

Comentarios al texto constitucional cubano de 2019. Una mirada desde el Derecho Internacional Público

*Comments on the Cuban Constitutional Text of 2019. A view from Public
International Law*

Celeste Elena Pino Canales^{1*} (ORCID ID: 0000-0002-5708-9865)

Desiree Llaguno Cerezo¹ (ORCID ID: 0000-0003-2910-0577)

Yusmari Díaz Pérez¹ (ORCID ID: 0000-0002-9421-1575)

¹Facultad de Derecho, Universidad de La Habana.

*Autor para la correspondencia. celeste@lex.uh.cu

Resumen

El artículo analiza la Constitución de 2019 desde la perspectiva técnico-jurídica del Derecho Internacional Público. El análisis se centra en la nueva regulación de la recepción de tratados internacionales en el ordenamiento interno cubano, y en la inclusión de bases jurídico-constitucionales para la política exterior cubana, con el objetivo de establecer las materias que superaron la regulación en el texto constitucional precedente y las que mantienen la misma configuración.

Palabras clave: política exterior, recepción de tratados, relaciones internacionales.

Abstract

The article analyzes the 2019 Constitution from the technical-legal perspective of Public International Law. The analysis focuses on the new regulation of the reception of international treaties in the Cuban domestic law, and on the inclusion of legalconstitutional bases for Cuban foreign policy, with the aim of establishing the matters that exceeded the regulations in the previous constitutional text and those that maintain the same configuration.

Keywords: *foreign policy, reception of treaties, international relations.*

Recibido: 21/10/2019

Aceptado: 1/11/2019

INTRODUCCIÓN

En el marco de la celebración del VI Congreso del PCC, que sesionó en el Palacio de las Convenciones de La Habana, durante los días 16-19 de abril de 2011, y la discusión y aprobación de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, se profundizó el debate sobre la búsqueda de un desarrollo armónico que permitiera el equilibrio de la economía cubana. De igual manera, se evidenció la necesidad de un reordenamiento y ajuste en el plano interno, atemperado a las condiciones externas. En este contexto, comenzó a tomar auge el llamado de atención sobre los imprescindibles cambios constitucionales para garantizar la necesitada actualización del modelo económico socialista cubano.

Los Lineamientos son la materialización de la política pública del Estado cubano para movilizar las fuerzas productivas materiales de la sociedad, en la que las universidades ocupan un lugar especial, teniendo en cuenta que sus actividades sustantivas de formación e investigación contribuyen a dar solución a un problema de interés público: conformar una nueva cultura científica tecnológica (Moya, 2014). La búsqueda de los mecanismos que permitan el desarrollo económico, político y social de nuestro país, sin abandonar el modelo socialista, tenía que acompañarse no solo de una efectiva gestión de implementación de los lineamientos, sino también de los ajustes integrales en la legislación.

El proceso de actualización de los Lineamientos, promovido a partir de la convocatoria para celebrar el VII Congreso del PCC, en abril de 2016, mostró la necesidad de contar con la conceptualización del modelo económico, para encaminar los procesos de transformación, acompañados por un soporte constitucional que no era ya el texto de 1976, en tanto no se ajustaba a las nuevas realidades de la sociedad cubana. Como resultado de estas discusiones, se aprueban en el año 2017, por el III Pleno del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, los documentos programáticos para el diseño del

nuevo modelo económico y social de Cuba, que se materializaron en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021 (2017c), la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista (2017b), y las Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos (2017a).

Estos documentos fueron la base fundamental para la confección del Anteproyecto de Constitución –que se sometió a consulta popular entre el 13 de agosto y el 15 de noviembre de 2018–, lo que constituyó un importante ejercicio de democracia popular que conllevó a un grupo significativo de modificaciones a partir de los criterios de los ciudadanos cubanos (Bertot, 2019).

La nueva *Constitución de la República de Cuba* fue aprobada en Referendo el 24 de febrero de 2019,¹ y promulgada el 10 de abril del propio año. Para el Derecho

Internacional Público (DIP), la Constitución de 2019 marca un momento importante, ya que se sistematizan e incorporan nuevos contenidos con relevancia para esta rama del Derecho. Por la trascendencia de los mismos, consideramos necesario aportar al debate algunos comentarios técnico-jurídicos, ya que las referencias a principios, instituciones y figuras del DIP se encuentran presentes a lo largo de todo el texto constitucional. Para ello decidimos tomar como eje central de análisis dos cuestiones medulares: la primera relativa a la incorporación de los tratados en el Derecho interno cubano, y la segunda relacionada con las bases de la política exterior del Estado cubano.

En correspondencia con lo expuesto, el presente trabajo tiene como objetivo fundamental analizar, desde la visión técnica-jurídica del Derecho Internacional Público, los contenidos relacionados con la incorporación, en el texto constitucional de 2019, de los tratados internacionales y las bases jurídico-constitucionales de la política exterior del Estado cubano.

DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y CONSTITUCIÓN

Cualquier análisis que se realice desde la perspectiva del DIP debe tener en cuenta ciertas peculiaridades que distinguen a la sociedad internacional. Entre ellas vale destacar, en primer lugar, la heterogeneidad de entes con subjetividad jurídica internacional de diferente naturaleza, composición, poder y objetivos. Estas diferencias se manifiestan,

tanto en los diferentes tipos de sujetos (Estados, organizaciones internacionales intergubernamentales, persona humana), como en las características de los representantes de una misma tipología (Estados desarrollados, en vías de desarrollo y menos adelantados, organizaciones internacionales intergubernamentales universales o regionales, con competencias universales o específicas, etc.). En tal sentido, características, intereses, o grado de influencia en las relaciones internacionales de los sujetos, serán categorías que marcarán tanto la configuración interna de las temáticas relacionadas con el Derecho Internacional Público o Privado, como su materialización en la sociedad internacional – que no se concibe sin algún tipo de ordenación común a todos sus miembros y a las relaciones mantenidas entre ellos (Calduch, 1991).

En segundo lugar, el carácter descentralizado de la sociedad internacional –que implica que no existe una estructura organizativa supraestatal con facultades para imponer comportamientos específicos a entes soberanos que no han sido consentidos por ellos, salvo aquellos regulados en las normas de *ius cogens*² (o norma imperativa internacional) (Barboza, 2008). Dicha peculiaridad entraña que los Estados, en función de intereses y objetivos que van más allá de lo jurídico, deciden activar o no los mecanismos de coerción. Así mismo ocurre cuando una organización –o un órgano de una organización– evalúa la imposición de sanciones, y lo hace en el marco de las funciones y competencias que los Estados le han otorgado al crearla.

En tercer lugar, y relacionado con la organicidad, hay que mencionar la ausencia de un órgano legislativo encargado de la creación de las normas jurídicas internacionales. La primera consecuencia de ello es que no existe división entre el creador de la norma y el obligado por ella. Son los sujetos del DIP –especialmente los Estados– los que, a partir de la manifestación expresa o tácita de su consentimiento, dan vida jurídica a una norma internacional, que los tiene por obligados a ellos mismos. No existirán, en consecuencia, obligaciones internacionales que no hayan sido generadas por la anuencia de los sujetos del DIP. Al mismo tiempo, dicha ausencia incide en la conformación del sistema de fuentes del DIP, cuya determinación toma como punto de partida el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia –el que no ha logrado zanjar aún cuestiones como el orden jerárquico de las fuentes, así como la aceptación o no de las que se han dado en llamar «nuevas fuentes» (resoluciones de las organizaciones internacionales, actos unilaterales de los Estados, por solo nombrar dos de las más debatidas) y que no han sido reconocidas en dicho artículo (Pino, 2006).

Estas peculiaridades demuestran que el DIP se desarrolla de conformidad con la evolución de la sociedad internacional, lentamente; aunque los acontecimientos de carácter internacional se sucedan rápidamente (Benavides-Casals, 2016). Pero, al mismo tiempo, muestran que los sujetos del DIP ajustan su comportamiento de manera general a las normas a las que dieron vida, con lo cual le otorgan obligatoriedad. De esta obligatoriedad emana la necesidad de incluir instituciones de DIP en los ordenamientos internos, especialmente en la Constitución y las leyes.

Con estas premisas, los textos constitucionales han evolucionado de plasmar meras menciones a la incorporación de tratados internacionales y su jerarquía –la Constitución de Estados Unidos de América de 1787,³ la Constitución de Weimar de 1919,⁴ la Constitución de México de 1917,⁵ la Constitución Republicana de España de 1931–⁶ a la inclusión de regulaciones sobre la integración del Derecho Internacional general; así como de cuestiones más amplias de la propia recepción de tratados, la jerarquía normativa, las reglas de interpretación ante conflictos entre Tratados-Constitución, Tratados-Leyes u otras normas jurídicas; la publicidad y sus efectos para la aplicabilidad de los contenidos en el ordenamiento interno; la delimitación de espacios marítimos y los regímenes aplicables; cuestiones de integración internacional o regional; los principios del DIP, entre otros.⁷

La creación de la Organización de Naciones Unidas y la multiplicación de las relaciones multifacéticas mundiales, trajo como resultado que la incorporación de las normas internacionales en el Derecho interno no fuera una mera cuestión técnica, sino que se convirtiera en un elemento fundamental para el desarrollo de las relaciones entre los sujetos del DIP.

La importancia de la interacción entre ordenamiento interno y ordenamiento internacional ha llevado a que autores como Pastor Ridruejo (1986) condicionen la eficacia del Derecho Internacional a la manera en que los ordenamientos jurídicos internos conforman las normas internacionales y les dan efecto. En tal sentido, consideramos que es significativo añadir que la importancia y desarrollo de algunas temáticas en el Derecho Internacional ha llevado a que se reconozca la existencia de normas de Derecho Internacional con carácter autoaplicativo, es decir, que no necesitan que medie un nuevo instrumento de Derecho interno. En esos casos se encuentra el subsistema de normas de Derecho Internacional Humanitario, ante las cuales los Estados no pueden alegar la carencia de disposiciones internas para excluir su obligación de cumplimiento, luego de la ratificación, tal y como dispone el artículo 27 de la Convención de Viena de Derecho de

Tratados de 1986. Incluso la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas ha manifestado que algunas reglas de Derecho Internacional Humanitario constituyen normas de *ius cogens* internacional (CDI,1981).

En igual sentido, se pronunció el Tribunal Internacional de Justicia,⁸ en Opinión Consultiva, que estableció como principio no estructural del DIP la preeminencia de este derecho sobre el interno. Su jurisprudencia también se ha manifestado en la misma dirección de fundamentar la primacía del Derecho Internacional sobre los ordenamientos internos (Corte Permanente de Justicia Internacional, 1923-1940), de manera que no pueden esgrimirse incongruencias u omisiones normativas en los ordenamientos jurídicos nacionales, como justificantes de incumplimiento de una obligación internacional, y mucho menos como eximentes de responsabilidad internacional.

LA INCORPORACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO CUBANO

Aunque a lo largo de todo el texto constitucional hay referencias al Derecho Internacional, resultó más efectivo, para la sistemática y organicidad del texto reformado, dedicar un capítulo a concentrar materias relacionadas con el Derecho Internacional, la política exterior y las relaciones internacionales.

La regulación constitucional cubana respecto al DIP ha sido históricamente parca, concentrándose mínimamente en temas relacionados con tratados internacionales y las autoridades competentes para ratificarlos, denunciarlos y velar por su ejecución.⁹ De igual manera, no hay antecedentes de la incorporación del DIP al ordenamiento interno.

En la Constitución de 2019, siguiendo la práctica hasta el momento, no se hace referencia expresa a la incorporación de las normas internacionales consuetudinarias al ordenamiento interno; este hecho, a nuestra consideración, parece responder más a una voluntad de los redactores de simplificación y regulación de mínimos, que a un rechazo del valor jurídico de la costumbre mundial como norma jurídica internacional. Tal es así que, en el artículo 16 (inciso c), se incluye que «sostiene su voluntad de observar de manera irrestricta los principios y normas que conforman el Derecho Internacional», y esta rama se integra por normativas de origen convencional y consuetudinario. En el caso de la costumbre internacional, estamos ante una práctica seguida por un Estado en sus

relaciones con otro, y aceptada como obligatoria, con lo cual no resulta imprescindible un artículo específico en el texto constitucional (Pino, 2006).

Por otro lado, resultó positiva y novedosa para el DIP en Cuba, la incorporación del artículo 8, relativo a la recepción de tratados internacionales en el ordenamiento interno. Para ello, el constituyente asumió la fórmula de «forma parte o se integra»,¹⁰ que hace suponer la aceptación de un sistema que combine los modelos de recepción automática y formal. En tal sentido, existirán tratados válidamente celebrados –que no necesitarán de transformación para ser parte del ordenamiento interno, siguiendo el sistema automático–, mientras otros tendrán que convertirse en norma jurídica interna para poder ser aplicados, en correspondencia con la recepción formal.

En nuestra opinión, el sistema jurídico cubano está en condiciones de dejar atrás la idea de entender los tratados internacionales como una nebulosa abstracta sin condiciones para solucionar casos concretos; si bien son instrumentos internacionales –por su origen y las obligaciones que pueden generar respecto a otros sujetos– en su mayoría, tienen la misma posibilidad de ser aplicados como cualquier otra ley o norma de inferior jerarquía. Los tratados internacionales son normas jurídicas, perfectamente aplicables de manera directa por los órganos judiciales y administrativos en el marco de sus competencias, aunque en ocasiones requieran actos jurídicos que los complementen para lograr su efectividad (Carmona, 2016). Es por ello que consideramos que en la norma complementaria deba darse mayor aplicación al sistema automático, sobre todo en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Sin embargo, a pesar de su ya mencionada trascendencia, el artículo 8 dejó fuera cuestiones medulares como la delimitación del rango normativo de los tratados internacionales; el régimen aplicable cuando el tratado internacional prevea derechos, garantías o sistemas de protección más favorables que los contenidos en la Constitución y las leyes; la identificación de los tipos de tratados y el sistema de recepción respectivo; la aplicación provisional; un tema trascendental como la publicidad y, además, las reglas –al menos generales– sobre la competencia para la aplicación judicial de los tratados y la remisión al Derecho Internacional. De esta manera, se desaprovechó la oportunidad de incluir un sistema de recepción orgánico, sistémico y garantista, a tono con el constitucionalismo más avanzado en la actualidad.¹¹

Todo ello muestra que no se superó el carácter doméstico, tradicional y rígido de la Constitución de 1976, en lo que se refiere al DIP –a pesar de la vocación internacionalista que muestra en su práctica internacional el Estado Cubano, de alguna manera esbozada

en el artículo 16, aunque insatisfactoriamente reducido por el constituyente a las relaciones internacionales, como se argumentará más adelante. Será indispensable, en consecuencia, una norma complementaria que establezca y desarrolle los contenidos omitidos en el texto constitucional.

RELACIONES INTERNACIONALES, POLÍTICA EXTERIOR Y DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO.

ACLARACIÓN NECESARIA

La sociedad internacional ha tenido un marcado carácter estatocéntrico, refrendado tanto por las relaciones internacionales como por el DIP. Ha sido el Estado, desde la Paz de Westfalia de 1648, el actor internacional¹² más importante y, por mucho tiempo, el único; de igual manera, también era considerado como el único destinatario de la norma jurídica internacional (Restrepo, 2013).

La historia política antigua y contemporánea ha demostrado que los Estados actúan bajo la dinámica de la política del poder, y que sus acciones en política internacional siempre muestran la lucha de intereses (Del Arenal, 2010). Bajo esta perspectiva es imprescindible entender que la evolución de la sociedad internacional, escenario en el cual se construyen y ejecutan las interacciones entre los diferentes actores internacionales, ha marcado también la evolución de las relaciones internacionales, en tanto se ha ampliado el espectro, y se han convertido algunos en sujetos del DIP no estatales. En consecuencia, es innegable que el sistema internacional contemporáneo se desenvuelve en la actualidad en un contexto globalizado, en el cual el estatocentrismo ha perdido vigencia. Aunque el Estado continúa desempeñando el papel principal, se adicionan otros como las organizaciones intergubernamentales, las fuerzas transnacionales –dentro de las cuales se identifican las organizaciones no gubernamentales (ONG)–, las firmas multinacionales y la opinión pública internacional (Restrepo, 2013).

Las relaciones internacionales de un Estado están encaminadas a satisfacer, en primer lugar, propósitos políticos relacionados con intereses generales que incluyen el aspecto económico, pero que abarcan espacios más amplios. Es por ello que son el resultado de interacciones entre los diferentes actores que confluyen en la sociedad internacional, y que pueden o no tener subjetividad jurídica internacional. Son las relaciones entre sujetos

del DIP las que constituyen objeto de esta rama del Derecho, lo cual demuestra que a través del DIP se manifiestan y se institucionalizan las relaciones internacionales (Barreiros y Maisley, 2016).

La rama del ordenamiento jurídico analizada recibe influencias de las relaciones internacionales, pues los intereses políticos por los que los Estados actúan tienen consecuencias jurídicas. Al mismo tiempo, funciona como lenguaje institucional para organizar las relaciones de poder entre las naciones, a partir del surgimiento de obligaciones jurídicas internacionales (Zomosa, 2002). Ahora bien, ya quedó sentado que los actores internacionales establecen relaciones entre sí, y que un grupo de ellas –las materializadas entre sujetos del DIP– tienen naturaleza jurídica; sin embargo, para el funcionamiento del Estado, sujeto más importante del DIP, el cómo se llevarán a cabo estas relaciones y qué objetivos perseguirá el sujeto, es en extremo relevante. Todo ello integra la política exterior estatal.

«Nunca sobra el repetir que, aunque un país tenga “territorio propio, gobierno civil y economía autónoma”, si no es dueño también de su “política exterior” ese país no podrá actuar como un Estado enteramente libre y soberano» (Quintanilla, 1964). Desde esta perspectiva, los usos de la política exterior son variados; funciona como palanca de desarrollo nacional y se constituye como instrumento privilegiado para promover flujos adicionales de financiamiento externo, adquisición de tecnología o ampliación de comercio exterior. Pero su destino fundamental es de índole política: identificar los fines que se propone alcanzar el Estado en su relación internacional y determinar las estrategias e instrumentos necesarios para cumplirlos (Sepúlveda, 1999). Atendiendo a ello, la política exterior específica de un Estado puede ser consecuencia de una iniciativa creada por él mismo, o bien de una reacción a las emprendidas por otros estados. De igual manera, comprende un proceso dinámico de aplicación de interpretaciones relativamente fijas de los intereses nacionales a los factores de situación del medio internacional, que sufren grandes fluctuaciones, para desarrollar un programa de actividades, seguido de los intentos requeridos para lograr la aplicación diplomática de las pautas de la política (Restrepo, 2013).

Por todo lo anterior, resulta fundamental, en la actualidad, que las Constituciones contengan regulaciones –que incluyan contenidos, principios e instituciones del DIP– en las que pueda verse involucrado el Estado, en estrecho vínculo con las relaciones internacionales y la política exterior (Rodríguez, 2011). La elaboración de principios de política exterior, en ocasiones con rango constitucional –como el caso de México (artículo

89) y Colombia (artículo 189)–, permite definir los códigos de conducta que un Estado habrá de cumplir en su comportamiento exterior. Esos principios no son en sí la política exterior, pero sí constituyen uno de sus elementos fundamentales. No bastan, pero proporcionan el marco de referencia para determinar objetivos, estrategias, intereses e instrumentos.

Con el triunfo de la Revolución en 1959, la política exterior cubana buscó fundamento en la defensa del interés nacional, en su sentido más amplio, guiada por tres principios fundamentales: el antimperialismo, el internacionalismo y la solidaridad y cooperación internacionales. De estos principios han emanado los objetivos esenciales de la política exterior cubana, que lógicamente se han realizado, mantenido o ajustado en dependencia de la coyuntura internacional dada, porque ninguna política exterior puede ser ejecutada sin tener en cuenta la evolución del sistema de relaciones internacionales, del contexto mundial y, dentro de este, la situación particular derivada del desarrollo, objetivos y prioridades internas de cada país. El interés nacional de Cuba puede definirse en los siguientes términos: mantener la independencia, soberanía, autodeterminación y seguridad de la nación cubana; su capacidad de tener un gobierno popular, democrático y participativo propio, basado en sus tradiciones; poseer un sistema económico-social próspero y justo que, a su vez, le permita proteger su identidad cultural y sus valores socio políticos y proyectarlos en el ámbito internacional con un nivel de protagonismo acorde a sus posibilidades reales, como miembro efectivo de la comunidad internacional.

La recién promulgada Constitución dedicó, dentro del título I «Fundamentos Políticos», el capítulo II a las Relaciones Internacionales. A nuestro entender, resultó acertado agrupar en un capítulo un grupo de instituciones relacionadas con la proyección internacional del Estado y su función en la sociedad internacional. Sin embargo, la denominación pudo haber incluido al Derecho Internacional y, sobre todo, a la política exterior, para estar a tono con todas las instituciones reguladas en el artículo 16.

La política exterior de Cuba es parte de un patrimonio histórico, consolidado desde el inicio de las guerras por la independencia. Consideramos que esa tradición fue la que llevó al constituyente a sistematizar en el nuevo texto los postulados sobre la materia, incluidos en la Constitución de 1976, y a enriquecerlos con elementos actuales de política interna e internacional. De esta manera, el cuerpo constitucional está en concordancia con la práctica moderna de delimitación –en términos jurídicos y políticos– de pautas que guían la acción exterior del Estado,¹³ en este caso, de la «República de Cuba [...] en función de los intereses del pueblo» (*Constitución de la República de Cuba*, 2019), como

expresa el encabezado del ya mencionado artículo 16. Desde el inciso a) hasta el o) puede observarse la delimitación de los objetivos de la política exterior cubana, de conjunto con el reconocimiento de reglas de conducta derivadas del ordenamiento jurídico internacional, aplicable a la actuación patria. Como señalara D'Estéfano Pisani (1985, p. 26) «La Revolución y con ella nuestra política exterior ha roto totalmente las dos contradicciones que matizaron la Cuba colonial primero y la república dependiente después: 1) Las relaciones excluyentes con otros países y 2) las relaciones contradictorias en sí mismas, primero con España y luego con los Estados Unidos». La política exterior no debe ser de coyuntura; debe tener una visión histórica y una voluntad de trascendencia en el futuro.

En este mismo orden de análisis, resulta muy llamativa la configuración del inciso c,¹⁴ relacionado con los llamados «principios estructurales del DIP», aunque solo se incluyó «Derecho Internacional». Destaca, en primer lugar, la selectividad en la inclusión de los mismos cuando el propio inciso *ad finem* remite a «los demás principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas», y no hay establecida en la doctrina, la práctica y la jurisprudencia internacional jerarquías ni niveles entre ellos. Debió optar el constituyente por una remisión a los principios contenidos en la Carta o por la reproducción sin omisiones en el articulado. De cualquier manera, se ha aceptado expresamente al ordenamiento jurídico internacional –de naturaleza convencional y consuetudinario– como la base de toda actuación en el orden internacional del Estado y el Gobierno cubano. Otro elemento de debate en el propio inciso son las incorporaciones de contenido a dos principios mencionados expresamente, diferentes a los emanados del ordenamiento internacional; a saber, el beneficio e interés mutuo y equitativo, en el caso de la cooperación internacional, y las bases para el arreglo pacífico de controversias. En ambos casos, traen causa de la Constitución de 1976, y por tanto se arrastran al nuevo texto incongruencias técnicas. Los principios del DIP son instituciones preexistentes en el ordenamiento internacional, por tanto, no existe en el ordenamiento interno un acto de creación de figuras jurídicas internacionales ni de su contenido, sino de incorporación al ordenamiento que implica el establecimiento de los mecanismos para que sea aplicado efectivamente. La creación de la norma jurídica internacional, en todos los casos, tiene como base la interacción entre los sujetos del DIP y la manifestación de voluntad de los mismos. En este caso, si la referencia a la Carta Magna no era suficiente –por la importancia de la materia y las obligaciones que se derivan para la República de Cuba–

al menos su incorporación en el artículo debió estar ajustada a los instrumentos internacionales que lo desarrollan, y haber dejado para otro inciso la forma en que el Estado cubano promovería su actuación, a tono con dichos principios.

El mecanismo mencionado *supra* aplica para los principios omitidos en el inciso c) de protección de los derechos humanos y la no intervención. Ambos encuentran en los incisos g¹⁵ y h,¹⁶ respectivamente, un asidero, más de política exterior que de DIP, cuando en el plano jurídico se trata de principios que forman parte de normas de *ius cogens*, de cumplimiento obligatorio, que imponen límites a la actuación de los Estados. Adicionalmente, se puede señalar que, en el caso de la protección de los derechos humanos, el trabajo y la marcada voluntad estatal en el perfeccionamiento del régimen de protección y disfrute en Cuba, no fueron reflejados en el tratamiento constitucional de este principio del DIP; lo cual, además, se manifiesta de manera incongruente con el tratamiento general que se le da a lo largo del texto constitucional, superior a la formulación de 1976 (contenido de los títulos II, III, IV y V).

En relación con la no intervención, incluida de forma independiente en el inciso h, estamos ante un principio que se consagra en la Carta de las Naciones Unidas¹⁷ como un deber de todo Estado de abstenerse de realizar actos injerencistas.¹⁸ Fuera de la construcción obligacional expresa del inciso c, se presenta con la fórmula de «condena», por ende, referido exclusivamente a la actuación de terceros, cuando también implica una obligación para nuestra República.

Otro de los principios rectores del DIP, incluidos en la Carta de las Naciones Unidas, es la buena fe,¹⁹ que quedó fuera del inciso c y tampoco tiene referencias en materia de relaciones internacionales y política exterior en la Constitución. Dicho principio no solo es un mandato, sino una obligación anclada a una norma de *ius cogens* que promueve el desarrollo de relaciones internacionales pacíficas. «Al humanizarse el Derecho se ha penetrado de una savia bienhechora que se acostumbra llamar principio de la buena fe» (Alsina, 1935, p. 1).

Nuevamente, fundamentamos que la regulación idónea se correspondía con la total inclusión de los principios en el inciso c, como un todo –y sobre la base del cumplimiento de las obligaciones derivadas del ordenamiento jurídico internacional, combinado con regulaciones independientes relativas a política exterior y relaciones internacionales– para marcar la forma en que debe materializarse la conducta externa del Estado cubano. De esta manera se hubiera logrado la armonía ideal entre ordenamiento interno y ordenamiento internacional, desde la cima de la pirámide normativa, y se hubiese

constituido como ejemplo de la constitucionalización de reglas de Derecho Internacional para alcanzar finalidades de política exterior.

El otro artículo incluido en el capítulo II, «Relaciones Internacionales», aborda la temática del asilo, institución que ha sido muy utilizada en América Latina. Tras una comparación entre el antiguo artículo 13 de la Constitución del 76 y el actual 17, se visualiza la inclusión del verbo «puede», que refuerza desde la redacción el carácter facultativo de la concesión de la protección. De igual manera, se encuentra una remisión a la ley, que hace suponer la existencia en el futuro de una norma jurídica que desarrolle este artículo, elemento que, a nuestra consideración, es sumamente positivo. Nada más cambió en la regulación del asilo en la Constitución cubana: se mantuvo la protección solo por motivos políticos, limitando nuevamente la oportunidad de traer figuras más modernas a nuestra historia constitucional, como el Estatuto de los Refugiados de 1951.²⁰

Este artículo, como su antecesor, constituye un obstáculo infranqueable para cualquier valoración del Estado cubano sobre la ratificación del mencionado Estatuto o el Protocolo de 1967.²¹ Pudo haberse formulado sobre la base de la concesión de asilo a las personas extranjeras o sin ciudadanía –cuyas vidas, seguridad o libertad estuvieran amenazadas en caso de regresar a sus países o corrieran riesgo en su país de origen–, manteniendo la remisión a una norma complementaria para la delimitación de los procedimientos, el contenido de la protección y el régimen jurídico aplicable. De esta manera, la propia Constitución permitiría un mayor rango de decisión en materia de asilo, y no cerraría las puertas a nuevas realidades internacionales, como ocurre en la actualidad.

Como se puede constatar en el capítulo II, se han entrelazado contenidos diversos con una realidad en común, que son los necesarios vínculos que debe fomentar un Estado para su desarrollo y subsistencia en la sociedad internacional. Tanto las relaciones internacionales como la política exterior marcan el comportamiento y la actuación de un Estado y sus ciudadanos, en última instancia, al igual que la influencia interna en la proyección estatal. De esta manera, reiteramos que la denominación no refleja la totalidad de los contenidos incluidos, ya que la más idónea hubiese sido aquella que combinara Derecho Internacional público, política exterior y relaciones internacionales.

CONCLUSIÓN

El Derecho Internacional Público es una de las principales bases que ordenan las relaciones internacionales y la política exterior de los Estados; con lo que coadyuva a que

las relaciones entre entes con subjetividad internacional sean de coordinación y coexistencia, y no de fuerza. El carácter jurídico del ordenamiento internacional está muy vinculado a su aplicación, a las consecuencias de su violación y a los mecanismos para garantizar su puesta en práctica (Diez de Velazco, 2013). Uno de los mecanismos es la recepción de los Tratados Internacionales en los ordenamientos internos, de manera que se garantice la aplicación de sus contenidos por jueces y administraciones nacionales. De esta manera, el DIP impacta en los sistemas jurídicos internos, entre otras formas, desde la aplicación de los contenidos de los Tratados Internacionales –directamente o como base de reformas legales– y como conductor del comportamiento de los Estados en la sociedad internacional. La constitucionalización de instituciones, procedimientos y principios del DIP ha marcado pasos de avance en la efectividad del ordenamiento internacional y su adaptación a una sociedad mundial compleja y cambiante.

La Constitución cubana de 2019 ha traído modificaciones importantes en materia de DIP. Dos de ellas: la recepción de Tratados Internacionales y las bases jurídicoconstitucionales de la política exterior, han sido abordadas en un primer acercamiento, pero no agotadas aún. Resulta necesario valorar las nuevas regulaciones constitucionales con mayor profundidad, de conjunto con las normas complementarias que deben promulgarse en un futuro mediano, para lograr análisis más integradores y objetivos. Son considerables, respecto a las Constituciones precedentes, las referencias a tratados internacionales, ordenamiento internacional, DIP y obligaciones internacionales; esto demuestra la importancia que otorgó el constituyente a los papeles activos que ha asumido el Estado cubano en la comunidad internacional, especialmente en el seno de la Organización de Naciones Unidas y otros organismos internacionales. Es por ello que queda mucho contenido sobre el cual reflexionar, y este primer acercamiento constituye una provocación para el aporte desde el DIP al análisis técnico-jurídico de nuestra Constitución.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALSINA, DALMIRO A. (1935): *Efectos jurídicos de la buena fe*, Talleres Gráficos Argentinos L. J. Rosse, Buenos Aires.

BARBOZA, JULIO (2008): *Derecho Internacional Público*, Zavalía Editor, Argentina.

- BARREIROS, LUCAS; NAHUEL MAISLEY (2016): «Las Relaciones Exteriores en la Constitución argentina», en Roberto Gargarella (coord.), *Comentarios de la Constitución de la Nación Argentina. Jurisprudencia y Doctrina: una mirada igualitaria*, t. 1, Thomson Reuters, La Ley, Buenos Aires.
- BENAVIDES-CASALS, MARÍA ANGÉLICA (2016): «La constitución del Derecho Internacional, el sueño de un reducto jurídico occidental», *Revista Colombiana de Derecho Internacional*, <<http://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.il.14-28.cdis>>_pp. 9-48, [23-3-2019].
- BERTOT, HAROLD (2019): «La Constitución cubana de 2019 en perspectiva histórica e ideológica: Aproximaciones a su sistema político electoral», *Revista de Derecho Público*, n.º 90, pp. 11-40.
- CALDUCH, RAFAEL (1991): *Relaciones Internacionales*, Ediciones Ciencias Sociales, Madrid.
- CARMONA, JORGE ULISES (2016): *La constitucionalización del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. A un siglo de la vigencia de la Constitución de 1917*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA (1988): *Collected Courses of the Hague, Academy of International Law*, London.
- COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL (CDI) (1981): *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional de 1980*, vol. 1, A/CN.4/SER.A/1980, Nueva York.
- Constitución de la República Española* (1931), *Gaceta de Madrid*, n.º 344, 10 de diciembre.
- Constitución de la República de Cuba* (2019), *Gaceta Oficial de la República*, n.º 5 extraordinaria, 10 de abril.
- CORTE PERMANENTE DE JUSTICIA INTERNACIONAL (1923-1940): «Series A/B: Collection of Judgments, Orders and Advisory Opinions (from 1931)», <<https://www.icjci.org/en/pcij-series-ab>> [23-3-2019].
- DE VISSCHER, PAUL (1952): *Les tendances internationales des Constitutions modernes*, R. C. A. D. I., La Haya.
- D'ESTÉFANO PISANI, MIGUEL ÁNGEL (1985): *Fundamentos del Derecho Internacional Público Contemporáneo*, Empresa Nacional de Producción del Ministerio de Educación Superior, La Habana.
- DEPARTAMENTO DE ESTADO DE LOS ESTADOS UNIDOS (2004): *Sobre Estados Unidos: La*

- Constitución de los Estados Unidos de América, con notas explicativas*, The World Book Encyclopedia, World Book, Inc.
- DIEZ DE VELASCO, MANUEL (2013): *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (1917): *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 5 de febrero.
- JUSTE, JOSÉ (1977): *El Derecho Internacional Público en la Constitución Española de 1978*, Anuario Español de Derecho Internacional, vol. IV, 1977-1978, pp. 15-51.
- MOYA, NEREYDA EMELIA (2014): «Los Lineamientos del Partido y la Revolución como política pública: retos y desafíos», Evento Nacional de Escuelas del PCC, celebrado el 2 de marzo, Cienfuegos.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (1951): *Serie Tratados de Naciones Unidas*, n.º 2545, vol. 189.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (1967): *Serie Tratados de Naciones Unidas*, n.º 8791, vol. 606.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS (1969): Doc A/CONF.39/27, 1155 U.N.T.S. 331.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (2017a): *Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos*.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (2017b): *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista*.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (2017c): *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021*.
- PASTOR RIDRUEJO, J. A. (2012): *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid.
- PÉREZ, NICOLÁS; CARLOS GONZÁLEZ (1927): *Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes. Traducción y notas*, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid.
- PINO, CELESTE (2006): «El uso de la fuerza en el Derecho Internacional», *Manual de Derecho Internacional Público*, pp. 31-48.
- QUINTANILLA, LUIS (1964): Conferencia impartida en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, 12 de mayo de 1964, *Foro Internacional*, vol. V, julio-septiembre, n.º 1, pp. 24-26.

- RESTREPO, JUAN CAMILO (2013): «La globalización en las relaciones internacionales: Actores internacionales y sistema internacional contemporáneo», *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, pp. 625-654, <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S012038862013000200005&lng=en&tlng=> [1-3-2020].
- RODRÍGUEZ, CÉSAR (2011): «Un nuevo mapa para el pensamiento jurídico latinoamericano», *El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Siglo XXI, Buenos Aires, pp. 11-24.
- SEPÚLVEDA, CÉSAR (1999): *Derecho Internacional*, UNAM, México D. F.
- ZOMOSA, ANDREA CHRISTIANNE (2002): «Derecho Internacional y política exterior: una aproximación a la realidad», *Política y Cultura*, n.º 18, Universidad Autónoma Metropolitana, Distrito Federal, pp. 179-193.

Notas aclaratorias

1. El informe de la Comisión Electoral Nacional sobre los resultados finales de la votación del referendo constitucional del 24 de febrero del 2019 arrojó que: de los 8 705 723 electores, ejercieron el derecho al voto 7 848 343 electores (90,15 %), de los cuales votaron por el «Sí», 6 816 169, que representan el 78,30 % de la lista y el 86,85 % de los electores que votaron. Los votos obtenidos por el «No» fueron 706 400 (8,11 % de la lista y el 9 % de los electores que votaron). De igual manera, de las 7 848 343 boletas que se depositaron en la urna, se declararon válidas por reunir los requisitos establecidos en la Ley, 7 522 569 (95,85 %).
2. En correspondencia con el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969, una norma imperativa de Derecho Internacional general es aquella aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario, y que solo puede ser modificada por una norma ulterior de Derecho Internacional general que tenga el mismo carácter (Naciones Unidas, 1969, p. 17).
3. «Artículo VI. [...] Esta Constitución y las Leyes de los Estados Unidos que en Virtud de ella sean creadas; y todos los Tratados previamente celebrados o que se celebren bajo la Autoridad de los Estados Unidos serán la Ley suprema de la Nación; y los Jueces de cada Estado estarán obligados a acatarla, aun cuando hubiere alguna Disposición en Contrario en la Constitución o en las Leyes de cualquier Estado» (Departamento de Estado de los Estados Unidos, 2004, p. 30).
4. «Artículo 4. Las reglas universalmente reconocidas del Derecho Internacional valen como parte integrante del Derecho alemán» (Pérez; González, 1927, p. 2)
5. «Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados» (Diario Oficial de la Federación, 1917).

6. «Artículo 7. El Estado español acatará las normas universales del Derecho Internacional incorporándolas a su Derecho positivo» (*Constitución de la República Española*, 1931, p. 2)
7. Ejemplo de ello podemos encontrar la Constitución francesa de 1946 en su Preámbulo; la Constitución italiana de 1947, en su artículo 10; la Constitución de la República Democrática Alemana de 1949, en su artículo 5; la Constitución de la República Federal Alemana de 1949, en su artículo 25; la Constitución griega de 1975, en su artículo 28; la Constitución portuguesa de 1976, en su artículo 8. De entre todas ellas, la más acusada expresión internacionalista es la efectuada por el artículo 25 de la Constitución de la República Federal Alemana, de 8 de mayo de 1949: «Las normas generales del Derecho Internacional forman parte integrante del Derecho federal. Estas normas tienen primacía sobre las leyes y constituyen fuente directa de derechos y obligaciones para los habitantes del territorio federal» (De Visscher, 1952).
8. Cfr. Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia (1988), del 26 de abril (apartado III, en derecho, punto 44; apartado IV, argumentos y conclusiones de las partes, punto 45). Igualmente, encontramos un claro antecedente en el Dictamen sobre el tratamiento de los nacionales polacos en el territorio libre de Dantzig, del Tribunal Permanente de Justicia Internacional en el año 1932, donde se planteó que «un Estado no puede invocar frente a otro Estado su propia Constitución para sustraerse a las obligaciones que les impone el Derecho Internacional» (Juste, 1977, p. 17).
9. En la Constitución de Guáimaro de 1869, en su artículo 14 se incluye que «deben ser objeto indispensable de ley [...] la ratificación de los tratados». La Constitución de Jimaguayú de 1895, en su artículo 3 dispone que «serán atribuciones del Consejo de Gobierno: [...] 3. Conceder patentes de corso, levantar tropas y mantenerlas, declarar represalias respecto al enemigo y ratificar tratados». Por su parte, en el Artículo 9 explicita que «el Presidente puede celebrar tratados con la ratificación del Consejo de Gobierno». En la Constitución de La Yaya de 1897, artículo 22, se dispone: «Son atribuciones del Consejo de Gobierno, además de las estatuidas por otros Artículos de esta Constitución: [...] 15. Celebrar tratados con otras potencias, designando los comisionados que deben ajustarlos, pero sin poder delegar en ellos su aprobación definitiva. El de Paz con España ha de ser ratificado por la Asamblea y no podrá ni siquiera iniciarse sino sobre la base de independencia absoluta e inmediata de toda la Isla de Cuba». En la Constitución de 1901 solo se mencionan las autoridades competentes para actuar en materia de tratados, tal y como señalan los artículos 47 y 59. En la Constitución de 1940, también se aborda el tema de los tratados de forma limitada, como puede verse en los artículos 3 y 5. La Constitución de 1976 igualmente se centra en los tratados, en sus artículos 11 y 12.
10. «Artículo 8. Lo prescrito en los tratados internacionales en vigor para la República de Cuba forma parte o se integra, según corresponda, al ordenamiento jurídico nacional. La Constitución de la República de Cuba prima sobre estos tratados internacionales» (*Constitución de la República de Cuba*, 2019).
11. La Constitución de Ecuador, dentro del título VIII «Relaciones Internacionales», incluye un capítulo segundo de «Tratados e instrumentos internacionales». La Constitución de Bolivia de 7 de febrero de 2009, establece el Régimen jurídico de los Tratados, la recepción y el rango en el ordenamiento en el capítulo primero: «Relaciones Internacionales», del título VIII «Relaciones internacionales, fronteras, integración y reivindicación». La Constitución Mexicana de 1917 expone, a lo largo de su articulado, un sistema abierto a la recepción de los tratados internacionales –en el artículo 133 establece la jerarquía normativa de los tratados internacionales y, a partir de la reforma de 2011, se otorga rango constitucional a las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales ratificados por México. La Constitución de Venezuela regula, en ocasión de organizar el Poder Público, el funcionamiento de la República a partir del cumplimiento de los principios incluidos en La Carta, como señalan los artículos 152 y 153.
12. Esther Barbé (2003) describe los actores internacionales como «aquella unidad del sistema internacional (ya sea entidad, grupo o individuo) que goza de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema internacional y que goza de cierta autonomía» (p. 135). Bruce Russett y Harvey Starr argumentan, como requisitos que debe cumplir una entidad

internacional para ser considerada como actor internacional: a) Goza de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos; b) Tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema internacional; c) Goza de cierta autonomía con respecto a otros actores del sistema internacional; d) Debe llevar a cabo funciones continuadas y significativas que impacten el sistema internacional; e) Debe ser tenido en cuenta en el diseño de la política exterior de los Estados (Russett y Starr, 1989).

13. La Constitución de Ecuador, en su artículo 416, reseña los principios de las relaciones internacionales, donde incorpora parte de los principios estructurales del Derecho Internacional Público. La Constitución de México regula, en el artículo 89, las facultades y obligaciones del Presidente, incorporando en el apartado X la obligación de observar los principios del DIP contenidos en la Carta de las Naciones Unidas, en lo concerniente a la conducción de la política exterior. La Constitución de Bolivia, en su artículo 255, apartado II, incluye parte de los principios del DIP como aquellos a ser tenidos en cuenta en la negociación, suscripción y ratificación de tratados internacionales. La Constitución de Venezuela, en su artículo 152, también reseña como principios que rigen las relaciones internacionales los correspondientes al ordenamiento internacional incluidos en la Carta.
14. Artículo 16. La República de Cuba basa las relaciones internacionales en el ejercicio de su soberanía y los principios antiimperialistas e internacionalistas, en función de los intereses del pueblo y, en consecuencia: [...] c) sostiene su voluntad de observar de manera irrestricta los principios y normas que conforman el Derecho Internacional, en particular la igualdad de derechos, la integridad territorial, la independencia de los Estados, el no uso ni amenaza del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la cooperación internacional en beneficio e interés mutuo y equitativo, el arreglo pacífico de controversias sobre la base de la igualdad, el respeto y los demás principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas.
15. «g) defiende y protege el disfrute de los derechos humanos y repudia cualquier manifestación de racismo o discriminación» (*Constitución de la República de Cuba*, 2019, p. 72).
16. «h) condena la intervención directa o indirecta en los asuntos internos o externos de cualquier Estado y, por tanto, la agresión armada, cualquier forma de coerción económica o política, los bloqueos unilaterales violatorios del Derecho Internacional, u otro tipo de injerencia y amenaza a la integridad de los Estados» (*Constitución de la República de Cuba*, 2019, p. 72).
17. «Artículo 7. Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el capítulo VII».
18. La Resolución 2131 (xx) de 21 de diciembre de 1965, denominada Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía, logra ser aprobada por unanimidad por la Asamblea general, con la sola abstención de Gran Bretaña, lo que marcó un momento muy importante en el desarrollo del principio de no intervención, y sentó las bases para su futura consagración en otro instrumento de especial trascendencia, la Resolución 2625 (xxv) de 24 de octubre de 1970, que contiene la Declaración relativa a los principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de amistad y a la Cooperación entre los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas. Esta Resolución sistematizó y desarrolló en un solo texto los principios básicos en los que deben basar sus relaciones internacionales, incluyendo la no intervención.
19. Artículo 2, apartado segundo: «Los miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta».
20. Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la

Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas, convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Su entrada en vigor se produjo el 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43 (Organización de Naciones Unidas, 1951).

21. Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, firmado en Nueva York el 31 de enero de 1967. Entró en vigor el 4 de octubre de 1967, de conformidad con el artículo VIII (Organización de Naciones Unidas, 1967).

Conflictos de intereses

Las autoras CELESTE ELENA PINO CANALES, DESIREE LLAGUNO CEREZO y YUSMARI DÍAZ PÉREZ, del manuscrito de referencia, declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo.

Contribución autoral

Las ideas y análisis han sido resultado de mutua colaboración.