



**DEMO
AMLAT**



**OBSERVATORIO
LEGISLATIVO DE CUBA**
REPORTE MENSUAL
SEPTIEMBRE 2020

ÍNDICE

Introducción	3
La participación ciudadana en la elaboración de leyes en América latina: la iniciativa popular	4
La situación en Cuba	6
Con la anterior Constitución	6
Con la nueva Constitución: Su elaboración	9
La posibilidad de participar en los procesos legislativos en la nueva Constitución	11
¿Algo ha cambiado?	19
Conclusión	21

INTRODUCCIÓN

La nueva Constitución sancionada en 2019 ha sido publicitada como un avance hacia la modernización del Estado y sus mecanismos. Sin embargo, la sociedad civil no ha percibido grandes cambios desde que ha comenzado su implementación.

Ha sido resaltado por diferentes organizaciones y referentes de la sociedad civil independiente que, entre las cuestiones más importantes en las que se aparenta un cambio que no se refleja en la realidad, está el sostenimiento de restricciones y ambigüedades en lo referente a la participación ciudadana en la elaboración, reforma o propuesta de leyes y modificaciones a la Constitución.

Dedicamos el informe del mes de septiembre del año 2020 del Observatorio Legislativo de Cuba a este tema. Comenzando con una breve caracterización de los métodos usados en otros países de la región para la incorporación de propuestas ciudadanas a la legislación, la situación en Cuba con la anterior y con la nueva Constitución, tratando de encontrar cambios y continuidades entre las mismas y esbozando las posibilidades existentes en el presente y en el futuro.

La participación ciudadana en la elaboración de leyes en América latina: la iniciativa popular

En la región, son la mayoría los países que consideran en sus constituciones la posibilidad de legislar tras la iniciativa popular. Estos países son: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Además la posibilidad de ejercer el derecho a la iniciativa popular de reforma constitucional está contemplada en las Constituciones de Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay.

La iniciativa popular se entiende como el derecho constitucional de los ciudadanos a presentar proyectos en sus Congresos o Asambleas Legislativas. Al estar consagrado en la constitución se asume como un derecho político fundamental.

Generalmente se regulan en detalle en leyes secundarias a la Constitución del país, se exige un número mínimo de adhesiones de ciudadanos con derecho al voto, este número varía según el país que se trate: 1,5% en Argentina (distribuidos en seis distritos electorales), 1% en Brasil (con el requisito de que se distribuya en cinco estados diferentes), 5% en Costa Rica y Colombia, etc.

En algunos casos se regula los temas que estos proyectos de iniciativa popular pueden tratar, suelen quedar excluidos los temas de iniciativa exclusiva de parte del Poder Ejecutivo como por ejemplo cuestiones relativas a la seguridad nacional, cuestiones de presupuesto, tributos o leyes orgánicas del Estado, entre otras.

Más allá de los países mencionados que contemplan explícitamente la iniciativa popular, en todos los países de Latinoamérica (excepto Chile y México) la iniciativa de un proyecto de ley puede ser de varios organismos nacionales o instituciones, más allá del Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo.

Estas instituciones y órganos van desde la Corte Suprema, el Tribunal Electoral, Tribunal Superior, Procurador General de la Nación, Fiscal General de la Nación, Defensor del Pueblo, entre otros.

Podríamos inferir que una característica de la democracia y de los procesos de democratización que se han vivido en la región es la incorporación y posibilidad de ejercicio de este mecanismo de democracia directa (que se suma a otros como el plebiscito o la revocación del mandato). Esto es posible porque se entiende como característica fundamental de la democracia a la

soberanía que reside en el pueblo, es decir que la decisión sobre los asuntos públicos es potestad de los ciudadanos.

Es así que encontramos diversidad de ejemplos en cuanto a la iniciativa popular de los ciudadanos. Algunos más rigurosos, otros menos, pero un factor común a la mayoría de ellos es que se encuentran claramente reglamentados en leyes secundarias, algunas de estas leyes prevén incluso el apoyo estatal para en la ejecución del mecanismo en sí como de las iniciativas que se presenten (en cuestiones económicas, pero también en la difusión y asesoramiento técnico). Este dato es clave en el análisis de la situación en Cuba.

La situación en Cuba

Con la anterior Constitución

A diferencia de la actual, la Constitución de 1976 no contiene ninguna sección específica que se refiera a su modificación. Por lo tanto, en ese momento tampoco existía una ley que manifestara cuál sería el proceso para solicitar la sanción, modificación o derogación de una ley de parte de la ciudadanía.

En diálogo con Demo Amlat, Eloy Viera Cañive –Abogado, Cofounder y Asistente Legal de la Fundación Colectivo+Voces- nos relató que “en más de 40 años de institucionalización, la Asamblea Nacional del Poder Popular cubana no ha discutido un solo proyecto de ley impulsado por un diputado. Mucho menos ha discutido uno impulsado popularmente”.

En este contexto, grupos disidentes nucleados alrededor de la figura de Oswaldo Payá impulsaron el Proyecto Varela en el año 2002.

Este proyecto se basó en lo establecido por la Ley 88 para avalar y legitimar la presentación de sus firmas. Esta Ley es hoy recogida en el artículo 164 de la nueva Constitución, sobre lo que volveremos más adelante.

Habiendo conseguido más de 20000 firmas, el proyecto se vio frenado al momento en que el Gobierno (en ese momento aún bajo el liderazgo personalista de Fidel Castro) llevó adelante un reglamento de la Asamblea General. Ese reglamento frustró la presentación del Proyecto Varela. No obstante, el mismo se tornó un ejemplo del poder en manos de la ciudadanía, que hoy se replica en diferentes iniciativas, como la que encabeza Manuel Cuesta Morúa–politólogo e historiador cubano- a través de Cuba Plural, la Propuesta2020.

Cuesta Morúa define a la Propuesta2020 en diálogo con DemoAmlat de la siguiente manera “es una iniciativa estratégica de cambios democráticos hacia el Estado de Derecho, desde el ejercicio de la soberanía ciudadana y a través de reformas constitucionales. Brevemente dicho, es el uso de los espacios constitucionales para reformar la propia Constitución desde la ciudadanía para llegar al Estado de Derecho y a la democratización de Cuba. Es un proceso político institucional, constitucional, y por supuesto gradual”. Agregando que “el tránsito de la condición de revolucionario súbdito del poder hacia el ciudadano que está frente del poder se ha acelerado en los últimos años y se expresa en la pluralidad de la sociedad cubana”.

También nos comentó que “la propuesta 2020 hereda la iniciativa y al mismo tiempo el espíritu de la plataforma Otro 18, que es el uso de la construcción democrática desde la ley y desde el ciudadano. Teníamos cierta duda cuándo se inició la propuesta 2020 porque sabemos todos cual fue la reacción y la respuesta del gobierno a la plataforma Otro 18, es decir a la propuesta de que los ciudadanos pudieran ser electos independientemente de su pensamiento político y de su ideología a los niveles de representación en el poder popular, allí donde se permitía según la ley es decir a nivel local, a nivel municipal. Esa fue una experiencia muy interesante en términos de legitimidad, de trabajo de la ciudadanía que creo es la principal ganancia”. En referencia a esto, el politólogo nos comenta que “la plataforma Otro 18 fue un momento previo que sembró una filosofía y una manera de empujar el cambio democrático en Cuba”.

En la actualidad, podríamos inferir que las cosas están cambiando. El gobierno cubano de principios de los 2000, era fuertemente personalista, venía de la raíz de la Revolución y hacía caso totalmente omiso a los procesos constitucionales o legales. Hoy eso se ha atenuado levemente generando situaciones incómodas para el gobierno en cuanto a los avasallamientos a los Derechos Humanos, leyes o iniciativas masivas. Es a partir de esos tímidos reacomodamientos de poder donde pueden surgir iniciativas ciudadanas potables, con diferentes posibilidades que las que tuvo el Proyecto Varela.

En palabras de Cuesta Morúa “no es lo mismo 2002/2003 que 2018/2020 en Cuba. Hay varias diferencias, la sociedad ha cambiado profundamente, si bien el gobierno no ha cambiado todo lo que la sociedad quisiera o le gustaría, lo interesante es que la sociedad demanda muchos más cambios que los que el gobierno está en la capacidad o en la voluntad de hacer. Las demandas sociales superan la oferta política del estado, y eso ya es un cambio con respecto al 2002 cuando las demandas de la sociedad estaban a la par o estaban por debajo de cualquier oferta posible que pudiera ofrecer el gobierno en ese momento (el gobierno tampoco ha tenido nunca una gran oferta pero en aquel momento las demandas de la sociedad estaban por debajo de eso) y aun así en 2002 se recogieron casi 24000 firmas -para el Proyecto Varela-, la sociedad fue capaz de expresar cierta voluntad y cierta necesidad de cambio de manera legal y frente al estado”.

Tras casi 20 años desde la experiencia del Proyecto Varela la sociedad también ha manifestado cambios. La cultura política, en cuanto al entendimiento del derecho y la importancia de las instituciones, se ha expandido junto a la re-significación del rol del Estado y sus expresiones en la vida cotidiana de los ciudadanos.

Este proceso de cambio tampoco ha culminado, pero las expresiones son cada vez más frecuentes y visibles. Ya que las demandas sociales, provocadas por el malestar derivado de las acciones centralistas del gobierno, son más

fuertes y cuentan con más herramientas que en el pasado. Un elemento crucial en este proceso es el acceso (aun deficiente) a Internet móvil y las redes sociales, que constituyen un campo de socialización, defensa y promoción de estas iniciativas independientes.

Las señales que se observan las resume Cuesta Morúa al decir que “hay una diferencia en el ámbito de la legitimidad. Hay un momento distinto. Cuando el Proyecto Varela todavía estaba en vida y activo, quien hizo la revolución cubana -Fidel Castro- quien tenía una legitimidad no en términos democráticos, ni para la sociedad civil pero sí tenía cierta legitimidad frente al pueblo cubano. Ya esa legitimidad no existe, yo trato de manejarme con el concepto de legitimidad improbable, no solo del actual régimen político sino de la actual dirigencia, porque su ejercicio del poder y del gobierno, no está basado ni en la elección por el voto popular ni en la legitimidad de funciones (es decir, la capacidad que tienen los gobiernos de responder a las necesidades de la gente) ni la legitimidad ideológica, la gente no se reconoce en la ideología socialista y no ven garantizado un espacio democrático desde la ley y desde la definición del estado que responda a lo que está demandando”.

Señala además que “es importante, a partir de aquí, avanzar con la articulación con la ciudadanía. Ya lo estamos haciendo de cara al 2021, teniendo en cuenta que el 2020 ha sido un año complicado por la pandemia para la recolección de firmas aun teniendo ciertas facilidades a través de las redes sociales e internet”.

Con la nueva Constitución

Su elaboración

Destacamos el proceso de elaboración de la Constitución promulgada en 2019 ya que fue el momento en que muchos de los cambios que se gestaron en la ciudadanía desde los años de la presentación del Proyecto Varela se vieron canalizados en diferentes demandas y propuestas.

En primer lugar, la actitud preventiva del Gobierno cubano al galvanizar la hegemonía del Partido Comunista y el carácter socialista de la sociedad explícito en la Constitución. Se constató que en el proceso de elaboración se recogieron 30 opiniones que pidieron eliminar el concepto de “sistema socialista” y 23 de la “economía socialista” de la Constitución y también 262 propuestas en contra de mantener del papel dirigente del Partido Comunista. Como podemos observar en el texto final, estos pedidos no fueron tomados ni puestos a discusión. Es evidente que modificaciones de este tipo socavarían el poder hegemónico y la legitimidad del Partido Comunista Cubano en la isla.

Entre otras iniciativas ciudadanas que vieron la luz en el proceso de reforma de la Constitución podemos encontrar pedidos por la elección directa a los gobernantes de los diferentes niveles de gobierno, con respecto al matrimonio, la cuestión sobre el derecho a la vivienda digna -solicitando mayor especificidad en su definición- y más demandas.

Algunas propuestas resaltaron las contradicciones existentes entre la Constitución y el Cronograma Legislativo establecido en 2019, entre las que más llamaron la atención a nivel nacional e internacional encontramos la solicitud de mujeres cubanas por una Ley en Contra de la Violencia de Género. Esto a raíz de que el Artículo 43 de la Constitución señala que el Estado debe proteger a las mujeres “de la violencia de género en cualquiera de sus manifestaciones y espacios” y “crear los mecanismos e instituciones para ello”, pero el Cronograma no incluye hasta 2028 la sanción de ninguna ley en este sentido. La solicitud no fue tenida en cuenta por la Asamblea Nacional del Poder Popular.

Esto constituye un ejemplo de cómo el proceso de elaboración de la nueva Constitución que efectivamente, según declaran grupos activistas independientes, no contó con una participación activa y dialogada de la población, generó sin embargo un impulso a instalar ciertos temas en la agenda de discusión de la opinión pública. Este impulso es especialmente palpable en el involucramiento de los jóvenes en cuestiones políticas y de ciudadanía activa.

En referencia a este hecho, Manuel Cuesta Morúa a quien consultamos para la elaboración de este informe analiza que “durante todo el período de discusión del anteproyecto de la constitución en cuba se vió con claridad que los cubanos ya estaban demandando cambios políticos (elección directa del presidente, pluralismo político -si bien no claramente expresado en el pluripartidismo-) y en todo caso ya la sociedad cubana se ve así misma frente al estado no acompañando al estado, ya no se ve como un pueblo que acompaña una revolución sino como ciudadanos que tienen necesidades que deben ser satisfechas por el estado”. Esto también tiene que ver con generar “mejores condiciones para que funcionen y se activen propuestas de cambio político exclusivamente hacia la democratización del país. No solo propuestas y demandas que también están incluidas como la mayor satisfacción de necesidades vitales, necesidades básicas o primarias de la sociedad cubana”.

También luego de la entrada en vigor de la nueva Constitución cubana en abril del año 2019, diferentes grupos del activismo independiente¹ promovieron recuperar lo elaborado en 2018 desde la ciudadanía para reformar la Carta Magna con la inclusión de sus propuestas.

¹ Entre ellas Arco Progresista, Movimiento Opositores por una Nueva República, Red de Líderes y Lideresas Comunitarios, Organización Delibera, Plataforma #Otro18, etc.

La posibilidad de participar en los procesos legislativos en la nueva Constitución

Nos apunta Manuel Cuesta Morúa que “la diferencia con la constitución derogada o la constitución que fue sustituida, es que ahora en esta Constitución se reconocen no solo la posibilidad de presentar peticiones, de hacer demandas o presentar quejas (que siempre han estado presentes en el orden jurídico y legal cubano), sino el hecho de que hay dos artículos muy claros que potencian avalan, fundamentan y legitiman la recogida de firmas para hacer propuestas de ley o propuestas de reforma constitucional: el artículo 164 inciso k) y el artículo 227”.

En la nueva Constitución encontramos las referencias a la posibilidad de participación ciudadana en reformas constitucionales o de leyes.

En un primer momento, sobre las leyes el Capítulo VIII “De las disposiciones normativas”:

Sección primera

De la iniciativa legislativa

Artículo 164. La iniciativa de las leyes compete:

- a) al Presidente de la República;
- b) a los diputados de la Asamblea Nacional del Poder Popular;
- c) al Consejo de Estado;
- d) al Consejo de Ministros;
- e) a las comisiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular;
- f) al Consejo Nacional de la Central de Trabajadores de Cuba y a las direcciones nacionales de las demás organizaciones de masas y sociales;
- g) al Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo Popular, en materia relativa a la administración de justicia;
- h) a la Fiscalía General de la República, en materia de su competencia;
- i) a la Contraloría General de la República, en materia de su competencia;
- j) al Consejo Electoral Nacional, en materia electoral,

k) a los ciudadanos. En este caso será requisito indispensable que ejerciten la iniciativa como mínimo diez mil electores. La ley establece el procedimiento para hacer efectivo su ejercicio.

Y más adelante sobre la reforma del texto constitucional encontramos el Título XI sobre “Reforma de la Constitución”:

Artículo 226. Esta Constitución solo puede ser reformada por la Asamblea Nacional del Poder Popular mediante acuerdo adoptado, en votación nominal, por una mayoría no inferior a las dos terceras partes del número total de sus integrantes.

Artículo 227. Tienen iniciativa para promover reformas a la Constitución:

- a) el Presidente de la República;
- b) el Consejo de Estado;
- c) el Consejo de Ministros;
- d) los diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular, mediante proposición suscrita por no menos de la tercera parte de sus integrantes;
- e) el Consejo Nacional de la Central de Trabajadores de Cuba y las direcciones nacionales de las demás organizaciones de masas y sociales,
- f) y los ciudadanos, mediante petición dirigida a la Asamblea Nacional del Poder Popular, suscrita ante el Consejo Electoral Nacional, como mínimo por cincuenta mil electores. La ley establece el procedimiento, los requisitos y garantías para su solicitud y realización.**

Artículo 228. Cuando la reforma se refiera a la integración y funciones de la Asamblea Nacional del Poder Popular o del Consejo de Estado, a las atribuciones o al período de mandato del Presidente de la República, a los derechos, deberes y garantías consagrados en la Constitución, se requiere, además, la ratificación por el voto favorable de la mayoría de los electores en referendo convocado a tales efectos.

Artículo 229. En ningún caso resultan reformables los pronunciamientos sobre la irrevocabilidad del sistema socialista establecido en el Artículo 4, y la prohibición de negociar bajo las circunstancias previstas en el inciso a) del Artículo 16.

Como podemos deducir de estos artículos se habla de leyes que establecen los procedimientos para hacer efectivo su ejercicio, requisitos, garantías, etc.

El problema que se presenta es que las leyes que deberían regular estos derechos constitucionales no están incluidas en el Cronograma Legislativo establecido hasta 2028.

Siguiendo el análisis de Eloy Viera, sumamos que “algunos teóricos cubanos han considerado que el hecho de que Cuba tenga contemplada legalmente la posibilidad de que sus ciudadanos puedan interponer una iniciativa legislativa coloca al Estado cubano, al menos en el sentido del reconocimiento, un escalón por encima de países que ni tan siquiera lo tienen implementado; como Alemania, Bélgica, Bulgaria, Dinamarca, Francia, Reino Unido, Chile, República Dominicana o Panamá” pero que aun así estas disposiciones cumplen “como muchos otros instrumentos reconocidos en el ordenamiento jurídico de la isla, un fin simbólico. La propia regulación del instrumento, incluso la más reciente implementada mediante la Ley 131 de Organización y Funcionamiento de la Asamblea Nacional del Poder Popular y el Consejo de Estado de enero del 2020, resulta prácticamente ineficaz”.

Por otra parte, en el contexto de la pandemia del COVID-19 los reclamos por este tipo de cuestiones quedan en segundo plano tras la urgencia de garantizar la mera supervivencia, situación que es consecuencia del desabastecimiento que de forma cada vez más preocupante se vive hace meses en la isla.

Pero lo urgente no debe invisibilizar lo importante. La exclusión deliberada de estas leyes que regularían los procedimientos, los requisitos y las garantías para el ejercicio de estos derechos –reconocidos constitucionalmente- es un dato de suma importancia en el análisis de la reforma Constitucional y el consecuente Cronograma Legislativo. Ya que, se entiende que sin aquellas, la ciudadanía queda desprovista de las herramientas legales para proponer reformas o incorporaciones a las leyes o a la misma Constitución de la República. Propiciando escenarios en los que se niegue el acceso a estos derechos ya que no existe legislación acorde.

Otro camino, al enfrentarse a la negativa, sería recurrir a la Ley de Reclamación de los Derechos Constitucionales, que también corresponde a una de las novedosas introducciones de la nueva Constitución Nacional (en su actual Artículo 99²). Este artículo al que referimos contiene a su vez una

² Artículo 99 de la Constitución de la República: “La persona a la que se le vulneren los derechos consagrados en esta Constitución y, como consecuencia sufre daño o perjuicio por órganos del Estado, sus directivos, funcionarios o empleados, con motivo de la acción u omisión indebida de sus funciones, así como por particulares o por entes no estatales, tiene derecho a reclamar ante los tribunales la restitución de los derechos y obtener, de conformidad con la ley, la correspondiente

redacción del mismo tipo e indica que “la ley establece aquellos derechos amparados por esta garantía, y el procedimiento preferente, expedito y concentrado para su cumplimiento”.

Es decir que no todos los derechos se incluyen en esta garantía. Así podría interpretarse que tanto el derecho a proponer leyes como el derecho a proponer reformas constitucionales no serían objetos de una violación propiamente dicha sino solamente objetos de la ausencia de sus leyes reglamentarias.

Por otra parte, se aduce que el procedimiento para solicitar estas reformas si existe. Dentro de la Ley 131 aprobada en 2019 y publicada en enero de 2020. Esta Ley contiene el Capítulo XXI “De la Reforma de la Constitución de la Reforma”, en cuyos artículos se establece:

Artículo 243. Conforme el artículo 103 de la Constitución de la República, la Asamblea Nacional del Poder Popular, es el único órgano con facultad constituyente en el país.

Artículo 244. La iniciativa para promover reformas a la Constitución corresponde, según el artículo 227 de la Constitución de la República a:

- a) El presidente de la República;
- b) el Consejo de Estado;
- c) el Consejo de Ministros;
- d) los diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular, mediante proposición suscrita por no menos de la tercera parte de sus integrantes;
- e) el Consejo Nacional de la Central de Trabajadores de Cuba y las direcciones nacionales de las demás organizaciones de masas y sociales;

f) los ciudadanos, mediante petición dirigida a la Asamblea Nacional del Poder Popular, suscrita ante el Consejo Electoral Nacional, como mínimo por cincuenta mil electores. Artículo 245. Si la iniciativa se ejerce por los ciudadanos, deben acompañar certificación de su condición de electores validada por el Consejo Electoral Nacional.

Artículo 246. Todo proyecto de reforma de la Constitución de la República que se presente, debe estar dirigido al presidente de la Asamblea Nacional, acompañado de una fundamentación en la que se expresen los motivos que la justifican.

reparación o indemnización. La ley establece aquellos derechos amparados por esta garantía, y el procedimiento preferente, expedito y concentrado para su cumplimiento”.

Artículo 247. La Asamblea Nacional del Poder Popular tramita, en lo pertinente, la solicitud de Reforma Constitucional conforme al procedimiento legislativo previsto en esta ley.

Artículo 248. 1. La Asamblea Nacional, al adoptar el acuerdo que decide sobre la pertinencia de la Reforma Constitucional lo realiza mediante votación nominal, acordado por una mayoría no inferior a las dos terceras partes del número total de sus integrantes. 2. Si la decisión adoptada fuere la de rechazar la solicitud de reforma constitucional, la misma no será aceptada nuevamente a trámites, aun cuando se interese por otros actores con similares objetivos.

Artículo 249. De conformidad con lo establecido en el artículo 228 de la Constitución de la República, si la reforma se refiere a la integración y funciones de la Asamblea Nacional del Poder Popular o del Consejo de Estado, a las atribuciones o al período de mandato del presidente de la República, a los derechos, deberes y garantías consagrados en la Constitución, se requiere, además, la ratificación por el voto favorable de la mayoría de los electores en referendo convocado al efecto por la propia Asamblea.

En el caso de esta Ley llama la atención la poca difusión que ha tenido en comparación a otras disposiciones que se han publicado en los meses del corriente año. Su desconocimiento provoca justamente que no se puedan llevar a cabo peticiones de reformas constitucionales de manera correcta, al no tener la información completa sobre el procedimiento exigido y sus requisitos.

Además, como nos indica Eloy Viera la regulación recarga “a los impulsores con responsabilidades que difícilmente pueden cumplimentar”. Hace referencia a que además del Proyecto “es indispensable acompañar un documento denominado *Fundamentación* que debe incluir los presupuestos económicos, políticos y sociales que argumenten la propuesta. También reconoce la obligación de aportar un análisis costo-beneficio (repercusiones económicas de la implementación) y de las disposiciones que se modificarían o derogarían en caso de aprobarse la propuesta” y agrega, lo que nuestro entrevistado considera uno de los mayores obstáculos y a la vez “una herencia de la regulación anterior, es la obligación de los promoventes de acompañar los *resultados de las coordinaciones con los órganos, organizaciones y otras instituciones de imprescindible consulta, en correspondencia con la materia a regular*. Este es un requisito que ha sido formulado exactamente con la misma imprecisión que lo hiciera el antiguo Reglamento de la Asamblea Nacional del Poder Popular”. Sumando ambigüedades “la Ley 131 no aclara cómo certificar esos resultados, pero tampoco cuáles son los órganos, organizaciones e instituciones de *imprescindible consulta*. La vaguedad de la formulación, permite el establecimiento de un espacio de discrecionalidad amplísimo que puede favorecer el fácil rechazo de la propuesta”.

A su vez, aquí se incluye un requisito que también genera dudas, hablamos del Certificado de Elector, ya que no hay una forma específica de obtenerlo y debería ser solicitado por cada persona que busque firmar una petición, complejizando el procedimiento. Observa Eloy Viera que con este requisito “la iniciativa legislativa popular no está diseñada como un derecho de los *ciudadanos*, sino como un derecho exclusivo de los *electores*”. La Ley Electoral, establece que se puede solicitar esta certificación al Consejo Electoral Nacional en su Artículo 39³, esta misma Ley caracteriza a quienes son electores en sus Artículos 6 a 8.

Otro dato que surge del análisis de la Ley Electoral, es que para ser considerado elector se debe contar con una “residencia efectiva” en la Isla, Eloy analiza esto como un requisito que “impide que los emigrados cubanos, los ciudadanos con mayor capacidad de articulación por encontrarse alejados de la influencia de los mecanismos de control interno diseñados por el gobierno cubano, puedan participar del impulso y apoyo de una iniciativa legislativa popular”, es decir que esta se impone como “una condición que a partir de lo dispuesto en la nueva Ley Electoral, probablemente no pueda detentar la mayoría de los millones de cubanos que no residen, *efectivamente*, dentro del país”.

Se suma a las complicaciones el contexto actual, ya que el trámite para obtener este certificado es personal y presencial en las oficinas que corresponda. Entre los datos que debe proveer el o la solicitante están el nombre completo, el domicilio y el número de carnet de identidad, en una solicitud que indique que se está pidiendo esta certificación indicando los artículos constitucionales y de la Ley Electoral bajo los cuales se posibilita el pedido.

Es claro que todo esto puede conseguirse con gran esfuerzo y voluntad de parte de la sociedad civil independiente y sorteando todos estos obstáculos y vericuetos legales. Sin embargo, todo eso no garantiza la adopción de parte de la Asamblea Nacional del Poder Popular de lo que se proponga en la solicitud para la cual se recogen las firmas.

En este punto se debate una cuestión fundamental, dónde reside la soberanía en Cuba, ¿en el Partido Comunista o en el pueblo?

En relación a esto, va lo que se expone en el proyecto de la Propuesta 2020, que en palabras de Manuel Cuesta Morúa busca propiciar “un movimiento político ciudadano de alfabetización, promoción y acción

³Artículo 39. Son atribuciones del secretario del Consejo Electoral Nacional las siguientes: a) Elaborar, tramitar y custodiar la documentación electoral de su competencia; b) certificar las actas y documentos oficiales del Consejo Electoral Nacional; c) organizar, dirigir y controlar el trabajo de la Secretaría del Consejo Electoral Nacional; y d) cualquier otra que le asigne el presidente del Consejo Electoral Nacional.

ciudadana”. Esto se concentra en “tres puntos claves: la reforma del artículo que tiene que ver con la soberanía porque está en contradicción con el artículo 5, o más bien el artículo 3 está en contradicción con el artículo 5, si la soberanía reside en el pueblo, no tiene mucha legitimidad y es una contradicción en sí misma el artículo 5 que dice que el Partido Comunista es quien dirige y define el destino de la nación, o la voluntad soberana se construye en el pueblo o se construye en el Partido Comunista; nos concentramos en el artículo 3 para reformar también el Artículo 5; y nos concentramos en el Artículo 1, del Estado como expresión de una exclusiva ideología, en este caso el artículo dice que el Estado de Cuba es un Estado socialista y esa definición ideológica excluye la posibilidad del ejercicio soberano y de la ciudadanía en condición plural”. Agrega Cuesta Morúa que “también hay dos ámbitos fundamentales, como la Ley Electoral, que queremos poner en sintonía con el ejercicio de la soberanía y también el Artículo 22 que tiene que ver con la propiedad, que reconoce la propiedad pero de una manera muy ambigua con un alcance muy limitado para fomentar la democratización económica de la sociedad, sino también la creación de bienestar. Ahí recogemos las demandas básicas por las cuales estamos recogiendo estas 50.000 firmas en busca de las reformas constitucionales que tiene que ver con la soberanía y el ejercicio de la propiedad”.

Profundiza en esto Cuesta Morúa al decir que “Lo importante es que estas herramientas le permiten a la ciudadanía construir una narrativa y que se sienta mucho más cómoda y legitimada a la hora de hacer ejercicio de sus derechos ciudadanos de acción política por el cambio democrático y el estado de derecho. Queda por último saber qué va a pasar, cómo va a reaccionar el gobierno cubano. No es que va a aceptar definitivamente lo que nosotros estamos proponiendo, sobre todo porque estamos atacando el núcleo de base del estado cubano que es el artículo 1, 4 y 5 de la Constitución, que se refieren a la hegemonía única del Partido Comunista, la irreversibilidad de la naturaleza socialista del estado y el Estado Socialista”.

Siguiendo con las reglamentaciones, Eloy Viera, consultado en este informe, llama la atención sobre el hecho de que “es muy común que los países que reconocen la iniciativa legislativa popular establezcan un término para que, una vez que se hayan cumplido los requisitos formales para la promoción de un proyecto de ley impulsado por el pueblo, el mismo sea discutido por el Parlamento en un tiempo determinado”. Estos términos varían de país a país pero generalmente se incluyen en las reglamentaciones a la iniciativa popular, generando un compromiso de parte del Poder Legislativo. Agrega Eloy que “el establecimiento de un término no solo es una garantía para los promoventes de que su proyecto será discutido, sino que, en algunos casos, de no cumplirse con ese mandato, el proyecto entrará automáticamente en vigencia”, tomando el ejemplo de Ecuador.

En el caso que nos compete, relata el abogado, “la regulación cubana discurre por rumbos distantes de esos escenarios. La Ley 131, establece que incluso habiendo cumplido con todos los requisitos, el Proyecto de Ley impulsado popularmente tiene que ser aceptado por el presidente de la Asamblea. Es éste, funcionario a quien unipersonalmente le corresponde definir entonces en qué sesión el pleno de la Asamblea debatirá el proyecto. Una facultad que atendiendo las dinámicas propias de una Asamblea que apenas se reúne y que en la práctica obedece a lógicas partidistas y no autónomas, no garantiza ninguna seguridad o celeridad en la discusión de un proyecto de ley impulsado y apoyado popularmente”. Dejando así a discreción del gobierno –y por lo tanto del Partido Comunista- su tratamiento y eventual aprobación.

¿Algo ha cambiado?

En teoría la nueva Constitución ha ampliado las garantías y los derechos de la ciudadanía. Pero hasta el momento es solamente una especie de carcaza a la que hace falta rellenar con las leyes reglamentarias que faltan.

Según el Calendario Legislativo, en octubre de 2020 debería aprobarse una Ley para la Reclamación ante los Tribunales de los Derechos Constitucionales. Si tomamos el accionar de la Asamblea Nacional en los últimos meses, no habría expectativas de retomar la actividad según lo que se había previsto a fines de 2019.

Además se suma el cuestionamiento acerca de qué función tendría una ley de reclamación en este caso ya que no existe una ley que reglamente el derecho que se pretendería reclamar.

Si bien no se encuentran profundas transformaciones en la legislación o en la Constitución. Lo que sí ha cambiado sustancialmente es la sociedad civil y su entendimiento sobre sí misma y su poder. En los últimos años se han articulado diferentes grupos y sus demandas, que surgen plenamente de la ciudadanía –como por ejemplo el caso del reclamo por el Matrimonio Igualitario, la solicitud de una Ley en Contra de la Violencia de Género, inclusive iniciativas culturales y demás-.

Estas solicitudes no han logrado la aceptación de parte del Gobierno hasta ahora, pero constituyen un ejercicio sostenido que sienta bases cada vez más concretas para dar vuelta la situación.

En relación a este tema, Manuel Cuesta Morúa en diálogo con DemoAmlat describe que “no se trata aquí de una demanda dentro de un sistema democrático que combina la legitimidad democrática, sus espacios abiertos y lo que establece el estado de derecho con las prácticas políticas. En este caso se trata de mover la mole del estado totalitario, por lo tanto, 50000 firmas aunque nos dan la legitimidad constitucional no son suficientes para ejercer la presión desde la ciudadanía para lograr la democratización del Estado. Por lo tanto, vamos no solo de lo legal a lo político sino también de lo político a lo constitucional. En esta dirección tenemos muchas esperanzas de que una fuerte presión ciudadana sea lograda por esta iniciativa una vez que alcancemos también poner en primer plano del debate público la propuesta 2020, que es algo que todavía tenemos que lograr”.

Lo que ha cambiado también es el Gobierno. Ya que, a pesar del lema de *continuidad* de Díaz Canel, hay una extendida concientización de que el actual presidente ya no forma parte del núcleo revolucionario y es además un civil, la



esencia ha cambiado. La legitimidad que puede alcanzar esta forma de gobernar unilateralmente se debilita con el tiempo.

Otro atisbo de posibilidad en el acogimiento de las iniciativas populares es el proceso de diálogo que se ha abierto entre el Gobierno cubano y la Unión Europea, que pone la mirada en algunas cuestiones relacionadas a los derechos civiles y políticos. De algún modo, este compromiso internacional podría constituir una esperanza para democratizar la isla.

Conclusión

El proceso de construcción de las demandas, que nace de la sociedad y que se llegaría a hacer efectivo en una futura presentación de los proyectos acompañados de firmas con todos los requisitos, son una amenaza para el Gobierno cubano y el Partido Comunista, ya que representan el levantamiento de una ciudadanía históricamente privada de su participación en los actos del gobierno.

Más allá del resultado, la iniciativa y su amplio acompañamiento ya es una señal de quiebre y de cambio positivo hacia el futuro.

Sin embargo hace falta un arduo trabajo, que recae en la propia sociedad civil, de educarse en lo jurídico para poder defender con herramientas legales y legítimas sus acciones. Es algo que se ha venido presentando y que hoy en día, a pesar de las imposibilidades de reunión presencial que impone el contexto de la pandemia del COVID-19, es un trabajo continuo en pos de acrecentar el conocimiento sobre las herramientas y la cultura cívica para fomentar el involucramiento activo de la sociedad en los actos públicos.