

# Lineamientos, constitución y líneas para una reforma constitucional anunciada en Cuba

(Teodoro) Yan Guzmán Hernández  
*Universidad de La Habana*

## Introducción

En abril de 2013, Raúl Castro, presidente de los Consejos de Estado y de Ministros y primer secretario del Partido Comunista de Cuba (PCC), anunció que la Constitución cubana de 1976 (reformada en 1978, 1992 y 2002) se modificaría. Aún no se respira un aire de reforma, pero algunos signos le apuntan con variada intensidad, el más significativo de todos es que se continúan implementando los Lineamientos de la Política Social y Económica del Partido y la Revolución (en adelante, los Lineamientos), de los cuales algunos contenidos debieron haber tenido o tendrán trascendencia constitucional.

Los Lineamientos, discutidos popularmente, fueron aprobados el 16 de abril de 2011, en el VI Congreso del PCC. Posteriormente, un acuerdo de la Asamblea Nacional del Poder Popular los respaldó y aprobó, especificando que serían “elemento rector esencial del trabajo de todos los órganos y funcionarios del Estado, el Gobierno y el pueblo en general”. En apretada síntesis, los Lineamientos son 313 directrices del partido que buscan transformar principalmente la economía y la administración pública, con trascendencia para la sociedad, el Estado y el ordenamiento jurídico.

Su aprobación puso en evidencia tres cuestiones fundamentales. Primero, se reafirmó una vez más, la posición preeminente del Partido Comunista en el sistema político; la propia Constitución le confiere el carácter de “vanguardia organizada de la

nación” y “fuerza dirigente de la sociedad y el Estado”, de lo que se han derivado prácticas políticas que han reñido con el principio de soberanía popular (artículo 3) y la investidura soberana de la Asamblea Nacional, en virtud de la representación legítima que hace del pueblo (artículo 69). Segundo, el tema económico es prioritario en la agenda política del gobierno, es cuestión de sobrevivencia del proyecto de la Revolución; y tercero, la lógica del principio de supremacía constitucional cedió nuevamente.

Desde la Constitución se conciben mecanismos de “autodefensa” —en realidad defensa de su supremacía a la vez que se protegen sus contenidos— que se convierten en garantías constitucionales. La reforma de la Constitución por la finalidad de conservar sus “decisiones fundamentales” (trayendo a colación un término de Carl Schmitt), opera como uno de esos mecanismos.

El siguiente ensayo se propone, desde un criterio personal, presentar algunos de los retos que tiene por delante el proceso de reforma constitucional en Cuba que se anunció, en medio de la coyuntura política y teniendo en cuenta la precedencia de los Lineamientos. Para ello desagregaremos los retos en tres para una breve exposición: el primero estará relacionado con el procedimiento (¿cómo se podría llevar a cabo el proceso de reforma?); el segundo, con el contenido (¿qué podría reformarse?); y el tercero, con la temporalidad (¿cuándo podría hacerse factible?).

## Los retos de procedimiento

En 56 años de Revolución la única consulta popular en las urnas que se ha efectuado en Cuba ha sido, justamente, para aprobar la actual Constitución en 1976. La reforma del 92 puso en discusión

si debieron refrendarse popularmente los cambios, debido a su trascendencia y sobre la base de lo que la propia Constitución establecía en su artículo 141 (ahora 137 modificado). En 2002, la última reforma adicionó una cláusula de intangibilidad que impide modificar determinados contenidos de la carta magna (sobre esto se volverá más adelante); para legitimarla formalmente se realizó una recolecta de firmas de adhesión, que erróneamente terminó calificada de plebiscito en la nota que precede el propio texto constitucional en la *Gaceta Oficial*. Sin embargo, importa para la reforma avizorada una práctica *sui generis*, recurrente en Cuba, sobre todo en los últimos años, que es la “discusión popular”.

A través de este mecanismo, que ha sido regulado de manera sucinta en el reglamento de la Asamblea Nacional, los ciudadanos reunidos en asambleas populares debaten, proponen cambios y dan su aprobación o muestran su disenso acerca del contenido de un proyecto de ley o decisión política. Las últimas discusiones populares en Cuba recayeron sobre la reforma del Código de Trabajo (2013) y los Lineamientos (2011). Antes se había implementado para la reforma constitucional del 92 (indirectamente, porque no se debatió la propuesta de articulado, sino el Llamamiento al IV Congreso del PCC), el Código de Trabajo anterior (1984), el Código de Familia (1975) y la propia Constitución (1976), entre otros.

La discusión popular en Cuba es un mecanismo que involucra a la ciudadanía en la conformación de la ley, democratizando así el proceso legislativo. Desde una tesis de Robert Dahl acerca de las limitaciones del voto, al abordar la democracia deliberativa, la discusión permitiría medir intensidades de las preferencias políticas, si es bien concebida, debidamente reglamentada y aprovechada por las autoridades

públicas. Por otro lado, tiene un *handicap* para sociedades como la cubana, donde los procesos de socialización política están signados por la existencia de un solo partido, una tendencia a la acriticidad –sobre esto ha llamado la atención Raúl Castro en disímiles ocasiones– y un progresivo y encubierto desinterés por lo público, dada la perentoriedad de los problemas económicos para la mayoría de los cubanos, que el resultado no represente con fidelidad los deseos y preferencias de los involucrados. A eso súmese que se requiere de una reglamentación que permita 1) ponderar los criterios y opiniones en dependencia de los sujetos colectivos emisores (una idea en ese sentido podría ser que una primera discusión del anteproyecto se realice ante gremios especializados, o al menos, con mejores competencias para enriquecerlo y convertirlo en proyecto, antes de presentarlo al resto de las asambleas); 2) integrar los consensos y disensos sobre los contenidos del proyecto de ley, que vayan formándose fragmentariamente en cada una de las asambleas, para llegar a un documento con mayor representatividad de intereses plurales; y 3) someter el proceso entero a la transparencia y al control popular.

Todo lo expuesto tiene la intención de resaltar que una discusión popular debidamente reglada, para la cual se incentive la libertad de ideas y propuestas, como se ha venido haciendo desde hace un tiempo, pero al punto que pueda merecer reproche social cualquier acción encaminada a coartarlas, junto a un referendo popular, mediante el voto libre, directo y secreto, podría ser la alternativa que permita democratizar al máximo el proceso de reforma, construir consensos políticos que salvaguarden lo noble de la Revolución y dotar de una legitimidad trascendente al nuevo cambio en Cuba.

## Los retos de contenido

Tres de las interrogantes generales que versan sobre qué se va a reformar podrían ser: ¿la próxima reforma de la Constitución cubana solo atemperaría la carta magna a los Lineamientos y a un grupo de cambios que han venido aconteciendo en la isla, algunos incluso con respaldo normativo, como el denominado “Experimento de Mayabeque y Artemisa”, a través del decreto 301/2012 del Consejo de Ministros? O, a tono con lo que Raúl Castro advirtió, de que la reforma se efectuaría en el momento oportuno para no someter la Constitución a continuas modificaciones, ¿se aprovecharía esta oportunidad para reformar diversos aspectos, en especial algunos de índole política? Por último, y no por ello menos importante, cabría cuestionarse, ¿cómo operarían los límites a la reforma, a partir de que el artículo 137 constitucional clarifica que “[e]sta constitución puede ser reformada [...] excepto en lo que se refiere al sistema político, social y económico, cuyo carácter irrevocable lo establece el artículo 3 del Capítulo I y la prohibición de negociar bajo agresión, o coerción de una potencia extranjera, como se dispone en el artículo 11”? Es válido acotar que este artículo se refiere a la irrevocabilidad del sistema político y social y del socialismo, establecidos en la Constitución. Deberá entenderse que la variable “socialismo” engloba lo que de la “Constitución económica” tributa directamente a él, o sea, propiedad social predominante (artículos 14 y 15), organización, dirección y control estatal de la economía nacional (incluyendo el comercio exterior), así como su planificación estatal versus economía de mercado (artículos 16 y 18).

Como se afirmó, algunos Lineamientos debieron tener o tienen trascendencia constitucional. El 25 refiere la creación

de cooperativas de primer grado (no agropecuarias) como una forma socialista de propiedad, distinta a las cooperativas agropecuarias que reconoce el artículo 20 constitucional. Con ello se configuró un nuevo tipo de propiedad, diferente a los que parecían relacionarse *numerus clausus* (“en lista cerrada”) en los artículos 15 (propiedad estatal socialista de todo el pueblo), 19 (de los agricultores pequeños), 20 (de las cooperativas agropecuarias), 21 (personal) y 22 (de las organizaciones políticas, sociales y de masas).

Por su parte, los Lineamientos 2 y 3 acerca de las nuevas formas de gestión no estatal implicarían cuando menos, una relectura hermenéutica de la primera parte del artículo 14, que establece el principio de “propiedad socialista del todo el pueblo sobre los medios fundamentales de producción” (antes de la reforma de 1992 establecía sobre “todos”, ahora cabría una nueva reformulación), y el de “supresión de la explotación del hombre por el hombre”. Relacionado con lo anterior está el Lineamiento 178 que llama a la descentralización gradual hacia los gobiernos locales (provinciales y municipales), lo que repercutiría en la formulación del artículo 103, y en las atribuciones del 105 y 106 constitucionales.

A lo anterior tributaría el “experimento” en las provincias Mayabeque y Artemisa, una experiencia político-administrativa, a manera de ensayo, que podría catalogarse de “paraconstitucional”, y que en caso de dar resultados positivos determinaría su extensión al resto del país. El experimento aprovechó la creación de esas provincias en 2010 y tiene como objetivos fundamentales: 1) la diferenciación y separación de los titulares de las asambleas municipales y provinciales del poder popular y sus respectivos consejos de administración, que recaen en la misma persona (otro vestigio del centralismo

democrático de vieja usanza soviética, que se instituyó como principio constitucional antes de la reforma de 1992, pero que no obstante suprimirse, ha calado en las estructuras y dinámicas estatales); 2) la descentralización, que al parecer será más hacia la provincia que hacia el municipio; y 3) la delimitación de competencias a cada nivel.

Otro grupo de cambios podrían pensarse entre inferencias y especulaciones que se enumerarán a continuación someramente. Dentro de las primeras, podría pensarse de la elección directa de los miembros del Consejo de Estado, órgano que ha asumido responsabilidades legislativas cuando la asamblea nacional no sesiona; y también del límite de mandatos para determinados cargos políticos, como pudieran ser la presidencia de los Consejos de Estado y de Ministros, de la Asamblea Nacional y sus dependencias provinciales y municipales. Dentro de las segundas, podría valorarse la autonomía municipal, por su repercusión en el Poder Popular – espina dorsal de la “democracia socialista” cubana– y en la dinámica participativa de la sociedad civil; además, reforzar los mecanismos de defensa de la constitución, de manera que se apele a la vía judicial ante cualquier violación de sus contenidos y se proteja más al ciudadano; ampliar y regular en la propia constitución los mecanismos de democracia directa (revocación popular de mandato para todos los cargos de elección popular, flexibilización de la iniciativa legislativa popular, consagración expresa de la iniciativa constitucional por parte de la ciudadanía); incluir la reserva de ley que obligue al desarrollo de determinados contenidos constitucionales mediante ley “parlamentaria”; ampliar los derechos fundamentales a tono con la tendencia garantista que han marcado otras Constituciones progresistas del área que comparten cierta identidad política, como la de Ecuador,

así como insertar nuevos derechos fundamentales como son, por ejemplo, el derecho a la información y el derecho al honor. Este último sería coherente con uno de los pensamientos martianos explícitos en la Constitución: “Yo quiero que la Ley primera de la República sea el culto a la dignidad plena del hombre”. También podría estimarse la concepción de un capítulo dedicado al fisco y a los tributos. Por último, se debería reforzar, expresamente, la normatividad de la Constitución y el carácter vinculante de su preceptiva, una de las cuestiones más acuciantes de la realidad constitucional cubana.

### Los retos de temporalidad

¿Cuál será el momento político oportuno para iniciar el proceso de reforma constitucional anunciado? Al parecer no dependerá de la total implementación de los Lineamientos, lo más posible es que se superpongan ambos procesos. Lo cierto es que una vez más, el binomio constitución formal-constitución material (teorizado por Mortati) se pondrá en evidencia. La Constitución reformada consagrará cambios que, contradictoriamente a lo que dispone el principio de supremacía constitucional, tendrán un precedente normativo y una praxis política anticipada, lo que a la postre podría repercutir negativamente en el imaginario social acerca del valor normativo de la constitución, la fuerza vinculante de su preceptiva y la importancia de la supremacía constitucional.

Una cuestión que podría influir en los tiempos del venidero proceso de reforma es el cauce que tome el naturalmente complicado proceso de normalización de las relaciones entre los gobiernos de Cuba y la Casa Blanca (al parecer se ha pasado del *ring* de boxeo al tablero de ajedrez), en particular por la capacidad de respuesta

a demandas de la parte cubana que no dependen de un único actor en los Estados Unidos, tales como el cese del “bloqueo económico” y el fin de las acciones injerencistas para desestabilizar el sistema político de la isla, pero sobre todo, por el acuerdo en un grupo de temas que tienen lecturas tan diferentes como determinantes, como son el respeto a la autodeterminación del pueblo cubano, el fomento de la democracia, el desarrollo de los derechos humanos, y dentro de estos, de las libertades individuales, mayor expresión de la sociedad civil y, necesidad del empoderamiento económico y social de los ciudadanos: todos con tesitura constitucional.

No es primera vez que la reforma de la Constitución de 1976 es anticipada. En 1989, en vísperas de la discusión popular del Llamamiento al IV Congreso del PCC, de cara a la reforma en 1992, cae el Muro de Berlín, a lo que prosiguen los sucesos en los países socialistas de Europa del Este. Esto conllevó a que el PCC, a través de un Acuerdo de su Buró Político sobre el proceso de discusión, publicado en su órgano oficial, el periódico *Granma* de 23 de junio de 1990, dirigiese la discusión popular —que se estaba dando— y plantease la incuestionabilidad del socialismo, la reafirmación del partido único y su carácter dirigente, la negación del pluralismo partidista y su consideración como dogma contrarrevolucionario, el perfeccionamiento de la democracia socialista y revolucionaria, “sin concesiones a los enemigos de nuestro pueblo y a la falacia de las instituciones burguesas”. En alguna medida, la intangibilidad de algunos contenidos constitucionales ya había quedado planteada, y no por el poder revisor de la Constitución, ni por el poder constituyente.

La temporalidad también es un factor a considerar a lo interno del proceso de reforma, en el sentido de prever cuánto podrá extenderse el mismo. Buscar la

fórmula precisa que permita por un lado, discutir el proyecto de articulado con seriedad, contradictorio, y que posibilite integrar los consensos y disensos populares con científicidad y democraticidad, y por otro, evitar una dilación que atente contra la urgencia del cambio, podría ser otro de los retos.

## Epílogo

Si la reforma constitucional del 92 significó progresar en la búsqueda de nuestras identidades históricas, políticas y jurídico-culturales (distanciamiento de moldes normativos soviéticos, mayor recurrencia a las ideas de José Martí, reformulaciones normativas con apoyo en tradiciones constitucionales como la de la carta magna de 1940), la nueva reforma no debe abandonar esa intención, sin dejar de proyectarse a futuro.

Los contenidos que en definitiva cambien marcarán una pauta de interpretación para el poder revisor de la constitución en cuanto a los aspectos o esencias intangibles de la constitución, teniendo en cuenta que algunos de los Lineamientos con implicación constitucional tocan preceptos que se encuentran en el importantísimo capítulo I “Fundamentos políticos, sociales y económicos del Estado”, donde se asienta gran parte de los principios constitucionales superiores que deben rectorar el futuro constitucional cubano.

¿En el marco del nuevo escenario de las relaciones Cuba-EE. UU., cómo conjugar las demandas, la bipolaridad de los temas y los principios políticos innegociables? Será cuestión de apertura, defensa y estrategias, que de alguna manera podrán influir en la reforma de la Constitución.

El momento político que se abrirá con el proceso de reforma será idóneo para que el pueblo soberanamente, con apoyo

en las organizaciones de masas y el resto de la sociedad civil, construya consensos duraderos en función del progreso social y económico. Una sabia y popular reforma pudiera salvar cualquier cuestionamiento del principio de supremacía constitucional, válido a la luz de la teoría, y en este caso, el fin justificaría no tanto los medios, como el camino escogido.