tres al año y sus diputados

no son políticos profesionales. Sin embargo, algunos sí trabajan a tiempo completo en la ANPP como miembros de sus comisiones permanentes de trabajo.²⁰ Se desconoce el número de empleados que conforman estas comisiones y las oficinas auxiliares de la ANPP. Tampoco existen datos oficiales sobre el gasto presupuestario de estas instituciones.

Respecto a las comisiones de trabajo es necesario precisar que, según lo pautado en el artículo 61.1 de la Ley No. 131/2019, tienen como funciones generales auxiliar a la ANPP y al Consejo de Estado en el desempeño de sus atribuciones. Además, realizan dictámenes sobre los asuntos que se sometan a su examen, hacen los estudios que se les encomienden, participan en la comprobación del cumplimiento de las decisiones adoptadas por la Asamblea Nacional y el Consejo de Estado que se programen en sus planes de trabajo; así como las tareas que se les encarguen por la Asamblea Nacional, el Consejo de Estado y por lo dispuesto en la propia Ley No. 131/2019. Las comisiones permanentes se crean para la atención de un ámbito concreto de trabajo y se nombran por el término de la legislatura. Mientras, las temporales se constituyen por un tiempo determinado para atender una misión específica y se extinguen al finalizar la actividad encomendada o al concluir la legislatura.²¹

Por su parte, el Consejo de Estado es un órgano que asume buena parte del trabajo legislativo durante todo el año y rinde cuentas a la ANPP. Todos los decretos-leyes elaborados por este órgano entre una y otra sesión de trabajo de la Asamblea Nacional del Poder Popular deben ratificarse por esta una vez que se reúne en sesión plenaria.²² Asimismo, en la IX Legislatura, el Consejo de Estado se redujo a 21 miembros y se anunció que la membresía de la ANPP disminuirá de 605 a 470 diputados. Este cambio se debió a la disminución de la cantidad de representantes por

²⁰ Cubadebate, *Directivos de Comisiones Permanentes de la Asamblea Nacional evalúan ejecución de tareas*, 11 de marzo de 2021, <http://www.cubadebate.cu/noticias/2021/03/11/directivos-de-comisiones-permanentes-de-la-asamblea-nacional-evaluan-ejecucion-de-tareas/> (consultado el 20 de abril de 2023).

²¹ Todos los artículos de esta ley que se citan en el presente informe son verificables en la Gaceta Oficial No. 6 Extraordinaria de 16 de enero de 2020, disponible en <https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2020-ex6.pdf> (consultada el 20 de abril de 2023).

²² Prensa Latina, *Ratifican decretos y acuerdos aprobados por Consejo de Estado de Cuba*, 22 de diciembre de 2021, <https://www.prensa-latina.cu/2021/12/22/ratifican-decretos-y-acuerdos-aprobados-por-consejo-de-estado-de-cuba> (consultado el 20 de abril de 2023).

territorios y se implementó con las elecciones del 26 de marzo de 2023 y la constitución de la nueva legislatura de la ANPP el 19 de abril de ese año.²³

5. Gestión legislativa de la ANPP y el Consejo de Estado

A los efectos de este informe, el análisis de la gestión legislativa abarca la aprobación de leyes y decretos-leyes, los presupuestos anuales y los planes en el marco de la IX Legislatura de la ANPP y el Consejo de Estado. Como ya expresamos anteriormente, desde abril de 2019, cuando entró en vigor la nueva Constitución, y hasta diciembre de 2022 se aprobaron 36 leyes y 83 decretos-leyes.²⁴ En materia de gestión legislativa es válido señalar que la ANPP permite la consulta de las leyes y decretos-leyes en su página web, los cuales también son verificables en el sitio web de la Gaceta Oficial de la República de Cuba.²⁵ No obstante, el cronograma legislativo se modificó en varias ocasiones en el marco de la IX Legislatura de la ANPP y el Consejo de Estado, para ajustar su cumplimiento acorde con las prioridades cambiantes de la élite política.

Algunos decretos-leyes fueron particularmente lesivos para los derechos y libertades fundamentales. Por ejemplo, el Decreto-Ley No. 370 se ha aplicado para castigar el ejercicio de la libertad de expresión que han ejercido periodistas, personas defensoras de los derechos humanos y artistas, impactando en su patrimonio y en la garantía de ejercer sus derechos.²⁶ En este decreto se supedita el desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) a las necesidades estatales, e impone restricciones al ejercicio de derechos fundamentales implicados en su uso, como la participación política, la libertad de expresión y el derecho de asociación.

²³ Yaditza del Sol, *La Asamblea Nacional tendrá, en la próxima Legislatura, 470 diputados*, 9 de diciembre de 2022, <https://www.granma.cu/cuba/2022-12-09/la-asamblea-nacional-tendra-en-la-proxima-legislatura-470-diputados-09-12-2022-00-12-51> (consultado el 20 de abril de 2023).

²⁴ Redacción Cubahora, *Cronograma Legislativo en 2022, ¿cómo se cumplió?*, 19 de diciembre de 2023, <https://www.cubahora.cu/sociedad/cronograma-legislativo-en-2022-como-se-cumplioquestion> (consultado el 20 de abril de 2023).

²⁵ Véanse <https://www.parlamentocubano.gob.cu/index.php/labor-legislativa?page=0> y <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es> (consultados el 20 de abril de 2023).

²⁶ Disponible en la Gaceta Oficial No. 45 Ordinaria de 4 de julio de 2019, <https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2019-o45.pdf>; y Freedom House, Cuba: *Comunicado contra la aplicación del decreto ley 370*, 6 de mayo de 2020, <https://freedomhouse.org/es/article/cuba-comunicado-contra-la-aplicacion-del-decreto-ley-370> (consultados el 20 de abril de 2023).

En este sentido, se sanciona la difusión en redes sociales de información contraria al “interés social”, “la moral” y “las buenas costumbres”; autoriza el castigo y la persecución de investigadores en seguridad digital que publiquen y alerten sobre la existencia de vulnerabilidades en sistemas informáticos; concede facultades discrecionales al Ministerio de Comunicaciones (MINCOM) para el otorgamiento de licencias de programas y aplicaciones; e impide la fabricación, instalación y comercialización de dispositivos asociados a las TIC sin autorización.

Con el mismo objetivo que el Decreto-Ley No. 370 y a menos de un mes de ocurridas las protestas del 11 de julio de 2021, el 17 de agosto de ese año, entraron en vigor varias normas administrativas para restringir la libertad de expresión. Estas incluyeron el Decreto-Ley No. 35/2021 “De las Telecomunicaciones, las Tecnologías de la Información y la Comunicación y el Uso del Espectro Radioeléctrico” y el Decreto No. 42/2021 “Reglamento General de Telecomunicaciones y las Tecnologías de la Información y la Comunicación”, además de la Resolución No. 105/2021 “Reglamento sobre el Modelo de Actuación Nacional para la Respuesta a Incidentes de Ciberseguridad” y otras disposiciones complementarias.²⁷

Este paquete legislativo habilita la persecución de personas que utilizan las TIC con fines ciudadanos y sociopolíticos. Así, se prohíbe, sin control judicial de por medio, el empleo de las TIC cuando se “utilicen para atentar contra la seguridad y el orden interior del país”, para “transmitir informes o noticias falsas” o en “acciones dirigidas a ocasionar afectaciones o perjuicios a terceros y como medio para cometer actos ilícitos”. También se advierte que no es utilizable internet para generar o transmitir información que afecte “el bienestar general, la moralidad pública y el respeto al orden público”. En la práctica, todas estas previsiones legales implican la imposibilidad de ejercer la libertad de expresión en contra de los intereses del Estado.

La adopción del Decreto-Ley No. 35 y de sus normas complementarias formó parte de las acciones represivas impulsadas por el gobierno cubano, luego de las protestas del 11 de julio de 2021. Acorde con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, una de dichas acciones fue el impulso de propuestas legislativas dirigidas a

²⁷ Disponible en la Gaceta Oficial No. 92 Ordinaria de 17 de agosto de 2021, <https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2021-o92.pdf> (consultado el 20 de abril de 2023)

limitar, vigilar y punir expresiones disidentes y críticas al gobierno, así como a criminalizar el actuar de organizaciones de la sociedad civil independiente.²⁸

Un momento importante de la legislatura que terminó de la ANPP y el Consejo de Estado, fue la aprobación de un nuevo texto constitucional el 24 de febrero de 2019. A pesar de la reestructuración de los órganos del Estado, en la nueva Constitución se preserva el principio de la unidad de poder. Ello implica que no se reconocen contrapesos entre los órganos de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Asimismo, se mantiene la supremacía del PCC y la preponderancia de la propiedad estatal “socialista de todo el pueblo” y la planificación centralizada de la economía.²⁹ Aunque se reconocen más derechos que en el texto constitucional de 1976, estos carecen de la adecuada tutela judicial efectiva y en la práctica se verifica que no se concibieron para ser oponibles al Estado. Sobre este particular profundizaremos más adelante al analizar la Ley del Proceso de Amparo de los Derechos Constitucionales.

Luego de la reforma constitucional, en julio 2019 se aprobó la Ley Electoral, Ley No. 127 de 2019.³⁰ En esencia, esta legislación mantiene el sistema electoral cubano bajo control de las Comisiones de Candidaturas, las cuales se integran por representantes de las organizaciones de masas controladas por el PCC. Además, la reestructuración del Estado limitó aún más el ejercicio del derecho al sufragio activo de los ciudadanos, pues estos solo eligen directamente a los delegados a las asambleas municipales del Poder Popular y los diputados a la ANPP. No intervienen en la elección del Presidente y Vicepresidente de la República, de los gobernadores, vicegobernadores y los miembros de los consejos provinciales, así como de los intendentes municipales.

Con base en el contenido de esta Ley Electoral, la CIDH recomendó al Estado cubano en 2022 adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias

²⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2022*, pp. 605 y 609, https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2022/capitulos/7-IA2022_Cap_4B_CU_ES.pdf (consultado el 21 de abril de 2023).

²⁹ Todos los artículos constitucionales que se citan en este informe son consultables en la Gaceta Oficial No. 5 Extraordinaria de 10 de abril de 2019, disponible en https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2019-ex5_0.pdf (consultado el 20 de abril de 2023).

³⁰ Disponible en la Gaceta Oficial No. 60 Ordinaria de 19 de agosto de 2019, https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2019-o60_0.pdf (consultado el 20 de abril de 2023).

para garantizar un sistema electoral inclusivo y que garantice la libre circulación de las ideas y pensamiento. Además, debe posibilitar la libre participación política de todos los ciudadanos cubanos en condiciones de igualdad, ajustando su ordenamiento jurídico a los estándares de la Carta Democrática Interamericana y la Declaración Americana.³¹

Otras de las leyes aprobadas durante el periodo 2018-2022 y relacionadas con la estructura y funcionamiento de los órganos del Estado y los derechos constitucionales fueron:³²

- Ley del Servicio Exterior.
- Ley de organización y funcionamiento del Consejo de Ministros.
- Ley de organización y funcionamiento del Gobierno Provincial del Poder Popular.
- Ley de Revocación de los elegidos a los órganos del Poder Popular.
- Ley de organización y funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal.
- Ley del Proceso de Amparo de los Derechos Constitucionales.
- Ley de los Tribunales de Justicia.
- Ley del Proceso Administrativo.
- Ley del Proceso Penal.
- Código de Procesos.
- Ley del Presidente y Vicepresidente de la República.

Por su parte, en la Ley No. 131/2019 se reconocen varios mecanismos verticales y jerárquicos mediante los cuales los órganos estatales rinden cuenta ante la ANPP. Esto tiene una incidencia restrictiva directa sobre los mecanismos de participación de los ciudadanos. Por ejemplo, las propuestas ciudadanas para declarar inconstitucionales leyes de la ANPP y decretos-leyes del Consejo de Estado, la iniciativa legislativa popular o de reforma de la Constitución, entre otros mecanismos

³¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual de la...*, p. 648.

³² Varias de estas leyes pueden verificarse en <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/algunas-legislaciones-cubanas> (consultado el 20 de abril de 2023).

participativos, están mediadas por un requisito de validación ante el Consejo Nacional Electoral de la condición electoral de cada ciudadano.

Finalmente, es necesario apuntar que en la última sesión de la ANPP en 2022 debió aprobarse la Ley de Comunicación Social. No obstante, Esteban Lazo explicó que el Consejo de Estado pidió retrasar su aprobación por la complejidad de la ley y los cambios realizados en su contenido, que no se trasladaron en su totalidad a los parlamentarios. Lazo aseguró que esta importante normativa podría debatirse en febrero o marzo de 2023, una vez que se incluya una mayor cantidad de opiniones de especialistas y ciudadanos.³³ Según el contenido de este proyecto de ley, los medios de comunicación son de propiedad socialista de todo el pueblo o de las organizaciones políticas, de masas y sociales, y no pueden ser objeto de otro tipo de propiedad.³⁴ Así, se excluye la posibilidad de reconocer la personalidad jurídica de los medios de prensa independientes.³⁵

5.1. Una breve valoración de algunas leyes aprobadas en la IX Legislatura de la ANPP

El nuevo Código Penal anula el ejercicio de las libertades de expresión, prensa, reunión, asociación y manifestación, entre otros derechos fundamentales.³⁶ De tal forma, se prohíbe el ejercicio de las mencionadas libertades al permitirse a la autoridad clasificarlos como “ejercicios arbitrarios de derechos”. También se sanciona cualquier financiamiento nacional o internacional para los actores independientes cubanos, tanto individuales como colectivos. Es decir, de acuerdo a esta legislación, los

³³ Redacción OnCuba, *Cuba retrasa aprobación de la Ley de Comunicación Social*, 12 de diciembre de 2022, <https://oncubanews.com/cuba/cuba-retrasa-aprobacion-de-la-ley-de-comunicacion-social/> (consultado el 20 de abril de 2023).

³⁴ La versión de diciembre de 2022 de este proyecto legislativo está disponible en <https://www.parlamentocubano.gob.cu/sites/default/files/documento/2023-01/PROYECTO%20DE%20LEY%20DE%20CS%209.12.22%20FINAL%20PARA%20ANPP.pdf> (consultado el 20 de abril de 2023).

³⁵ Lucía Alfonso, *Ley de Comunicación: mala noticia para los periodistas y para los cubanos*, 21 de abril de 2023, https://diariodecuba.com/cuba/1681981551_46438.html (consultado el 21 de abril de 2023).

³⁶ Disponible en la Gaceta Oficial No. 93 Ordinaria de 1ro. de septiembre de 2022, https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2022-093_0_0.pdf (consultado el 20 de abril de 2023).

ciudadanos cubanos solo pueden depender financieramente del Estado, o tener un permiso gubernamental para ser financiados por otros.

También se castiga a “aquel que difunda noticias falsas o predicciones maliciosas con el objetivo de causar alarma, descontento o desinformación en la población, o para provocar alteraciones del orden público” (artículo 266). Además, se castigará “a quien incite contra el orden social, la solidaridad internacional o el Estado socialista reconocidos en la Constitución de la República, mediante la propaganda oral o escrita o en cualquier otra forma, así como también a quien confeccione, distribuya o posea propaganda y a quien permita que otro utilice un medio de comunicación social y lo utilice para ejecutar los actos previstos” (artículo 124).³⁷

Asimismo, se prevé la sanción de quien “apoye, fomente, financie, provea, reciba o tenga en su poder fondos, recursos materiales o financieros, con el propósito de sufragar actividades contra el Estado y su orden constitucional” (artículo 143). Este artículo es utilizable para juzgar a las y los periodistas independientes, quienes serán las víctimas más evidentes; y a otras voces disidentes a quienes el gobierno descalifica habitualmente bajo el argumento de recibir “financiamiento extranjero”. Además, existe un tipo penal específico que criminaliza las publicaciones en redes sociales. Se trata de una modalidad del delito de Instigación a Delinquir regulada en el artículo 268.4 del mencionado código. La CIDH y su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión señalaron que este Código Penal recrudece las penas y mantiene un lenguaje amplio e impreciso para tipificar delitos, como el de sedición y el delito contra el orden constitucional.³⁸

Por su parte, la Ley del Proceso de Amparo de los Derechos Constitucionales no protege a los ciudadanos de las violaciones que cometen las autoridades contra los derechos constitucionales.³⁹ En esta ley no se reconoce el acceso de los ciudadanos a la jurisdicción constitucional, si un órgano judicial de otra jurisdicción conoció de su demanda con anterioridad. Según lo dispuesto en el artículo 5.2 de esta ley,

³⁷ Raudiel Peña, *Más control y menos democracia. El nuevo Código Penal cubano*, 23 de junio de 2022, <https://agendaestadodederecho.com/mas-control-y-menos-democracia-el-nuevo-codigo-penal-cubano/> (consultado el 20 de abril de 2023).

³⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe Anual de la...*, p. 618.

³⁹ Disponible en Gaceta Oficial No. 74 Ordinaria de 15 de julio de 2022 https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2022-o74_0.pdf (consultado el 20 de abril de 2023).

corresponde a los tribunales de la jurisdicción constitucional conocer las demandas que se establezcan por la vulneración de los derechos consagrados en la Constitución que no tengan una vía de defensa propia en procesos judiciales de otra materia, salvo cuando, por la trascendencia jurídico social de la vulneración alegada, se requiera de una actuación urgente y preferente. Es decir, se subordina al arbitrio judicial el acceso oportuno y expedito al proceso de amparo de los derechos constitucionales.

Además, acorde con el artículo 6 de la propia disposición normativa, se excluyen de esta jurisdicción las reclamaciones por inconformidad con las decisiones judiciales adoptadas en otras materias; la declaración de inconstitucionalidad de las leyes y otros actos normativos; y las reclamaciones relativas a la defensa y la seguridad nacional, las medidas adoptadas en situaciones excepcionales y de desastre para salvaguardar la independencia, la paz y la seguridad del país. De tal forma, se limitan las materias sobre las cuales puede conocer la jurisdicción constitucional y que se relacionan con la regulación y ejercicio de los derechos constitucionales.

Por último, en el Código de las Familias se reconocen varios derechos importantes, así como el matrimonio igualitario. No obstante, se dejan algunos resquicios legales para utilizar este código contra las personas opuestas al gobierno. Según lo dispuesto en el artículo 138 inciso ñ) del mencionado código, la corresponsabilidad parental de madres y padres respecto a sus hijas e hijos menores de edad comprende dirigir su formación para la vida social; inculcarles el amor a la familia, a la patria, el respeto a sus símbolos, al trabajo y la debida estimación de sus valores, a la dignidad, la honradez, la honestidad, la solidaridad humana y las normas de la convivencia social, y el respeto a las autoridades, a los bienes patrimoniales de la sociedad, a los bienes y derechos personales de los demás y a una cultura comprometida con la protección del medioambiente.⁴⁰ La inclusión en este precepto legal de criterios como el amor a la patria, el respeto a sus símbolos y a las autoridades, en un contexto de donde la discriminación política se ha naturalizada por las autoridades, permite su utilización contra las mujeres periodistas y activistas por la libertad de expresión y sus hijos.

⁴⁰ Disponible en Gaceta Oficial No. 99 Ordinaria de 27 de septiembre de 2022, <https://www.minjus.gob.cu/sites/default/files/archivos/publicacion/2022-09/goc-2022-o99.pdf> (consultado el 20 de abril de 2023).

6. Gestión presupuestaria y rendición de cuentas

A los efectos de este informe se entiende por gestión presupuestaria la publicación de los datos relativos al ejercicio presupuestario de la ANPP, en particular sus comisiones permanentes y temporales, y su Consejo de Estado. Este ejercicio incluye la publicidad de los gastos en los que incurrieron sus integrantes entre los años 2018 y 2022. En el artículo 128 inciso s) de la Constitución cubana se establece que corresponde a la ANPP conocer, evaluar y adoptar decisiones sobre los informes de rendición de cuenta que le presenten el Consejo de Estado, el Presidente de la República, el Primer Ministro, el Consejo de Ministros, el Tribunal Supremo Popular, la Fiscalía General de la República, la Contraloría General de la República y los organismos de la Administración Central del Estado, así como los gobiernos provinciales.

No obstante, en la Constitución y la Ley No. 131/2019 no se establecen los medidores o indicadores que se emplean para evaluar la información expuesta por los órganos estatales que rinden cuentas. Además, es válido acotar que los órganos directivos del PCC –Secretariado, Comité Central y Buró Político–, así como sus estructuras locales, no rinden cuentas ante la ANPP ni se someten al control de la Fiscalía General de la República y de la Contraloría General de la República.

En general, los informes de rendición de cuentas suelen ser formales y la información que contienen no es trascendente. Al inicio de cada legislatura no se conoce qué órganos deben rendir cuentas. No existe un cronograma público sobre este particular. Los ciudadanos conocen de los procesos de rendición de cuentas cuando se anuncia la realización de una sesión de la ANPP y solo por las noticias que aparecen en la prensa oficial.

En el caso del presupuesto estatal se presenta por el Ministerio de Finanzas y Precios ante las sesiones plenarios de la ANPP, y suele aprobarse casi de forma automática, con escaso debate por los diputados y en votaciones unánimes.⁴¹ En la práctica, es un acto formal en el que no participa la ciudadanía, la cual solo conoce de

⁴¹ Cubadebate, *Asamblea Nacional avala el presupuesto del Estado para 2023*, 12 de diciembre de 2022, <http://www.cubadebate.cu/noticias/2022/12/12/asamblea-nacional-avala-el-presupuesto-del-estado-para-2023/> (consultado el 20 de abril de 2023).

la ejecución del presupuesto por la información que se brinda ante la ANPP. La otra fuente de información sobre este particular son los anuarios estadísticos que publica la Oficina de Información y Estadísticas (ONEI).

Por otra parte, durante la legislatura 2018-2022 se conoció de una rendición de cuentas del Consejo de Estado ante la ANPP.⁴² También es válido apuntar que las comisiones de trabajo de la ANPP no rinden cuentas ante la ciudadanía, aunque tienen iniciativa legislativa de conformidad con lo previsto en el artículo 164 inciso e) de la Constitución cubana. Asimismo, no se conoce cuántos diputados forman parte de ellas ni el presupuesto que utilizan para su trabajo. Relacionado con esto último, es válido señalar que el gobierno cubano no publica los gastos desagregados de la ANPP. Tampoco se publican los gastos en que incurren los diputados en sus visitas a otros países.

7. Incidencia ciudadana en el trabajo de la ANPP

Habitualmente, las autoridades cubanas se refieren al carácter democrático y participativo de su sistema político. Uno de los aspectos que mencionan es la diversidad y el fortalecimiento de los mecanismos que permiten la participación política de los ciudadanos. Como manifestación de ello resaltan la revocabilidad de los representantes políticos, la presentación por los electores de proyectos de ley y de reforma constitucional, la celebración de consultas populares, referendos y plebiscitos, la posibilidad de que los ciudadanos promuevan la declaración de inconstitucionalidad de una ley ante la ANPP y la diversidad de canales de comunicación de los ciudadanos con este órgano.

No obstante, cabe preguntarse cuán efectivos son estos mecanismos en un contexto como el de Cuba. Por ello, analizaremos las limitaciones existentes en su regulación jurídica y la práctica política en cinco aspectos puntuales. Se trata del ejercicio de la revocatoria de mandato de los diputados a la ANPP, de la iniciativa legislativa popular y de reforma constitucional, la celebración de consultas populares,

⁴² El informe de la rendición de cuentas efectuada por este órgano está disponible en <http://media.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2022/11/Rendici%C3%B3n-de-Cuenta-del-Consejo-de-Estado.pdf> (consultado el 20 de abril de 2023).

la declaración de la inconstitucionalidad de una ley u otra disposición normativa y la comunicación con el órgano legislativo cubano.

En cuanto a la posibilidad de revocar el mandato de quienes han sido electos como diputados a la ANPP, el primer aspecto negativo es que estos no son revocables por sus electores. De acuerdo con el artículo 10.1 inciso b) de la Ley No. 135/2020 *Ley de Revocación de los elegidos a los órganos del Poder Popular*, son las asambleas municipales del Poder Popular las que revocan a los diputados a la ANPP por sus respectivos territorios.⁴³ Ello significa que estos representantes políticos no son revocables por los electores de las circunscripciones por las que se eligieron, incluso si su incumplimiento de forma reiterada las obligaciones derivadas del mandato conferido; incurren en hechos que los hagan desmerecer de buen concepto público; y manifiestan una conducta incompatible con el honor de ser representante del pueblo en un órgano del Poder Popular. Estas causas de revocación se regulan en el artículo 8 de la mencionada ley.

Sobre la iniciativa legislativa popular y la de reforma constitucional destacan dos aspectos. El primero es su casi nulo empleo por parte de la ciudadanía y el segundo es que los requisitos legales para el ejercicio de ambas, las convierten en mecanismos participativos controlados por las autoridades. Sus requisitos legales incluyen que debe ejercerse como mínimo por diez mil electores, y estos deben acreditar su condición de tales mediante la correspondiente certificación expedida por el Consejo Electoral Nacional. Una vez cumplimentadas ambas exigencias, comienza un procedimiento para la tramitación de la propuesta legislativa formulada por los ciudadanos, que controla la presidencia de la ANPP. De tal forma, la iniciativa legislativa popular es controlada por las prerrogativas de este órgano y su subordinación fáctica a la élite del Partido Comunista de Cuba (PCC) limitan el ejercicio y eficacia de este mecanismo de participación.

Lo mismo ocurre con la iniciativa de reforma constitucional que promueven los ciudadanos, la cual se reconoció por primera vez en la Constitución de 2019 y desde ese entonces no se ha ejercido por los ciudadanos. Según lo establecido en el artículo 227 inciso f) del texto constitucional, los ciudadanos tienen iniciativa para promover

⁴³ Disponible en la Gaceta Oficial No. 88 Ordinaria de 23 de diciembre de 2020 <https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2020-o88.pdf> (consultado el 20 de abril de 2023).

reformas constitucionales mediante una petición dirigida a la Asamblea Nacional del Poder Popular, suscrita ante el Consejo Electoral Nacional como mínimo por cincuenta mil (50.000) electores. Estos deben presentar una certificación expedida por el Consejo Electoral Nacional para demostrar su condición de electores.

El principal obstáculo para instar una reforma constitucional por parte de los ciudadanos es la existencia de una cláusula de intangibilidad, en la cual se declara como irrevocable el socialismo en Cuba. Por ende, cualquier iniciativa para reformar la Constitución que se interprete por las autoridades como un intento de socavar la médula del actual régimen político, no cuenta con garantías institucionales para aprobarse por la ANPP.

Otro de los mecanismos de participación ciudadana que involucra al órgano legislativo cubano es la celebración de consultas populares. Según el artículo 108 inciso c) del texto constitucional vigente, corresponde a la ANPP aprobar, modificar o derogar las leyes y someterlas previamente a la consulta popular cuando lo estime procedente, en atención a la índole de la legislación de que se trate. Al mismo tiempo, este órgano tiene la facultad de convocar a referendos y plebiscitos en los casos previstos en la Constitución y en otros cuando lo considere pertinente (artículo 108 inciso v) constitucional).

De ahí que la decisión sobre cuándo realizar algunos de estos mecanismos participativos es exclusiva de la ANPP. Esto condiciona la participación ciudadana a la voluntad de este órgano, el cual es controlado por la élite del PCC. Apuntar que en materia de consulta popular sobresale la opacidad informativa respecto al contenido de los planteamientos de los ciudadanos, pues las actas donde se recogen no son verificables.

En cuanto a promover la declaración de inconstitucionalidad de una ley por parte de los ciudadanos, esta posibilidad se regula en el artículo 156.1 inciso h) de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Asamblea Nacional del Poder Popular y del Consejo de Estado de la República de Cuba. Así, se establece que quinientos ciudadanos cubanos están facultados para ello, debiendo presentar la correspondiente certificación validada por el Consejo Electoral Nacional que acredite su condición de electores. Luego, la ANPP, en particular su Comisión de Asuntos Jurídicos y

Constitucionales, controlan toda la tramitación del asunto, sin que sea posible la intervención judicial.

Por último, nos referiremos a los canales de comunicación que el órgano legislativo cubano implementa para captar las opiniones de los ciudadanos. En virtud del artículo 9 de la Constitución cubana, las personas tienen derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades, las que están obligadas a tramitarlas y dar las respuestas oportunas, pertinentes y fundamentadas en el plazo y según el procedimiento establecido en la ley.

Asimismo, y según el artículo 233 de la Ley No. 131/2019, este órgano implementa lo relativo a la tramitación y respuesta de las quejas, peticiones y planteamientos que les dirijan las personas. En concordancia con estos preceptos y desde hace varios años, es habitual que la ANPP habilite direcciones de correo electrónico para recoger el estado de opinión de los ciudadanos sobre un proyecto de ley. Además, ha implementado una plataforma en línea para que los ciudadanos envíen quejas y otros planteamientos.

Sin embargo, y al igual que ocurre con la información recopilada mediante las consultas populares, uno de los aspectos que resalta con estos mecanismos es la imposibilidad de verificar cómo valora y qué decisiones toma la ANPP con los planteamientos de los ciudadanos. No existen procedimientos legales ni garantías institucionales para conocer cuáles criterios son tenidos en cuenta y cuáles no. La ANPP controla con absoluta discrecionalidad cómo proceder con las opiniones de los ciudadanos que emplean estos canales de comunicación. El más reciente es la habilitación de un correo electrónico para recopilar opiniones sobre el proyecto de Ley de Comunicación Social.

Con base en lo expuesto hasta aquí, es posible afirmar que todos los mecanismos de participación ciudadana vinculados con la ANPP presentan severas restricciones en su regulación y práctica. Tanto por los requisitos establecidos constitucional y legalmente como por el control que la élite del PCC ejerce sobre el órgano legislativo de Cuba, resulta casi imposible que estos mecanismos sean eficaces para quienes pretendan emplearlos contra los intereses de la élite política. Menos aún lo son para una democratización del régimen político.

No obstante, consideramos legítimo y necesario su empleo por parte de opositores políticos y activistas por la democracia y los derechos humanos. Su uso evidencia tres elementos muy importantes. Primero, demuestran el conocimiento por parte de estos actores de que estos mecanismos existen y son utilizables por ellos. Segundo, exponen el carácter autocrático del régimen político cubano. Tercero, y el más importante, muestran la existencia de una sociedad civil activa y opuesta al gobierno, y que es capaz de actuar con civilidad y compromiso con el ejercicio democrático de sus derechos.

8. Evaluación cuantitativa del trabajo parlamentario en esta IX Legislatura (2018-2022)

Con base en lo expuesto hasta aquí, procederemos a realizar una medición del funcionamiento de la ANPP y su Consejo de Estado en su IX Legislatura.

1) Indicador transparencia informativa (30 puntos).

a) Publicación previa de la agenda de las sesiones. ¿Sí o no? **Puntuación: 8.3 puntos.**

- Se presentan los temas generales de la agenda, pero no se dan detalles sobre todos los aspectos que la conforman. **Resultado: 2 puntos.**

b) Sesiones a puertas cerradas. ¿Sí o no? **Puntuación: 8.3 puntos.**

- Todas las sesiones de la ANPP fueron a puertas cerradas para la ciudadanía. Solo la prensa oficial tiene acceso a estas sesiones. El sitio web de la Asamblea Nacional no tiene archivos con las transcripciones de los debates de las sesiones de la ANPP.

Resultado: 0 puntos.

c) Transparencia informativa de los informes de rendición de cuenta presentados ante la ANPP. Se publicaron informes de rendición de cuentas antes de las sesiones. ¿Sí o no? **Puntuación: 8.3 puntos.**

- Antes de la sesión de trabajo de la ANPP del 12 de diciembre de 2022, se publicaron los informes de la Contraloría General de la República y el Ministerio de Comunicaciones. La fecha exacta de su publicación fue el 24 de noviembre de 2022. Luego, se eliminaron de la página web de la ANPP. **Resultado: 6.3 puntos.**

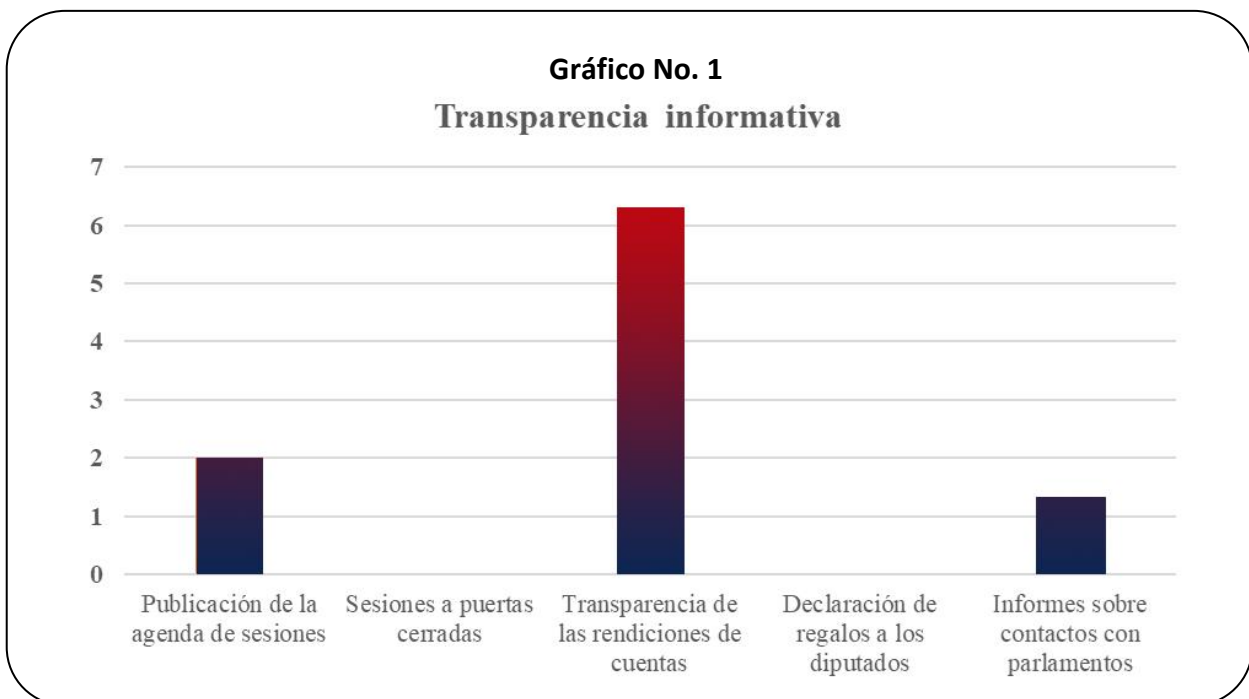
d) Declaración de regalos recibidos por los diputados. ¿Sí o no? **Puntuación: 2.5 puntos.**

- En la legislatura 2018-2022 no se conoció públicamente si los diputados recibieron regalos o no. **Resultado: 0 puntos.**

e) Informes sobre los contactos con parlamentos de otros países. ¿Sí o no? **Puntuación 2.6 puntos.**

- En la legislatura 2018-2022 se conoció de algunos contactos, pero sigue la opacidad sobre el presupuesto dedicado a los viajes de los diputados y/o recepción de visitantes. **Resultado: 1.3 puntos.**

La sumatoria de las cinco variables equivale a los 30 puntos de este primer indicador. Por tanto, se otorgan 9.6 puntos de 30 posibles (Gráfico No. 1).



2) Indicador gestión legislativa: leyes, decretos-leyes, planes y presupuesto nacional aprobados entre 2018 y 2022 (25 puntos).

a) Publicidad legislativa y constitucionalidad. Los proyectos de ley, de decreto-ley, así como las leyes y decretos-leyes aprobados por la ANPP y el Consejo de Estado se publican en el sitio web del primero de estos órganos, y restringen los derechos reconocidos en la Constitución de la República de Cuba de 2019. ¿Sí o no? **Puntuación 2 puntos**

- Sí se publican los proyectos de ley en la página web de la ANPP antes de sus sesiones de trabajo, pero no se hace lo mismo con los proyectos de decreto-ley. Una vez que se aprueban disposiciones normativas de ambos tipos sí se publican en la mencionada página web. Además, durante la IX Legislatura varias leyes y decretos-leyes restringieron derechos constitucionales. **Resultado: 1 punto.**

b) Participación popular sobre la ley o el decreto-ley en cuestión. ¿Sí o no? **Puntuación 10 puntos.**

- Se detectó escasa participación ciudadana en la aprobación de las leyes y decretos-leyes. Además, esta participación no es vinculante para las autoridades en cuanto a la determinación del contenido de las leyes y decretos-leyes. **Resultado: 2 puntos.**

c) Presupuesto anual y participación popular en su definición. Transparencia del proyecto del presupuesto nacional antes de las sesiones. ¿Sí o no? **Puntuación 2 puntos.**

- No se publicó antes de las sesiones previo a las sesiones. **Resultado: 0 puntos.**

d) Transparencia del presupuesto aprobado para la ANPP ¿Fue publicado el proyecto durante su discusión y la ley de presupuesto después de su aprobación? ¿Sí o no? **Puntuación 4 puntos.**

- Se publicó el presupuesto del Estado para cada uno de los años de la legislatura, pero no se consignaron en ellas las partidas presupuestarias de la ANPP y el Consejo de Estado. **Resultado: 2 puntos.**

e) Evaluación de la aplicación del presupuesto anual (si se publicó esta evaluación) ¿Sí o no? **Puntuación 2 puntos.**

- No, no está publicada la evaluación del presupuesto anual del 2022. **Resultado: 0 puntos.**

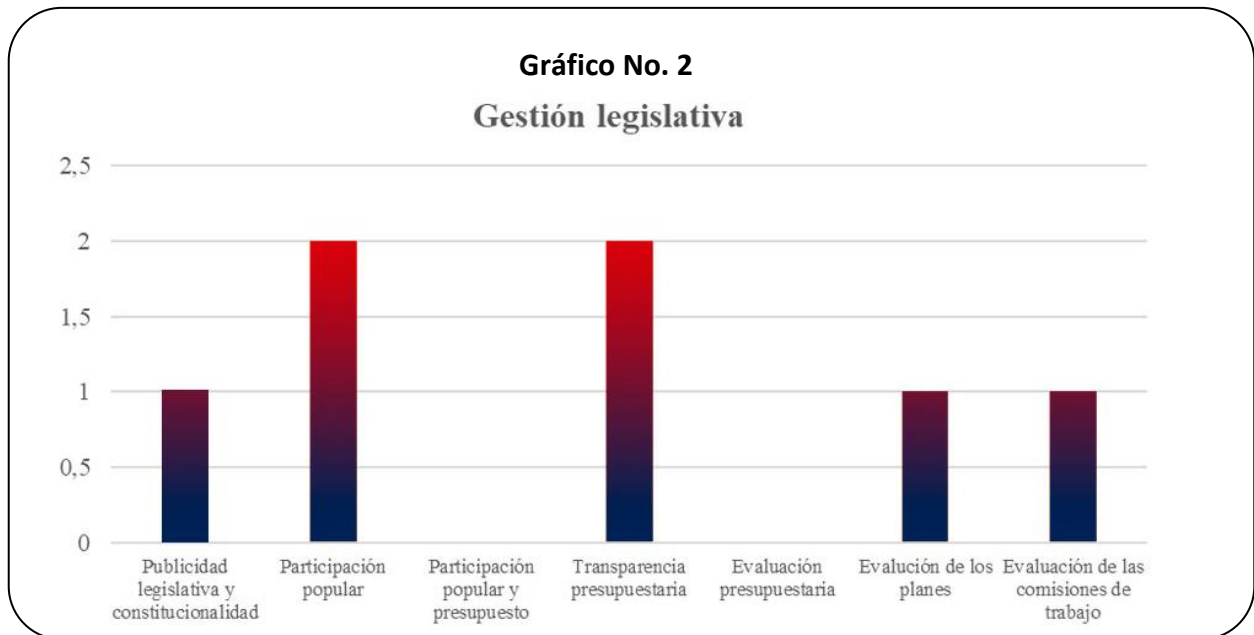
f) Evaluaciones de los planes aprobados ¿Existe evaluación de la ANPP sobre el tema? ¿Se publicó esa evaluación? ¿Sí o no? **Puntuación 3 puntos.**

- Se evaluó la ejecución de algunos planes, pero fueron evaluaciones superficiales y de las cuales no se tiene información precisa. **Resultado: 1 punto.**

g) Evaluación de las comisiones de trabajo de la ANPP. ¿Existe información pública? ¿Sí o no? **Puntuación 2 puntos.**

- Sí existe información pública, pero es escasa y fragmentada. **Resultado: 1 punto.**

La sumatoria simple de las siete variables equivale a los 25 puntos de este segundo indicador. En esta evaluación se otorgan 7 puntos (Gráfico No. 2).



3) Indicador gestión del presupuesto de la ANPP (10 puntos).

a) Rendiciones de cuentas de los diputados que han visitado otros países en viajes oficiales financiados por la ANPP. ¿Sí o no? **Puntuación 5 puntos.**

- No, estas rendiciones de cuenta no se han efectuado y si se hicieron no son de conocimiento público. **Resultado: 0 puntos.**

b) Rendiciones de cuentas de los gastos en que incurren la ANPP y el Consejo de Estado durante la IX Legislatura. ¿Existe información pública? ¿Sí o no? **Puntuación 5 puntos.**

- No, no se tiene información sobre estos particulares. **Resultado: 0 puntos.**

La sumatoria simple de las dos variables equivale a los 10 puntos de este tercer indicador. En esta evaluación se otorga 0 puntos.

4) Indicador incidencia ciudadana en el trabajo parlamentario (35 puntos).

a) ¿Existe información pública sobre la participación ciudadana en la definición de los contenidos de las leyes, los planes y el presupuesto anual del Estado? ¿Sí o no? **Puntuación 15 puntos.**

- Sí, existe información pública sobre la participación ciudadana con respecto a las leyes y algunos decretos-leyes, pero en todo caso esa participación no es vinculante

para la ANPP o el Consejo de Estado. Además, no hay participación en los planes ni en el presupuesto estatal. **Resultado: 5 puntos.**

b) En el período o sesiones analizadas, ¿existen propuestas de leyes o decretos-leyes rechazadas por los ciudadanos? Para ello, se revisaron las redes sociales y los medios de la prensa independiente cubana. ¿Sí o no? **Puntuación 20 puntos.**

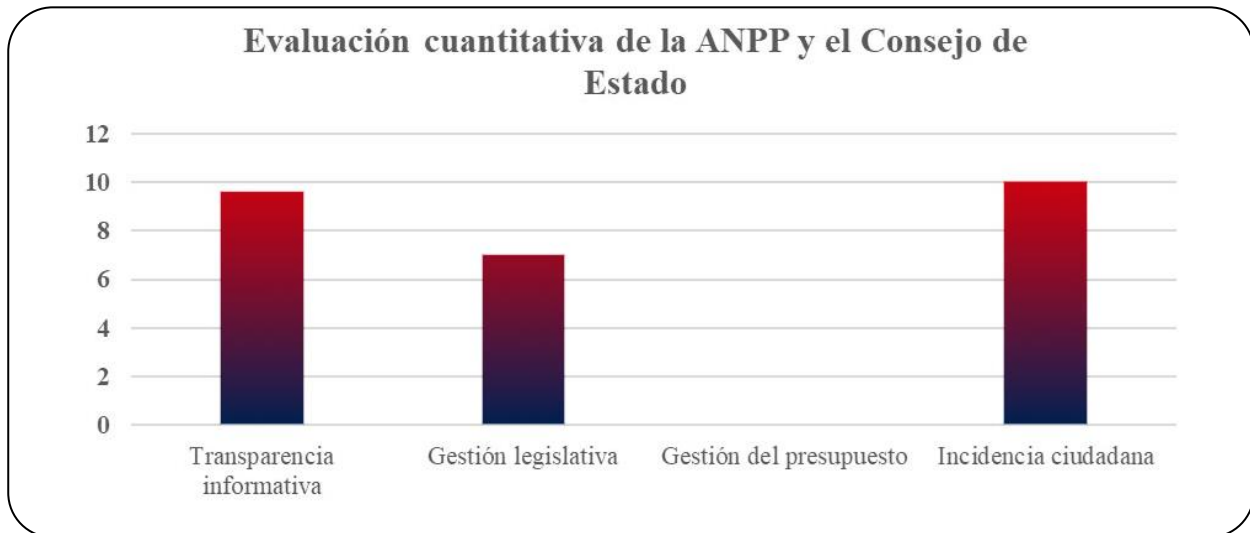
- La ciudadanía rechazó varias leyes y decretos-leyes expresándose en contra mediante las redes sociales y la prensa independiente. **Resultado: 5 puntos.**

La sumatoria simple de las dos variables equivale a los 35 puntos de este tercer indicador. En esta evaluación se otorga 10 puntos (Gráfico No. 3).



La sumatoria de los cuatro indicadores y sus variables nos da una evaluación de la transparencia legislativa de la ANPP en su IX Legislatura (2018-2022), de 26.6 puntos de 100 posibles (Gráfico No. 4). En el Informe final de la Red de Transparencia Legislativa del año 2020 se evaluaron 13 países. Con la evaluación recibida, Cuba solo se coloca por encima de Venezuela (16.3 puntos) y Honduras (21.8 puntos).

Gráfico No. 5



9. Conclusiones

Entre los años 2018 y 2022, la ANPP y el Consejo de Estado mantuvieron su opacidad frente a la ciudadanía en los ámbitos legislativo, institucional y presupuestario. Todas las sesiones de trabajo de ambos órganos fueron cerradas a los ciudadanos, se publicó información fragmentada en los medios de prensa oficiales y de acuerdo a los intereses de la élite política del PCC. Al mismo tiempo, no existe información pública y verificable sobre el presupuesto del órgano legislativo cubano y su Consejo de Estado, así como su ejecución. Desde el punto de vista institucional la ANPP amplió sus relaciones con los parlamentos de varios países y proyecta un crecimiento de la diplomacia parlamentaria para el periodo de trabajo 2023-2028.

Si bien es cierto que la IX Legislatura se caracterizó por una avalancha de leyes y decretos-leyes, la mayoría de ellos aprobados sin consulta con la ciudadanía, una buena parte de esta legislación restringe los derechos constitucionales y no permite su adecuada defensa. También es importante considerar que todas las disposiciones normativas de la ANPP y el Consejo de Estado son herramientas útiles para legitimar la discriminación política contra cualquier persona que cuestione la ideología oficial, al partido único o a las autoridades del Estado y el gobierno. A esto se suma que por las características del sistema electoral cubano no es posible la verificación independiente de los resultados de los referendos y de las elecciones.

Además, la ciudadanía tiene pocas posibilidades de incidir en el trabajo de la ANPP y de su Consejo de Estado desde su creación en 1976. Sin embargo, la opinión

pública cubana mostró su rechazo a varias leyes y decretos-leyes, sobre todo respecto a los más lesivos de los derechos y libertades fundamentales. Entre las disposiciones normativas más restrictivas de los derechos humanos se encuentran el Código Penal y los decretos-leyes No. 370 y 35. La nueva legislatura del periodo 2023-2028 deberá enfrentar las exigencias de la ciudadanía por la crisis sistémica que enfrenta el país. A pesar de la imposibilidad de incidir en el trabajo de la ANPP y el Consejo de Estado, los ciudadanos cubanos exigen en las redes sociales la adopción de disposiciones normativas que regulen, entre otros, los derechos de reunión, manifestación y asociación. También han exigido la adopción de una ley para la protección integral de la violencia de género.

El complejo contexto político, económico y social cubano, de conjunto con estas y otras exigencias de la ciudadanía, suponen un reto para las autoridades cubanas. Aunque el panorama no es halagüeño en el corto y el mediano plazos, será necesario monitorear, documentar y hacer público el trabajo de la ANPP y su Consejo de Estado durante la legislatura que comenzó en abril de 2023. La producción legislativa de ambos órganos tiene un gran peso en la regulación de los derechos de los ciudadanos, la cual se mantendrá siendo muy restrictiva debido a que no se vislumbran cambios que conlleven la democratización del régimen político de Cuba.



  @demoamlat

www.demoamlat.com