



**OBSERVATORIO  
LEGISLATIVO  
DE CUBA**

**DEMO  
AMLAT**



# OBSERVATORIO LEGISLATIVO DE CUBA INFORME ENERO 2022

Una iniciativa de  transparencia  
electoral

**WWW.DEMOAMLAT.COM**

## ¿Qué es el OLC?

---

El Observatorio Legislativo de Cuba, es una iniciativa de DemoAmlat que tiene como objetivo monitorear la actividad legislativa en Cuba de acuerdo a la agenda producto del proceso de reforma constitucional que terminó en una nueva Constitución, refrendada en febrero de 2019.

## ¿Cuáles son sus funciones?

---

- Observar y medir el desempeño de la IX Legislatura Nacional electa en 2019 que tiene a cargo la reforma constitucional planificada hasta 2023
- Analizar el contenido de las nuevas leyes sancionadas por la Asamblea Nacional del Poder Popular y su impacto en la sociedad cubana, dentro del marco de los tratados y convenios internacionales aprobados por organismos multilaterales como la ONU y la OEA.
- Monitorear los avances con respecto al próximo referéndum para el nuevo Código de Familia.

## ¿Qué diferencias existen entre otros parlamentos y la ANPP?

---

En la mayoría de los parlamentos del mundo se encuentra representado el pueblo de manera más fiel posible, sin embargo, en Cuba los únicos que acceden a formar parte de la Asamblea Nacional son los miembros del Partido Comunista, quedando fuera una real representación de los intereses del pueblo.

Al no haber competencia en elecciones, ni elecciones transparentes, los representantes no son legítimos, sino que son meras designaciones del Poder Ejecutivo y el Partido Comunista para obrar como ellos ordenen.

Una de las expresiones más acabadas la observamos en las situaciones en las que todos los diputados eligen o designan un funcionario, sin apertura a la diversidad ni la pluralidad. Es a las claras un sistema autoritario y cerrado.

Esto también lleva a otro tema, las repúblicas tienen como característica fundamental la división de poderes, en Cuba esto no existe. Es un resultado propio de los vicios que se acarrean desde la Revolución y del sistema de partido único que sostienen.

# ÍNDICE

Introducción.....	[p. 4]
Los mecanismos de democracia directa (MDD).....	[p. 5]
El Oxímoron de considerar a la Consulta Popular cubana como un MDD.....	[p. 8]
El carácter no vinculante de la Consulta Popular cubana y su exclusivo uso por el poder.....	[p. 11]
La imposibilidad de fiscalizar el resultado de la Consulta Popular. Experiencias anteriores.....	[p. 14]
La evaluación de la Consulta Popular en ambientes autoritarios y poco transparentes como el cubano.....	[p. 20]
Conclusión.....	[p. 28]

## Introducción

En la actualidad existen importantes divergencias en los abordajes de los conceptos “mecanismos de democracia directa” y “consulta popular”. En Latinoamérica, sobre todo, el término consulta popular se utiliza indistintamente como sinónimo de mecanismos de democracia directa (MDD).

Uno de los ejemplos más claros puede encontrarse en el caso colombiano. Allí se denomina consulta popular a la facultad del presidente de la República, previo acuerdo de la totalidad de los ministros y voto favorable del Senado, de “consultar al pueblo decisiones de trascendencia nacional”<sup>1</sup>. Atendiendo a esa disposición, al plebiscito celebrado luego de la firma de los acuerdos de paz entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en el año 2016, se lo denominó<sup>2</sup> consulta popular.

En este mismo sentido, los mexicanos han evaluado —impulsados por el presidente Andrés Manuel López Obrador— otra consulta popular con vocación plebiscitaria. La consulta, formulada a través de una pregunta al electorado, pretende tener como objetivo enjuiciar a los expresidentes mexicanos e investigar las conductas presuntamente punibles de administraciones anteriores.

Más allá de las divergencias, lo que parece ser un hecho es el uso indistinto o al menos dudoso del término consulta popular para referirse en Latinoamérica a diferentes mecanismos de democracia directa (MDD), introducidos —en su mayoría— en las constituciones de la región luego de la década de 1990.

La confusión, o al menos el uso indistinto de los términos consultas populares y mecanismos de democracia directa, también está abonada por el hecho de que no existe una conceptualización homogénea sobre los mecanismos de democracia directa.

---

<sup>1</sup> Artículo 104 de la Constitución Nacional.

<sup>2</sup> “Plebiscito o consulta popular”. Disponible en <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-556443>

## Los mecanismos de democracia directa (MDD)

Las discusiones teóricas fundamentales versan en torno a qué mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones políticas, de los que se han ido implementando hasta la fecha, pueden ser considerados como MDD. En ese sentido, hay quienes consideran que solo puede considerarse como un MDD al referendo, entendido como la consulta promovida por los ciudadanos con el objetivo de aprobar o no una ley. Otros, consideran como MDD a todos los mecanismos de participación ciudadana —excluyendo a las elecciones— que implican el ejercicio del voto; dentro de los cuales destacan el referendo, el plebiscito y la revocación de mandato.

Al mismo tiempo, otros teóricos sostienen criterios más abarcadores que incluyen, además de los anteriores, los mecanismos que requieren la recopilación de un número mínimo de firmas para su impulso. Entre estos tenemos la iniciativa legislativa popular, entendida como el derecho de los ciudadanos a proponer leyes al parlamento.

En esas discusiones también están los debates relativos a la diferencia entre mecanismos de democracia participativa y mecanismos de democracia directa. Muchos autores pretenden saltar esa distinción y considerarlos a todos como MDD, incluyendo dentro de esta última clasificación modernos mecanismos de participación popular como el presupuesto participativo<sup>3</sup>, la auditoría ciudadana<sup>4</sup> o la audiencia pública<sup>5</sup>.

En un intento por sortear estas discusiones dejaremos claro qué entendemos por MDD. Nuestra percepción está apoyada no sólo en criterios teóricos, sino en la forma en la que mayoritariamente se han incorporado a las legislaciones latinoamericanas.

Los MDD dependen de la participación ciudadana y están caracterizados por su efecto más o menos decisorio o influyente. Ese efecto tiene que ser evaluado a partir de la verificación de la decisión popular a través de las urnas o la recolección de firmas. El objetivo fundamental de los MDD sería lograr influir, mediante la realización de una votación popular o la recogida de firmas, en las decisiones que tomen los órganos representativos. La elección de cargos públicos no son MDD.

---

<sup>3</sup> Los presupuestos participativos son una herramienta de implicación ciudadana que permite involucrar a los vecinos en la elaboración, gestión y control del presupuesto local.

<sup>4</sup> Por regla general son considerados como tal los actos públicos de diálogo entre organizaciones sociales, ciudadanos y funcionarios públicos para evaluar la gestión gubernamental en cumplimiento de las responsabilidades, políticas y planes ejecutados en un periodo de tiempo determinado.

<sup>5</sup> Esta es una herramienta muy común en los Estados Unidos y se expresa fundamentalmente en reuniones públicas donde se concentran ciudadanos interesados en un tema en específico, intercambian información con las autoridades locales e intentan disuadirlas para que actúen de acuerdo a sus intereses en torno al tema discutido.

En la región latinoamericana<sup>6</sup> son pocos los países que no cuentan con mecanismos de democracia directa, de una manera u otra la mayoría de los países han incorporado MDD en los últimos 20 años. En su regulación parece haber dos momentos grandes de inclusión y reformas; primero durante la década de los ochenta-noventa, y luego de los dos mil, de la mano del nuevo constitucionalismo latinoamericano. El pionero en la región es Uruguay, que regula estas figuras desde la constitución de 1934, y que en la de 1967 lo incluyen con la posibilidad de ser activados por la ciudadanía. En los ochenta los incorporaron Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala y Nicaragua; en los noventa otros como Argentina y Perú; y en los dos mil Bolivia, Ecuador, Venezuela y México.



Foto: Consulta popular en México (2021)

Los MDD más comunes en la región son la consulta popular (plebiscito o referendo), iniciativa legislativa y revocatoria de mandato. En casi todos los casos hay tensiones respecto a los límites para activarlos y cuándo sus resultados se vuelven vinculantes. Hay diversidad de criterios respecto a los requisitos para que estos procedan, el número de firmas, el porcentaje del padrón electoral, así como los actores con capacidad para activarlos, ya sea potestad exclusiva de la ciudadanía, o lo más

<sup>6</sup> "La dosis hace el veneno. Análisis de la revocatoria del mandato en América Latina, Estados Unidos y Suiza". Disponible en [https://www.academia.edu/8257344/La\\_dosis\\_hace\\_el\\_veneno.\\_An%C3%A1lisis\\_de\\_la\\_revocatoria\\_del\\_mandato\\_en\\_%E2%80%A6](https://www.academia.edu/8257344/La_dosis_hace_el_veneno._An%C3%A1lisis_de_la_revocatoria_del_mandato_en_%E2%80%A6)

común, combinaciones de posibilidad para la ciudadanía, porcentaje de miembros del legislativo, o autoridades como el ejecutivo.

Similar diversidad encontramos a la hora de determinar los criterios bajo los cuales se considerará vinculante el resultado o no. Aparecen indicadores que remiten al porcentaje de participación, a la validez de votos emitidos, al porcentaje del padrón electoral que participó, incluso, a nivel local aparecen figuras donde el resultado no es vinculante.

Una tensión, ya apuntada al inicio de este texto, se refiere a la recurrente falta de claridad y certeza conceptual a la hora de denominar a los distintos MDD regulados en los ordenamientos nacionales. El uso indistinto de plebiscitos, consultas, referendos, así como la utilización genérica de la categoría consultas para denominar ejercicios asamblearios, debates públicos, o ejercicios sin diseño institucional ni mecanismos legales.

Los estudios sobre MDD en la región muestran otro elemento de tensión. La necesidad de considerar en su evaluación las prácticas políticas y el contexto en que son activados. Parecen haber ciertas regularidades en términos de su utilización "legitimadora" desde el poder; su aprovechamiento como práctica de simulación de la "participación"; y su pertinencia en momentos de apatía y poca movilización. Esto es analizado también en las ventajas y las desventajas<sup>7</sup> de los MDD, y la tensión existente entre su potencial democratizador, y el riesgo de convertirse en una herramienta utilitaria de fuerzas políticas o liderazgos.

---

<sup>7</sup> "Democracia directa en Latinoamérica". Disponible en <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/democracia-directa-en-latinoamerica.pdf>

## El Oxímoron de considerar a la Consulta Popular cubana como un MDD

Los regímenes autoritarios, como el cubano, en muchas ocasiones necesitan construir una teoría paralela que les permita justificar la excepcionalidad de sus legislaciones al tiempo que luchan por mantener una imagen de contacto directo con la ciudadanía e influencia de los criterios de esta en la toma de sus decisiones políticas. Como parte de esa lógica desde Cuba se ha intentado mostrar al mundo prácticas que, nombradas bajo los mismos términos que los tradicionales MDD, tienen diseño y características que adolecen de los elementos generales reconocidos por la doctrina y la mayoría de los ordenamientos jurídicos a estos.

Desde Cuba también se han institucionalizado prácticas tropicales que cumplen con el fin de mantener la simbología en torno a la irreal participación de la ciudadanía cubana en la toma de decisiones políticas. Ejemplo de esta situación —y origen también del conflicto terminológico que pretende esclarecer este artículo— es la definición cubana de “consulta popular”. La legislación y la práctica política cubana consideran como “consulta popular” a una forma especial de participación de la ciudadanía en el proceso de creación de algunas leyes. Se materializa fundamentalmente en debates controlados donde la ciudadanía ofrece sus criterios sobre un proyecto de ley avalado previamente por las estructuras de poder estatal.

Marill Rivero asevera<sup>8</sup> que los primeros experimentos de la consulta popular cubana tuvieron lugar durante el proceso de institucionalización de la Revolución Cubana. Un período que comenzó a inicios de los años setenta, cuando el gobierno cubano decidió institucionalizar un Estado que llevaba más de diez años organizado y gobernado con una estructura “provisional”. Así, después de 1973, varias de las leyes que sirvieron de marco a la institucionalización —incluida la Carta Magna de 1976— fueron sometidas a consulta popular.

La Constitución de 1976 legitimó jurídicamente la consulta popular en la forma que hasta hoy —sin muchas variaciones— la conocemos los cubanos. El texto constitucional de 1976 reguló en su artículo 75 que la Asamblea Nacional del Poder Popular podía solicitar una consulta ciudadana y someter a debate o discusión popular un proyecto de ley en el marco del proceso legislativo. Después del reconocimiento constitucional de la consulta popular se consultaron los códigos de la Niñez y la Juventud (1978), el Código Penal (1979), el de Trabajo (1984), y las leyes

---

<sup>8</sup> Marill Rivero, E. Acerca de la dialéctica entre la democracia y la legalidad socialistas. Revista Cubana de Derecho No. 16, Enero-Diciembre 1980. Pgs. 97-141.

de Cooperativas de Producción Agropecuarias (1982) y General de la Vivienda (1984).

La consulta popular adquirió nuevas dimensiones después de que Raúl Castro sustituyó a su hermano Fidel en la presidencia de los Consejos de Estado y de Ministros, e inició un —más teórico que práctico— proceso de reformas. Muestra de ello fue la consulta<sup>9</sup> a que fue sometido lo que prometía ser el catálogo de las reformas y que parece haber quedado desechado con la reciente desaparición<sup>10</sup> —por decisión de Miguel Mario Díaz-Canel Bermúdez— de una comisión ad hoc encargada de implementarlas: la Comisión Permanente de Implementación y Desarrollo de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido Comunista. En el año 2011 la ciudadanía discutió en reuniones barriales y de centros de trabajo los lineamientos originales. Asimismo, en el año 2008 se discutió el anteproyecto de la Ley de Seguridad Social y en 2013 el del Código de Trabajo vigente.



Foto: Consulta popular en Cuba (2018)

Sin embargo, la consulta popular más reciente y mediatizada ha sido la celebrada en 2018, que tuvo como objeto principal el anteproyecto de Constitución de la República aprobado por la Asamblea Nacional del Poder Popular en julio del 2018.

<sup>9</sup> “Destaca Raúl valía de consulta popular sobre los Lineamientos”. Disponible en <https://www.cadenagramonte.cu/articulos/ver/14119:destaca-raul-valia-de/>

<sup>10</sup> “Tenemos patria y defendemos la vida”. Disponible en <http://www.cubadebate.cu/opinion/2021/10/29/tenemos-patria-y-defendemos-la-vida/>

Fiel a la lógica de construir realidades paralelas y singulares, la consulta popular relacionada con el proceso de reforma constitucional de 2018, fue calificada<sup>11</sup> por funcionarios estatales como “una expresión genuina del carácter democrático y participativo de nuestro sistema socialista”. Las cifras de participación se utilizaron como símbolos del “alto grado de preparación cultural y política del pueblo cubano y su compromiso e identificación mayoritaria con el perfeccionamiento del sistema político, económico y social”.

La propaganda del régimen ha hecho ingentes esfuerzos por demostrar que la consulta popular cubana es una muestra de democracia directa y de la participación política de la ciudadanía. Sin embargo, sus esfuerzos se diluyen ante los análisis jurídicos y políticos de ese instrumento. El diseño legal y los resortes políticos ocultos detrás de esta impiden considerarla un MDD y dificultan cualquier evaluación seria sobre su eficacia.

---

<sup>11</sup> “Intervención de Homero Acosta en la Asamblea Nacional, sobre los principales cambios de la Constitución a partir de la consulta popular”. Disponible en <https://www.granma.cu/cuba/2018-12-22/un-texto-enriquecido-con-el-aporte-del-pueblo-22-12-2018-01-12-24>

## El carácter no vinculante de la Consulta Popular cubana y su exclusivo uso por el poder

Como dijimos con anterioridad, existe un consenso generalizado que obliga a considerar que los MDD requieren de formas especiales de participación de la ciudadanía como el voto y la recolección de firmas. Muchas formas de actuación de la ciudadanía pueden ser reputadas como formas de participación política. Sin embargo, solamente podrán ser consideradas como MDD aquellas en las que la ciudadanía exprese su criterio mediante el voto o la recopilación de un número mínimo de apoyos que cumplan con los estándares reconocidos en las diferentes legislaciones.

En la consulta popular cubana no media el voto en ninguna de sus instancias. Tampoco recabar un número determinado de apoyos garantiza a los interesados o consultados que sus criterios serán asumidos por el poder. En la Ley Electoral vigente, promulgada en agosto de 2019, el gobierno cubano dejó claro que la decisión de consultar popularmente un proyecto de ley o una decisión no implicaba ningún compromiso con lo expresado por la ciudadanía. El artículo 265.1 de esa norma legal establece que en “la Consulta Popular los electores emiten su opinión sobre un asunto determinado de interés nacional o local, sin que ello tenga efecto vinculante”.

A diferencia de la mayoría de los MDD, la consulta popular cubana no puede ser impulsada por la ciudadanía. A su ineffectividad declarada debe sumarse el hecho de que es un instrumento que solo puede ser utilizado e impulsado por el poder. El propio artículo 265 de la Ley Electoral reconoce como posibles convocantes de una consulta popular, exclusivamente, a la Asamblea Nacional del Poder Popular y las Asambleas Municipales del Poder Popular.



Foto: Reunión por la consulta popular del Proyecto de Constitución (2018)

La inclusión de las Asambleas Municipales del Poder Popular como sujetos con capacidad de convocatoria a consultas populares responde al hecho de que en enero de 2020 se promulgó, como parte del proceso de complementación de la Constitución, la Ley 132<sup>12</sup> de Organización y Funcionamiento de las Asambleas Municipales y los Consejos Populares. Mediante esa norma se reguló la facultad de las Asambleas Municipales —concedida por la Constitución mediante su artículo 200 a)— de convocar a consultas populares sobre “asuntos de interés local en correspondencia con sus atribuciones”.

Con dicha disposición se amplió la concepción de consulta popular al nivel local, no solo a normas jurídicas sino a temas determinados. La Ley 132 no establece preceptivamente las consecuencias derivadas de una consulta popular local, solamente explicita que una vez concluida la consulta el presidente del Consejo Electoral Municipal debe informar de sus resultados a la Asamblea Municipal. Sin embargo, al concebirse como una variante de consulta popular a la cubana, el silencio de la norma no puede entenderse como un silencio que comprometa a las autoridades locales con los resultados de la consulta. Por el contrario, es ineludible el carácter

---

<sup>12</sup> Gaceta Oficial del 16 de enero de 2020. Disponible en [https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2020-ex5\\_0.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2020-ex5_0.pdf)

general no vinculante de las consultas populares —del tipo que sean—declarado por la Ley Electoral vigente.

La consulta popular local no difiere de su pariente institucionalizada en la década de 1970. Al igual que aquella fue diseñada como una herramienta exclusiva, y por ende simbólica, de la institucionalidad. De acuerdo con la norma cubana no existen mecanismos para que la ciudadanía pueda impulsar debates o procesos de discusión con las autoridades locales. La ley 132 establece que la solicitud del impulso de una consulta popular local solo puede ser propuesta por el presidente de la Asamblea Municipal, por alguna de sus comisiones permanentes de trabajo o por al menos un tercio de todos los delegados municipales. Asimismo, deja espacio a la discrecionalidad administrativa en la decisión de los temas que pueden ser sometidos a consulta. Para ello utiliza una fórmula genérica que establece que las Asambleas Municipales del Poder Popular pueden someter a consulta “asuntos de interés local [...] que, por su importancia, previo a decidir sobre dichos asuntos, ameriten conocer la opinión de los electores”.

La discrecionalidad en el caso de las consultas populares cubanas no se extiende solo a la selección de los temas que pueden ser sometidos a consultas locales, sino también a las normas jurídicas que requerirán este tipo de validaciones adicionales para su promulgación.

En enero de 2020 también se promulgó la Ley 131<sup>13</sup> de Funcionamiento y Organización de la Asamblea Nacional y el Consejo de Estado. Dicha norma establece que el referendo, el plebiscito y la consulta popular solamente pueden ser interesados por estructuras superiores del poder estatal como: a) el Presidente de la República; b) los diputados; c) el Consejo de Estado; d) el Consejo de Ministros; e) el Consejo Nacional de la Central de Trabajadores de Cuba y las direcciones nacionales de las demás organizaciones de masas y sociales; y f) las comisiones permanentes de la Asamblea Nacional. En cualquier caso, la convocatoria definitiva tiene que ser decidida en votación nominal por la Asamblea Nacional del Poder Popular.

---

<sup>13</sup> Gaceta Oficial del 16 de enero de 2020. Disponible en [https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2020-ex5\\_0.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2020-ex5_0.pdf)

## La imposibilidad de fiscalizar el resultado de la Consulta Popular. Experiencias anteriores

De acuerdo con la Ley de Organización y Funcionamiento de la Asamblea Nacional del Poder Popular y el Consejo de Estado, la iniciativa de una consulta popular sobre un proyecto de ley debe promoverse ante el presidente de la Asamblea Nacional del Poder Popular mediante escrito razonado. Establece, además, que una vez dispuesta la consulta popular por la Asamblea, ésta —ante la falta de profesionalización de los diputados cubanos— le encarga la atención del proceso al Consejo de Estado (CE), en coordinación con el Consejo Electoral Nacional (CEN). Este último es quien organiza, dirige y supervisa la consulta. Dispone además que el CE tiene que recibir la información de los resultados de la consulta de parte del CEN. Es también el CE quien, en última instancia, tiene la obligación de comunicar los resultados de la consulta popular a la Asamblea Nacional del Poder Popular y quien tiene la potestad de proponer al “parlamento” cubano las modificaciones al proyecto de ley derivadas de los aportes de la ciudadanía.

De acuerdo con la Ley 131 es el CE quien define qué resultados se le informan a los diputados y qué modificaciones al proyecto se les proponen después de concluida la consulta. Sin embargo, después de la Constitución de 2019 el CEN pasó a ser una autoridad permanente, que de acuerdo con el artículo 212 del texto mantiene “independencia funcional respecto a cualquier otro órgano y responde por el cumplimiento de sus funciones ante la Asamblea Nacional del Poder Popular”. Ese propio artículo de la Constitución cubana establece que es una obligación del CEN, y no del CE “informar de los resultados de la consulta a la nación”.



Foto: Miembros del Consejo Electoral Nacional de Cuba en el recinto de la Asamblea Nacional del Poder Popular

Con independencia de lo que pudiese considerarse una contradicción aparente entre la Ley 131 y la Constitución, el problema fundamental con relación a las facultades del CEN sobre la consulta popular se encuentra en la indeterminación del término “resultados”. En la consulta popular cubana no media el voto y la evaluación de sus resultados no se basa en la cuantificación de apoyos o la reiteración de propuestas. El cómputo de los resultados de la consulta popular en Cuba responde a criterios políticos o subjetivos, que con muy poca frecuencia son conocidos con anterioridad o transparentados.

Un repaso a los resultados de las más recientes consultas populares puede ofrecer una mejor imagen sobre el concepto de “resultados” utilizado por las autoridades electorales cubanas.

En el año 2008 se sometió a consulta popular el anteproyecto de Ley de Seguridad Social. El tema fundamental que acaparó la discusión de quienes participaron en la consulta fue el aumento de la edad de jubilación. Muchos trabajadores se manifestaron en contra de aquella medida, que establecía que la edad mínima para aplicar a la jubilación pasaba de 60 a 65 años para los hombres y de 55 a 60 para las mujeres.

Sin embargo, al anunciar<sup>14</sup> los resultados, el entonces secretario general de la Central de Trabajadores de Cuba (CTC) — hoy vicepresidente de la República — Salvador Valdés Mesa, utilizó criterios genéricos que denotaban el apoyo ampliamente mayoritario de los trabajadores a todo el anteproyecto.

Los datos enunciados mostraban que se habían efectuado 85.301 asambleas en las que participaron 3.085.798 trabajadores —93,8% del total de afiliados a la CTC—. Se anunció además que se habían producido más de 900 mil intervenciones que incluyeron “propuestas, dudas, preocupaciones y sugerencias relacionadas con el texto legislativo y con otros asuntos afines”.

En ese momento Valdés Mesa precisó, además, que se había logrado un consenso mayoritario en los colectivos laborales, expresado en el hecho de que los 3.057.568 trabajadores que participaron en las asambleas manifestaron su voto a favor de la necesidad de modificar la ley vigente por entonces. El hoy vicepresidente de la República manifestó además que el 99,1% de los asistentes a las asambleas había respaldado el anteproyecto y solo 28.596 trabajadores, el 0,9% de los participantes, votaron en contra. Asimismo, declaró que sólo en 90 colectivos laborales del país todos, o la mayoría simple de los participantes en la asamblea de consulta, no aprobaron el anteproyecto.

Si bien en la consulta popular de 2008 se utilizaron cifras de apoyo o rechazo, lo cierto es que todo el proceso fue guiado y dirigido por la CTC, ante la ausencia de una autoridad electoral permanente. Ni los datos, ni los planteamientos puntuales, ni las formas de computarlos, fueron transparentados. Esto dificultó cualquier posibilidad de fiscalización o contrastación de parte de la ciudadanía.

En el año 2011 la consulta popular cubana alcanzó nuevas dimensiones. Las reformas anunciadas por Raúl Castro al inicio de su mandato (2006) parecían dibujarse programáticamente en el proyecto de Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido Comunista. Esos lineamientos eran un conjunto de planes y propuestas genéricas de reformas económico-políticas, no eran un anteproyecto de ley, y, sin embargo, también fueron sometidos a consulta popular.

Al publicar<sup>15</sup> los resultados de la consulta popular sobre los Lineamientos, Raúl Castro declaró que los más debatidos habían sido “el 162, relacionado con la eliminación de la libreta de abastecimiento; el 61 y 62, referidos a la política de precios; el 262, que versa sobre la transportación de pasajeros; y el 133, 143 y 54, asociados a la

---

<sup>14</sup> “Amplia, profunda y masiva la consulta popular sobre el Anteproyecto de Ley de Seguridad Social”. Disponible en <https://www.radiosantacruz.icrt.cu/1575-amplia-profunda-masiva-consulta-popular-sobre-anteproyecto-ley-seguridad-social/>

<sup>15</sup> “Destaca Raúl valía de consulta popular sobre los Lineamientos”. Disponible en <https://www.cadenagramonte.cu/articulos/ver/14119:destaca-raul-valia-de/>

educación, la calidad de los servicios de salud y la unificación monetaria, respectivamente”.

En este caso los “resultados” se correspondían exclusivamente con las reformas sobre las que la población había mostrado mayor interés. Raúl Castro insistió en recordarle sutilmente a la ciudadanía cubana que los criterios vertidos en una consulta popular no eran vinculantes para el gobierno. En ese sentido, aclaró que, a pesar de los criterios contrarios de la ciudadanía, la libreta de abastecimiento debía desaparecer porque representaba una desventaja “para la economía”, una “carga insoportable” y “un desestímulo al trabajo”. Señaló, además, que la supresión de la libreta no constituía “un fin en sí mismo, sino una de las principales medidas imprescindibles a aplicar para la actualización del modelo económico cubano”.

Los “resultados” de la consulta popular<sup>16</sup> celebrada en 2013 para discutir el anteproyecto del Código de Trabajo no fueron muy diferentes. Nuevamente se volvió a informar sobre el número total de planteamientos, las reuniones realizadas y los participantes en las estas. A diferencia de las respuestas a las consultas sobre los lineamientos, no se enunciaron los temas más discutidos por la ciudadanía. Los datos publicados reconocen que en torno al Código de Trabajo se realizaron al menos 161.075 propuestas en más de 6.000 reuniones. También se ofrecieron algunas pistas sobre cómo se tabularon, clasificaron y definieron los planteamientos.

La prensa oficial reconoció que “todos los planteamientos habían sido recogidos y procesados por decenas de comisiones en municipios, provincias y la nación, integradas por expertos en la materia y cuadros y funcionarios del movimiento sindical”. Asimismo, se reconoció que el procesamiento de las “proposiciones de modificación, adición y supresión, así como de preocupaciones manifestadas” por la ciudadanía se agruparon —luego de varios procesos de conciliación en cada instancia— en propuestas tipo. De las más de 160 mil propuestas realizadas solo se conformaron 2.905 propuestas tipo. Las propuestas tipo se seleccionaron tanto por la “similitud en el planteo como por su interrelación, incluyendo un grupo por su significación, aun cuando no fueran reiteradas o coincidentes”.

También se publicó que las propuestas tipo elaboradas por los “expertos en la materia y cuadros y funcionarios del movimiento sindical” eran examinadas semanalmente por una “comisión que encabezaban diputados de la Asamblea Nacional del Poder Popular, órgano responsabilizado con la aprobación de la importante legislación”.

La consulta popular de mayores proporciones en la historia de Cuba se produjo en torno al proyecto de Constitución vigente. Iniciada en el verano de 2018, durante la

---

<sup>16</sup> “Suman más de 161 000 las propuestas a anteproyecto de Código de Trabajo”. Disponible en <https://www.juventudrebelde.cu/cuba/2013-10-11/suman-mas-de-161-000-las-propuestas-a-anteproyecto-de-codigo-de-trabajo>

consulta —de acuerdo con las cifras oficiales<sup>17</sup>— se realizaron 133.681 reuniones a las que asistieron 8.945.521 personas. Los resultados de la consulta sobre la reforma constitucional demuestran no sólo la subjetividad de los datos ofrecidos por las autoridades cubanas para evaluar la eficacia de este mecanismo, sino también su poca credibilidad y lo cuestionable de la metodología empleada para el cómputo. La cifra ofrecida de participantes en la consulta equivalía aproximadamente al 78% de la población cubana y excede en casi 240.000 personas la cifra oficial del padrón electoral con el que contaba Cuba al momento del referendo constitucional posterior, en febrero de 2019.



Foto: Personas leyendo el Proyecto de Constitución (2018)

De acuerdo con el criterio<sup>18</sup> de Chaguaceda y Viera, las reuniones a través de las cuales se desarrolló la consulta tuvieron lugar en “centros laborales, de estudio y en los barrios. Sin embargo, no existía ninguna prohibición o mecanismo para controlar cuando la misma persona participaba en más de una reunión, lo que pudo haber dado lugar a duplicidades en los conteos y puede explicar el exceso existente entre la cifra de participantes en las reuniones y el padrón electoral”.

Por otro lado, también es destacable como un elemento cuestionable de los “resultados” de la consulta sobre el proyecto de Constitución, la forma en la que se procesaron los datos y la forma en la que se decidió la inclusión o exclusión de ciertos temas o propuestas en el texto definitivo.

<sup>17</sup> “Presentan a los diputados resultados de la consulta popular del Proyecto de Constitución”. Disponible en <http://www.cubadebate.cu/noticias/2018/12/18/presentan-cambios-en-el-proyecto-de-constitucion-derivados-de-la-consulta-popular/>

<sup>18</sup> “El destino de Sísifo. Régimen político y nueva Constitución en Cuba”. Disponible en <https://journals.openedition.org/polis/19998?lang=en>

Las propuestas de la ciudadanía fueron recopiladas por un Equipo Nacional de Procesamiento, que utilizó un software desarrollado por la Universidad de Ciencias Informáticas (UCI), un centro de desarrollo emblemático del gobierno, fundado por Fidel Castro y señalado por el posible mantenimiento en su seno de granjas de troles<sup>19</sup> y controladores del ciberespacio nacional. La fuente primaria de la consulta, o sea las actas de las reuniones donde se compilaron las intervenciones de cada uno de los participantes no se hicieron públicas y por ende no fue posible contrastar los resultados ofrecidos. La información compilada por el Equipo de Procesamiento fue evaluada con posterioridad por un Grupo de Análisis compuesto por ocho miembros de la Comisión Redactora de la Constitución y 22 expertos de diferentes ramas del derecho, de los que nunca se conocieron los nombres, las formas y los criterios que fueron utilizados para su selección. Ese Grupo de Análisis fue el encargado de evaluar las propuestas y sugerir a los redactores los cambios que consideraron pertinentes para el anteproyecto sometido a consulta popular. Este mecanismo llevó a Yanina Welp a considerar<sup>20</sup> a la consulta popular cubana “como un proceso de participación con incidencia controlada”.

Las consultas populares cubanas han demostrado que a pesar del “protagonismo del pueblo”, su incidencia siempre ha estado controlada por el gobierno, quien ha logrado desligarse selectivamente de algunos de los más trascendentales deseos populares. Fue así como los reclamos de más de 11 mil cubanos que solicitaron la elección directa del presidente de la República durante la consulta derivada del proceso de reforma constitucional no fueron escuchados. Mientras, sí lo fueron<sup>21</sup> otros 575 ciudadanos que solicitaron fuera retomado —al menos como aspiración política— el término comunismo desterrado del borrador consultado.

La consulta popular, más que un mecanismo de participación de la ciudadanía, fue utilizada para evaluar los niveles de consenso con relación a algunos temas, incluidos en el primer borrador del texto constitucional. Resultaba complejo que una ciudadanía sometida mayoritariamente a la influencia de una única matriz de opinión, sostenida por el sistema estatal de propaganda y dirigida a resaltar las bondades del proyecto de Carta Magna, pudiese aportar alternativas a las opciones que desde arriba se le ofrecían. De ahí que las atenciones se concentraran en temas de fácil comprensión política como la elección directa del presidente de la República, o socialmente sensibles como el matrimonio igualitario.

La formulación de este último no sólo fue modificada producto de la consulta, sino que además su implementación definitiva se hizo depender de otra consulta popular futura y del resultado del referendo del futuro Código de las Familias.

---

<sup>19</sup> “Cuba y su ejército de troles”. Disponible en <https://revistaelestornudo.com/cuba-ejercito-troles/>

<sup>20</sup> “Deliberation in the process of constitutional reform: Cuba in comparative context”. Disponible en <https://repository.graduateinstitute.ch/record/298872>

<sup>21</sup> “Presentan a los diputados resultados de la consulta popular del Proyecto de Constitución”. Disponible en <http://www.cubadebate.cu/noticias/2018/12/18/presentan-cambios-en-el-proyecto-de-constitucion-derivados-de-la-consulta-popular/>

## La evaluación de la Consulta Popular en ambientes autoritarios y poco transparentes como el cubano

Estudiosos de los MDD, y por ende de las consultas populares, consideran<sup>22</sup> que con independencia de las apariencias que puedan ser construidas sobre la base de números demostrativos de participaciones ciudadanas multitudinarias, “los procesos deliberativos implementados en contextos no democráticos como el cubano tienden a no cumplir con los requisitos mínimos para ser considerados abiertos y plurales”. Resaltan la idea de que, a pesar de que las cifras pueden mostrar una participación masiva, la “oposición política está prohibida y es perseguida”, lo que genera limitaciones no despreciables en la calidad y real influencia de los espacios deliberativos.

La ineficacia de la consulta popular cubana no solo está definida por su diseño legal. Está también determinada por las condiciones propias del régimen cubano que condiciona las formas de actuación de los activismos independientes. La imposibilidad de actuar legalmente más allá de los espacios reconocidos o tolerados por el gobierno cubano impide la estructuración y la actuación coordinada de activistas e impulsores de agendas no consistentes con los intereses del poder.

Asimismo, la inexistencia de mecanismos institucionales de apoyo o redes de oposición estructuradas que puedan servir como vías de canalización de las propuestas ciudadanas o aliados influyentes en su impulso, condiciona la efectividad de los reclamos ciudadanos. Cualquier activismo no controlado por el poder cubano —sin importar el objeto de su lucha<sup>23</sup>— corre el riesgo de ser declarado disidente, estigmatizado y reprimido. En medio de esas circunstancias, estructurar agendas desde abajo y de forma independiente, así como lograr que alcancen difusión, constituye una tarea titánica y con pocas posibilidades de éxito.

---

<sup>22</sup> “Deliberation in the process of constitutional reform: Cuba in comparative context”. Disponible en <https://repository.graduateinstitute.ch/record/298872>

<sup>23</sup> “Bajo acoso, animalistas cubanos llevan demandas a funcionarios”. Disponible en <https://adncuba.com/noticias-de-cuba/actualidad/bajo-acoso-animalistas-cubanos-llevan-demandas-funcionarios>



Foto: Represión a activistas LGBTI en La Habana en 2019

De ahí que, ante el aumento de la penetración de Internet en Cuba —sobre todo después de 2016— las campañas y formas de actuación de los activismos cubanos se hayan concentrado fundamentalmente en el espacio digital.

La inexistencia de una institucionalidad independiente y garantista condiciona que la incidencia popular en la toma de decisiones políticas en Cuba esté mediada y controlada por el poder. Permite también que ese control se reproduzca desde las sombras. Para profundizar y legitimar ese control, es indispensable el papel que dentro de la institucionalidad cubana se le ha concedido al CEN.

No hay participación popular en la elección de los miembros del CEN ni en la elección de quienes teóricamente los eligen: los diputados. La Asamblea Nacional del Poder Popular es disfuncional y a pesar de ser nominalmente “el órgano supremo del poder estatal” en Cuba es un instrumento utilizado exclusivamente para legitimar las decisiones tomadas previamente por la clase política que gobierna. Ante la falta de profesionalización de los diputados cubanos, la Asamblea Nacional delega la mayoría de sus funciones en el Consejo de Estado, órgano que tiene la capacidad de seleccionar y revocar a los miembros del CEN.

La elección de los miembros del CEN pasa, al igual que el de la elección de los más altos cargos del Estado, por una selección previa que hacen las comisiones de candidatura, que por regla general no incluyen una pluralidad de propuestas para ocupar un mismo puesto. Las comisiones de candidatura son grupos de representantes de organizaciones sociales y de masas controladas por el Partido

Comunista encargados de definir entre los delegados municipales los candidatos a ocupar todos los puestos de diputados y los de toda la estructura jerárquica de los órganos del poder popular. Los delegados de circunscripción son los únicos propuestos y elegidos directamente en asambleas barriales sin la intervención de las comisiones de candidatura.

Una de las consecuencias fundamentales de la falta de independencia del CEN y de su sometimiento a las lógicas del poder totalitario cubano es también su falta de transparencia. El principal problema para intentar fiscalizar, estudiar o simplemente entender el alcance real de las consultas populares en Cuba, es la falta de datos públicos que permitan entender cómo funciona la metodología de evaluación y el cómputo de lo que el oficialismo denomina “resultados”.

La ley electoral vigente establece que “una vez convocada la Consulta Popular por la Asamblea Nacional del Poder Popular o las asambleas municipales del Poder Popular, el Consejo Electoral Nacional dispone lo atinente para su celebración, según corresponda”.

La disposición a la que se refiere la ley electoral vigente es casuística. Por ende, para cada una de las consultas populares convocadas el CEN debería emitir una norma jurídica que establezca las reglas bajo las que se desarrollará la consulta. Esas reglas, lógicamente, deberían incluir los mecanismos para el cómputo y difusión de los votos.

Durante la celebración de las consultas populares que antecedieron a la Constitución de 2019 no existía el CEN. Los procesos electorales eran controlados por un órgano no permanente denominado Comisión Electoral Nacional que se constituía únicamente durante su celebración. Las consultas populares de anteproyectos de leyes no siempre fueron considerados procesos electorales<sup>24</sup>. No tenemos constancia de que en procesos de consultas populares previos a la promulgación de la Constitución vigente se hubiesen publicado disposiciones jurídicas reguladoras de esos ejercicios.

A pesar de la creación del CEN bajo el amparo de la Constitución de 2019, del mandato que la ley electoral vigente le confiere a ese organismo para regular lo relativo a las consultas populares y de estar a las puertas del inicio<sup>25</sup> de un nuevo proceso de este tipo sobre el Código de las Familias (1 de febrero al 30 de abril del 2022), hasta la fecha tampoco se ha publicado una disposición o normativa de la más alta autoridad electoral del país sobre el asunto.

---

<sup>24</sup> Ver el análisis previo con relación a la Consulta de la Ley de Seguridad Social y el Código de Trabajo donde la CTC llevó la dirección del proceso y el cómputo de los resultados.

<sup>25</sup> “Comenzará en febrero Consulta Popular del Código de las Familias”. Disponible en <https://www.telepinar.cu/febrero-consulta-popular-codigo-familias/>

A pesar de la opacidad con que se ha manejado el tema algunos reportes<sup>26</sup> de la prensa oficial indican que sí existen planes de comunicación, transportación y alimentación para garantizar el funcionamiento transversal del proceso y el traslado de la información durante la consulta.

Igualmente parecen haberse proyectado tareas de aseguramiento que incluyen la distribución de la “documentación a utilizar en cada etapa” de la consulta popular. Como parte de esas labores están planificados encuentros con el parlamento “para evaluar las tareas del diseño, reproducción y fechas de entrega de los proyectos a utilizar en soporte digital y papel”.

Ninguno de esos planes o documentación ha sido publicado por el CEN. Sin embargo, parte de esa documentación será la que se utilice para capacitar a las autoridades electorales de circunscripción, las comisiones especiales y los grupos de procesamiento de la información. Ante la falta de una norma jurídica pública emitida por el CEN, esos documentos serían indispensables para que la ciudadanía interesada pudiese no sólo participar en las reuniones, sino también actuar como fiscalizadora del proceso.

Todo parece indicar que la información sobre la forma en que se desarrollará el proceso volverá a estar mediada por los escuetos reportes de prensa, reproductores de las —a su vez filtradas— informaciones de las autoridades electorales.

El 19 diciembre de 2021 la presidenta del CEN, Alina Balseiro, compareció ante las Comisiones Permanentes de Asuntos Constitucionales y Jurídicos y de Atención a la Juventud, la Niñez y la Igualdad de Derechos de la Mujer, de la Asamblea Nacional del Poder Popular. De ese intercambio —que no fue transmitido en vivo por ninguna plataforma— se han recogido algunos reportes que permiten —ante la ausencia de otros materiales— obtener pistas sobre cómo se desarrollará la consulta popular del Código de las Familias.

Para la mejor sistematización del asunto **se propone responder las siguientes preguntas:**

*¿Dónde se desarrollará la consulta? ¿Cuáles son las formas de recolección de las inquietudes de la ciudadanía?*

De acuerdo con Balseiro, se habilitarán más de 78.000 puntos de reunión en todo el país. Los lugares fueron escogidos atendiendo a las formas más básicas de organización político-territorial en Cuba: las circunscripciones. Allí tendrán lugar reuniones donde los electores podrán entregar sus propuestas por escrito o expresarlas verbalmente. De acuerdo con el criterio de la presidenta del CEN, las

---

<sup>26</sup> “¿Cómo será el proceso de consulta popular del nuevo Código de las Familias?”. Disponible en <http://www.cubadebate.cu/noticias/2021/12/19/como-sera-el-proceso-de-consulta-popular-del-nuevo-codigo-de-las-familias/>

reuniones cumplirán con el principio de respetar el criterio de los electores y no establecer discusiones con éstos.

Los cubanos que se encuentren en misiones oficiales en el exterior o sean miembros del cuerpo diplomático podrán participar en reuniones organizadas en el extranjero por la comisión especial del Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX).

Por su parte los cubanos no vinculados a misiones oficiales o al cuerpo diplomático, residentes en el exterior, solamente podrán emitir sus criterios a través de un sitio web que habilitará el MINREX a los efectos de la consulta. La Asamblea Nacional del Poder Popular también habilitará un correo electrónico para recibir propuestas o inquietudes relacionadas con el anteproyecto del Código de las Familias.

*¿Qué tipo de propuestas podrán hacerse?*

Al parecer los planteamientos de los electores se compilarán atendiendo a diferentes categorías dentro de las que se encuentran: modificaciones a la norma, eliminaciones a la norma, dudas de los electores con relación a la norma, favorables y otras. El significado de estas dos últimas clasificaciones no ha quedado claro en los reportes de prensa, pero atendiendo a experiencias anteriores puede presumirse que las autoridades electorales cubanas cuando mencionan el término “favorables” se refieren a todos aquellos planteamientos que se limitan a ofrecer apoyo y demostrar acuerdo con la propuesta legislativa consultada. En el caso del término “otras” podrían estarse refiriendo a cualquier planteamiento que no encuadre en ninguna de las otras clasificaciones.

*¿Quiénes dirigirán los intercambios y las reuniones?*

La organización y moderación de los intercambios correrá a cargo de las comisiones electorales de circunscripción y las especiales que se creen, sobre todo para escuchar el criterio de los cubanos que se encuentren en misión oficial en el extranjero, sean parte del cuerpo diplomático o formen parte del ejército regular.

*¿Cómo y quién recopilará la información derivada de los intercambios?*

Se crearán “grupos auxiliares de procesamiento de la información a nivel de municipio”. Estos grupos estarán integrados de acuerdo con lo expresado por la presidenta del CEN por “juristas y expertos electorales, que son las personas familiarizadas con estos temas”. A menos de dos semanas de comenzar el proceso de consulta, la ciudadanía no conoce quienes son y mucho menos las credenciales de los juristas que serán en última instancia quienes definan qué planteamientos son valederos o no.

Los grupos auxiliares de procesamiento de la información parecen ser los encargados de recopilar y clasificar la información emitida desde las circunscripciones, y remitirla con posterioridad al Consejo Electoral Municipal correspondiente.

Como en consultas anteriores para “agilizar la recogida y procesamiento de los criterios, la Universidad de Ciencias Informáticas (UCI) y la empresa Datys diseñaron dos sistemas de gestión informática (XISCOP y GEMA-CEN), sobre los que se han realizado pruebas piloto para comprobar su funcionamiento con resultados satisfactorios”.

La UCI también desarrolló la aplicación Consulta Popular que, de acuerdo con el criterio de las autoridades electorales, “contribuirá a la preparación de los electores, previa participación en su punto de reunión”.

Los elementos publicados hasta la fecha demuestran que la información existe y existen también las herramientas telemáticas que facilitarán su procesamiento y divulgación. No existen entonces justificaciones materiales que impidan a los gestores de la consulta y al gobierno cubano, socializar y garantizar el amplio acceso de la ciudadanía a los datos relacionados con la consulta popular.

El acceso a esos datos no solo es un derecho humano negado a la ciudadanía cubana hasta hoy. Esos datos son imprescindibles para evaluar la real incidencia de los criterios populares en las decisiones políticas que toma el gobierno cubano. Son también imprescindibles para que los actores de la sociedad civil interesados en impulsar una agenda relacionada con los contenidos del Código de las Familias puedan articular campañas y acciones paralelas a la realización de la consulta popular. El diseño de esas campañas y acciones dependerá de los resultados periódicos que vaya arrojando la consulta.

Hasta el momento las autoridades electorales cubanas han anunciado que ofrecerán solo dos cortes informativos durante toda la consulta del Código de las Familias y no han dado garantías de que los resultados puedan ser consultados en tiempo real por la ciudadanía.

Abogar por la más amplia transparencia, que incluya la publicación de la documentación existente hasta la fecha y los resultados periódicos de la consulta podría ser una de las principales acciones a desarrollar por la sociedad civil interesada en el impulso de los contenidos del futuro Código de las Familias.

## Conclusiones

1. Los datos provistos anteriormente provienen de comunicaciones oficiales y medios oficialistas. NO hay instancias de control independientes que puedan garantizar que el proceso se lleve a cabo de la manera prevista.
2. NO hay datos sobre quiénes serán los que conformen los "grupos auxiliares de procesamiento de la información a nivel municipio", ni sobre su idoneidad para conformar dichos grupos.
3. NO hay mecanismos para monitorear las propuestas hechas tanto en los puntos de reunión en circunscripciones, como en la web que pondrá a disposición el MINREX y el correo electrónico de la Asamblea Nacional del Poder Popular.
4. NO hay criterios claros para justificar la adopción, modificación o eliminación de las propuestas.
5. Finalmente, NO hay garantías de que el Código de Familias que se lleve a referendo exprese la voluntad de las y los cubanos.

**DemoAmlat** es un programa de promoción democrática enfocado en visibilizar la influencia de los regímenes iliberales en América Latina y las consecuencias que tiene en la calidad democrática y el respeto a los derechos humanos. Cuenta con una red regional de actores y elabora distintos productos como el Observatorio Legislativo de Cuba, la Revista #DDA de DemoAmlat de publicación mensual, iniciativas editoriales, encuentros internacionales, entre otros.

## Equipo de elaboración



### **Eloy Viera Cañive**

Abogado. Coordinador de El Toque Jurídico. Fundador e impulsor de la Fundación Colectivo Más Voces.



### **Johanna Cilano**

Directora de Gobierno y Análisis Político AC y profesora investigadora del Colegio de Veracruz. Coordinadora de contenidos de la revista “Desafíos de la Democracia en América Latina” de DemoAmlat.



### **Valentina Cuevas**

Licenciada en Relaciones Internacionales. Coordinadora de Programas de Promoción Democrática de DemoAmlat. Coordinadora del Observatorio de Mujeres y Política de Transparencia Electoral.