


COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS  
171º PERIODO DE SESIONES

INFORME PARA AUDIENCIA TEMÁTICA  
“REFORMA CONSTITUCIONAL Y DERECHOS HUMANOS EN CUBA”

PRESENTADO POR  
ALIANZA REGIONAL POR LA LIBRE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN  
SUCRE, BOLIVIA  
15 DE FEBRERO DE 2019





## TABLA DE CONTENIDOS DEL PRESENTE INFORME

I. ASPECTOS GENERALES	
Introducción .....	pp. 2
Sobre la legalidad de la reforma misma, en virtud de la cláusula de intangibilidad existente .....	pp. 2
El partido Comunista de Cuba: su rol en el proceso de reforma constitucional, y su supremacía sobre la nueva Constitución .....	pp. 5
Valoraciones sobre la Constitución y su proceso de reglamentación	pp. 8
Sobre la traición a la patria .....	pp. 9
Sobre el control de constitucionalidad en la nueva Constitución .....	pp. 10
Los derechos fundamentales y sus garantías en la nueva Constitución. Especial referencia a los derechos de libertad de expresión, acceso a la información y derecho de asociación .....	pp. 11
Valoraciones sobre el proceso de consulta popular .....	pp. 15
II. LOS DERECHOS Y LIBERTADES EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN RESPECTO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE LA MATERIA	
Introducción .....	pp. 16
Análisis del contenido del proyecto de reforma constitucional .....	pp. 20
1. Derechos humanos y normas interpretativas .....	pp. 20
2. Libertad de expresión .....	pp. 23
3. Acceso a la información, transparencia y publicidad .....	pp. 27
4. Derecho de reunión y asociación .....	pp. 34
5. Derechos políticos y participación .....	pp. 37
Límites generales, desafíos y oportunidades para la reglamentación futura .....	pp. 41
III. PETICIÓN PARA LA CIDH	pp. 44



## I. ASPECTOS GENERALES

### Introducción

El presente informe versa sobre el proceso de reforma constitucional que se ha desarrollado en Cuba desde mediados de 2018, y que finalizará el 24 de febrero de 2019 con la celebración del referendo para la ratificación o no de la Constitución aprobada por la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) en diciembre de 2018. Para la elaboración de este informe se ha tenido en cuenta el contenido del Anteproyecto de Constitución que se debatió en la consulta popular, la Constitución aprobada por la propia ANPP<sup>1</sup>, así como algunas reflexiones emitidas sobre este tema por académicos cubanos tanto de dentro como fuera del país. Además, se han valorado los pronunciamientos de varios de los principales dirigentes políticos cubanos, así como de algunos de los miembros de la Comisión Especial que redactó el proyecto que fuera sometido a consulta con la ciudadanía entre agosto y noviembre de 2018.

### **Sobre la legalidad de la reforma misma, en virtud de la cláusula de intangibilidad existente**

La realización del actual proceso de reforma constitucional se efectuó con base en lo dispuesto en el Capítulo XV, Artículo 137, de la Constitución de 1976 (reformada en 1978, 1992 y 2002)<sup>2</sup>, dedicado exclusivamente a indicar las pautas para ejecutar dicho proceso.

De acuerdo con lo instituido en dicho artículo, la Constitución de 1976 solo podía ser reformada por la ANPP mediante acuerdo adoptado, en votación nominal, por una mayoría no inferior a las dos terceras partes del número total de sus integrantes, excepto en lo que se refiere al sistema político, social y económico, cuyo carácter irrevocable lo establecía el artículo 3 del Capítulo I<sup>3</sup>, y la prohibición

---

<sup>1</sup> Todos los artículos de la nueva Constitución cubana que se citan en pueden verificarse en: [http://media.cubadebate.cu/wpcontent/uploads/2018/07/2018\\_07\\_25-21\\_10-Tabloide-Constituci%C3%B3n-sin-precio-BN.pdf](http://media.cubadebate.cu/wpcontent/uploads/2018/07/2018_07_25-21_10-Tabloide-Constituci%C3%B3n-sin-precio-BN.pdf) (consultado el 11 de enero de 2019).

<sup>2</sup> Vid. Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero de 1976. *Gaceta Oficial Ordinaria N°3, del 31 de enero de 2003.*

<sup>3</sup> Artículo 3.-En la República de Cuba la soberanía reside en el pueblo, del cual dimana todo el poder del Estado. Ese poder es ejercido directamente o por medio de las Asambleas del Poder Popular y demás



de negociar bajo agresión, amenaza o coerción de una potencia extranjera, como se dispone en el Artículo 11<sup>4</sup>. En caso de que la reforma se vincule con la integración y facultades de la ANPP o de su Consejo de Estado o a derechos y deberes consagrados en la Constitución, se requiere, además, la ratificación por el voto favorable de la mayoría de los ciudadanos con derecho electoral, en referendo convocado al efecto por la propia Asamblea.

En virtud de lo consagrado en el referido artículo 137, acorde con la doctrina jurídica, y a la cláusula de intangibilidad introducida en 2002<sup>5</sup>, la reforma de la Constitución cubana solo podía ser parcial<sup>6</sup>, es decir, no podía ser reformada totalmente, por lo que era impensable una derogación de la misma.

---

órganos del Estado que de ellas se derivan, en la forma y según las normas fijadas por la Constitución y las leyes.

Todos los ciudadanos tienen el derecho de combatir por todos los medios, incluyendo la lucha armada, cuando no fuera posible otro recurso, contra cualquiera que intente derribar el orden político, social y económico establecido por esta Constitución.

El socialismo y el sistema político y social revolucionario establecido en esta Constitución, probado por años de heroica resistencia frente a las agresiones de todo tipo y la guerra económica de los gobiernos de la potencia imperialista más poderosa que ha existido y habiendo demostrado su capacidad de transformar el país y crear una sociedad enteramente nueva y justa, es irrevocable, y Cuba no volverá jamás al capitalismo. *Idem*.

<sup>4</sup> Artículo 11.-El Estado ejerce su soberanía:

a) sobre todo el territorio nacional, integrado por la Isla de Cuba, la Isla de la Juventud, las demás islas y cayos adyacentes, las aguas interiores y el mar territorial en la extensión que fija la ley y el espacio aéreo que sobre éstos se extiende;

b) sobre el medio ambiente y los recursos naturales del país;

c) sobre los recursos naturales, tanto vivos como no vivos, de las aguas, el lecho y el subsuelo de la zona económica marítima de la República, en la extensión que fija la ley, conforme a la práctica internacional.

La República de Cuba repudia y considera ilegales y nulos los tratados, pactos o concesiones concertados en condiciones de desigualdad o que desconocen o disminuyen su soberanía y su integridad territorial.

Las relaciones económicas, diplomáticas y políticas con cualquier otro Estado no podrán ser jamás negociadas bajo agresión, amenaza o coerción de una potencia extranjera. *Ibidem*.

<sup>5</sup> En 2002 fue incorporado en el art 137 una cláusula de intangibilidad, como respuesta del gobierno cubano al *Proyecto Varela*, que proponía introducir modificaciones a la Constitución de 1976, mediante el ejercicio de la iniciativa legislativa popular. Sobre el contenido del Proyecto Varela, ver Bernal Gómez, Beatriz, *Constituciones Iberoamericanas. Cuba.*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de UNAM, México D.F., 2008, pp. 55-60. En relación a la iniciativa legislativa, ver *Vid.* artículo 88 inciso g) de la Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero de 1976. *Ibidem*.

<sup>6</sup> *Vid.* Pachot Zambrana, Karel Luis y Pérez Carrillo, Juan Ramón, "Constitución, reforma constitucional y sus límites materiales". Un acercamiento desde la experiencia cubana, Revisa *Pensamiento Jurídico*, N°42, julio-diciembre, Bogotá, Colombia, 2015, pp. 133-163.



Desde el punto de vista teórico y del Derecho comparado, toda cláusula de intangibilidad tiene como objetivo blindar determinados contenidos constitucionales, buscando que los mismos no sean modificados en un proceso de reforma constitucional<sup>7</sup>.

La cláusula de intangibilidad que obstruye la posibilidad de una reforma completa, entonces, ha sido obviada, pues se ha impulsado el proceso de reforma actual desde el aparato de poder, alegándose que la misma, si bien supone la derogación de la Constitución vigente, se enmarca dentro de los límites del socialismo.

Este argumento, en virtud del cual se ha podido efectuar una reforma constitucional total en Cuba, ha sido esgrimido a partir de cuatro condiciones:

1. El alto nivel de abstracción e indeterminación de los conceptos y categorías abarcados por la cláusula de intangibilidad (que se trata de una cláusula abierta).
2. La no interpretación del texto fundamental en general y de la citada cláusula en particular por el órgano facultado para ello<sup>8</sup>.
3. La existencia de un mecanismo de control de constitucionalidad de tipo político y no uno jurisdiccional<sup>9</sup>.
4. El hecho de que el proceso de reforma es estimulado desde los órganos de poder del Estado (los mismos que impulsaron la reforma de 2002).

### **El Partido Comunista de Cuba (PCC): su rol en el proceso de reforma constitucional, y su supremacía sobre la nueva Constitución**

Desde la adopción del texto constitucional de 1976, el PCC ocupa un lugar preponderante en el sistema político cubano<sup>10</sup>. En gran medida su especial

---

<sup>7</sup> Vid. Pachot Zambrana, Karel Luis y Pérez Carrillo, Juan Ramón, "Constitución, reforma constitucional y sus límites materiales. Un acercamiento desde la experiencia cubana", Revista *Pensamiento Jurídico*, N°42, julio-diciembre, Bogotá, 2015, p. 140.

<sup>8</sup> El órgano en cuestión es el Consejo de Estado. Vid. artículo 90 inciso ch) de la Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero de 1976. *Ibidem*. Solo se conocen, al menos públicamente, dos ejercicios interpretativos de la Constitución de 1976. Vid. <http://www.cubainformacion.tv/index.php/politica/78751-dossier-sobre-el-anteproyecto-de-constitucion-cubana-tres-textos-para-un-debate-abierto-plural-y-transparente> (consultado el 30 de enero de 2019).

<sup>9</sup> El control de constitucionalidad es efectuado por la ANPP. Vid. artículo 75 inciso c) de la Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero de 1976. *Ibidem*.



protagonismo ha estado cimentado en el hecho de que en el artículo 5 de la ley fundamental se le reconoce como una organización martiana y marxista-leninista, que es la vanguardia organizada de la nación cubana, la fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado, que organiza y orienta los esfuerzos comunes hacia los altos fines de la construcción del socialismo y el avance hacia la sociedad comunista<sup>11</sup>.

Como se indicó en el epígrafe anterior, este artículo tampoco ha sido interpretado por el Consejo de Estado, por lo que ha quedado sin determinar su contenido y alcance. Esto, junto a la discursiva y la práctica política sostenida por las principales figuras de la dirigencia del Estado cubano desde 1959, han convertido al PCC en una institución que no está concebida para que, a la actuación de sus órganos principales, cuadros y funcionarios le sean impuestos límites formales desde la Constitución.

Esto ocurre tanto a nivel nacional como local, por lo que en las estructuras de poder municipal y provincial las decisiones del PCC son preeminentes respecto a las de los órganos del Poder Popular (asambleas municipales y provinciales del Poder Popular, y sus consejos de administración a uno y otro nivel<sup>12</sup>).

Sobre la base de esta concepción es que se realizó la conducción del proceso de reforma constitucional por parte del PCC. Se creó una comisión encargada de elaborar el Anteproyecto de Constitución dirigida por el Primer Secretario del PCC, Raúl Castro Ruz. Aunque los miembros de esta comisión fueron electos por

---

<sup>10</sup> Algunos autores consideran el papel del PCC en el sistema político cubano como uno de los elementos rígidos de la Constitución de 1976. Incluso, previo a la reforma constitucional de 1992 se valoró al pluripartidismo como un dogma liberal-burgués. Vid. Azcuy, Hugo, *Análisis de la Constitución cubana y otros ensayos*, Ruth Casa Editorial e Instituto Cubano de Investigación Cultural (ICIC) Juan Marinello, La Habana, 2010, p. 256; y <http://www.cubainformacion.tv/index.php/politica/78751-dossier-sobre-el-anteproyecto-de-constitucion-cubana-tres-textos-para-un-debate-abierto-plural-y-transparente> (consultado el 30 de enero de 2019).

<sup>11</sup> La redacción que se indica del artículo 5 es como quedó modificado en 1992. En el texto sin modificar se establecía que: Artículo 5.- El Partido Comunista de Cuba, vanguardia organizada marxista-leninista de la clase obrera, es la fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado, que organiza y orienta los esfuerzos comunes hacia los altos fines de la construcción del socialismo y el avance hacia el futuro comunista. Vid. Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero de 1976. *Gaceta Oficial N°2. Edición Especial de 24 de febrero de 1976.*

<sup>12</sup> Vid. artículos 102 y 103 de la Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero de 1976. *Gaceta Oficial Ordinaria N°3, del 31 de enero de 2003.*



la ANPP<sup>13</sup>, es evidente el hecho de que los mismos debieron contar con el beneplácito del Buró Político del Comité Central del PCC, así como del propio Castro Ruz.

Vale precisar que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 137 de la Constitución de 1976, no podía ser convocada una asamblea constituyente, mecanismo de reforma rechazado por la práctica política y jurídica-constitucional cubana desde 1959<sup>14</sup>. De manera que las opiniones de los actores de la sociedad civil no legitimados por el Estado, quedaron excluidas del debate del nuevo texto constitucional, y en algunos casos se vio afectada su participación en las asambleas de la consulta popular.

En la nueva Constitución se conserva el reconocimiento del carácter dirigente en el orden político del PCC (artículo 5), lo cual no está acompañado de reglas constitucionales que obliguen a dicha organización a observar principios reconocidos taxativamente en la propia Constitución, como son los de soberanía popular (artículo 3), supremacía constitucional (artículo 7) y legalidad (artículo 9).

Asimismo, no se consagra ninguna prohibición específica que impida al PCC, dada su condición de fuerza política superior, convertirse en intérprete de las normas constitucionales, en especial la reconocida en el referido artículo 5. Esto crea la posibilidad de que, en caso de necesidad política, los órganos del PCC hagan prevalecer sus decisiones por sobre los órganos del Estado (incluso los vinculados con el principio de soberanía popular como por ejemplo la ANPP<sup>15</sup>). Básicamente, esta desregulación de límites al PCC implica la concentración de poder a su favor.

La Constitución que será votada en referendo está acoplada con lo dispuesto en los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período de 2016-2021*, la *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista*, y el *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Propuesta de Visión de la Nación, Ejes y Sectores Económicos Estratégicos*. El primero de estos documentos programáticos fue adoptado en el VI Congreso del PCC en 2011, aunque algunos de los lineamientos fueron actualizados en 2016. En este último año se aprobaron los otros dos documentos antedichos, durante el VII Congreso

---

<sup>13</sup> Vid. <http://www.cubadebate.cu/noticias/2018/06/02/preside-raul-castro-ruz-comision-de-la-anpp-para-reforma-constitucional/> (consultado el 31 de enero de 2019).

<sup>14</sup> Vid. Guzmán Hernández, Teodoro Yan, "El procedimiento de reforma, la participación popular y las reformas de la Constitución en Cuba (1959-2002)", en *Revisa Estudios Constitucionales*, Año 13, N°2, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, 2015, pp. 237-272.

<sup>15</sup> Vid. artículo 3 en relación con los artículos 102 y 185 de la nueva Constitución cubana.



del PCC. Todos ellos son expresión de la lógica política sobre la cual se han conformado los contenidos constitucionales, que es lo mismo que decir que las esencias de la Constitución han sido establecidas desde el PCC.<sup>16</sup>

De ahí que el proceso de reforma constitucional que culminará el 24 de febrero se ha desarrollado con base en la misma lógica política que impera en Cuba desde 1959, matizada por la concentración de poder en favor de los seguidores de la ideología socialista. Esto se corresponde con la visión que reafirma al PCC como un elemento del sistema político, que en la práctica se torna en un ente más importante que los órganos del Estado. A su vez, esto explica por qué no se le imponen límites formales en la Constitución al poder de esta organización, algo que redundaría en que se convierta en intérprete de la normativa constitucional e infraconstitucional<sup>17</sup>, habilitándolo incluso en contra de principios tales como el de soberanía popular y el de supremacía constitucional. Asimismo, y con el objetivo de asegurar una concentración de poder favorable al PCC por sobre los órganos del Estado, al diseñarse en el texto constitucional la configuración de estos últimos, no se produce la democratización del procedimiento para la elección de algunas de las principales figuras políticas del Estado, como son los casos del Presidente y Vicepresidente de la República, quienes son electos de forma indirecta por la ANPP (artículo 109 inciso a).

El máximo intérprete de la Constitución, entonces, no es una instancia independiente del poder sino el propio PCC.

---

<sup>16</sup> Vid. Guzmán Hernández Yan (Teodoro), "Lineamientos, constitución y líneas para una reforma constitucional anunciada en Cuba", *Revista Iberoamericana*, XV, N°57, 2015, pp. 173-178.

<sup>17</sup> De acuerdo con lo establecido en la nueva Constitución, corresponde a la Asamblea Nacional del Poder Popular dar a la Constitución y a las leyes, en caso necesario, una interpretación general y obligatoria, en correspondencia con el procedimiento previsto en la ley (artículo 108 inciso a)). Además, el Consejo de Estado puede, en virtud de lo pautado por el artículo 122 inciso b), dar a las leyes vigentes, en caso de necesidad, una interpretación general y obligatoria.





## Valoraciones sobre la Constitución y su proceso de reglamentación

El desacierto más importante de la nueva Constitución es que esta fue concebida como una norma de mínimos, es decir, como una disposición normativa que solo debía recoger los aspectos fundamentales sobre cada materia, sin definir cuestiones más específicas.

Conforme con la doctrina jurídica una Constitución no es solo una norma de mínimos, sino también de máximos, pues la misma establece los límites para la actuación de los órganos del Estado, así como para el ejercicio de los derechos fundamentales. Con el neoconstitucionalismo de postguerra, en la segunda mitad del siglo XX, la Constitución se convirtió en el principal instrumento de garantía de los ciudadanos. Esto no significa la híper regulación de contenidos (maximalismo normativo), pero sí que las cuestiones fundamentales del Estado, la sociedad y el individuo encuentren solución en un orden constitucional, que se proyecta en sus dimensiones normativa (lo que regula) y jurisdiccional (mediante el control especial de lo que se ha regulado constitucionalmente).<sup>18</sup>

Empero, en virtud de la concepción defendida por las autoridades cubanas es posible encontrar en el nuevo texto constitucional más de sesenta remisiones a leyes que complementarán sus preceptos.<sup>19</sup> Esta situación se complejiza aún más por el concepto de ley asumido. En el glosario que acompañó a la presentación del anteproyecto se indicó que, aunque literalmente el término “ley” hace referencia a las disposiciones normativas que aprueba la ANPP, se concibe en el texto para referirse a cualquier tipo de norma con independencia del órgano que la emita.<sup>20</sup>

Tal concepción sobre qué es una ley implica, por ejemplo, que el contenido, alcance y ejercicio de algunos derechos fundamentales podrán regularse en una ley propiamente dicha, o sea, consecuencia del acto normativo propio de la ANPP. Sin

---

<sup>18</sup> Vid. <http://www.cubainformacion.tv/index.php/politica/78751-dossier-sobre-el-anteproyecto-de-constitucion-cubana-tres-textos-para-un-debate-abierto-plural-y-transparente> (consultado el 30 de enero de 2019).

<sup>19</sup> Las remisiones que hace la nueva Constitución son superiores en cantidad respecto a los últimos textos aprobados en América Latina y en el mundo. Algunas de dichas leyes ya han sido adoptadas como la Ley de Inversión Extranjera (Vid. Ley de Inversión Extranjera, Ley N°118/2014. *Gaceta Oficial N°20 Extraordinaria de 16 de abril de 2014*) o el Código de Trabajo (Vid. Código de Trabajo, Ley N°116/2013. *Gaceta Oficial N°29 Extraordinaria de 17 de junio de 2014*), y las mismas responden a la misma lógica política sobre la cual se sustenta la nueva Constitución.

<sup>20</sup> Vid. Comisión Redactora del Proyecto de Constitución, *Proyecto de Constitución de la República de Cuba. Glosario*, Empresa de Artes Gráficas *Federico Engels*, La Habana, 2018.



embargo, algunos se regularán en disposiciones normativas aprobadas por otros órganos del Estado, como son los decretos-ley del Consejo de Estado, decretos del Consejo de Ministros, o decretos presidenciales.<sup>21</sup> Inclusive, intervendrán en el complemento de la Constitución órganos administrativos, tal cual es el caso de los ministerios mediante la emisión de resoluciones.

### **Sobre la traición a la patria**

Un elemento sin lugar a dudas negativo del proyecto de nueva Constitución es la inserción -entre los principios fundamentales del sistema político cubano- del artículo 4, la “traición a la patria” como el más grave de los crímenes, por lo que quien la cometa estará sujeto a las más severas sanciones.

En el propio artículo se indica que el sistema socialista es irrevocable y que los ciudadanos tienen el derecho de combatir por todos los medios, incluyendo la lucha armada, cuando no fuera posible otro recurso, contra cualquiera que intente derribar el orden político, social y económico establecido por la Constitución<sup>22</sup>. Este derecho se relaciona con el principio de soberanía popular, pero no es el derecho a la insurrección, por cuanto este último en su origen y ejercicio implica actuación contra el poder estatal. Resulta obvia que esta no es la esencia de la voluntad constituyente actual, por no ser una posición contrapuesta a la del Estado. Por el contrario, se concibe para que la sociedad civil, reconocida y legitimada por el propio Estado, respalde, inclusive mediante la vía armada, los intereses de este.<sup>23</sup>

De esta forma, se legitima una forma de violencia social contra quienes tengan una ideología o expresen una opinión política diferentes a las sostenidas por el Estado. Inclusive, podría emplearse este método contra quienes intenten hacer valer sus derechos, si se considera desde la estructura de poder que al ejercicio de los mismos es contrario al régimen político, social y económico imperante. Esto último ocurrirá siempre en base a criterios de conveniencia política.

---

<sup>21</sup> Sobre estas facultades de los mencionados órganos del Estado *vid.* artículo 122 inciso a), artículo 128 inciso ñ), y artículo 137 inciso o) de la nueva Constitución cubana.

<sup>22</sup> Esta misma fórmula aparece recogida en el segundo párrafo del artículo 3 de la Constitución actual. *Gaceta Oficial Ordinaria N°3, del 31 de enero de 2003.*

<sup>23</sup> *Vid.* Prieto Valdés, Martha, “La reforma a la Constitución cubana de 1976”, en Pérez Hernández, Lissette y Prieto Valdés, Martha (compiladoras), *Temas de Derecho Constitucional Cubano*, Ed. Félix Varela, La Habana, 2004, p. 49.



Y este criterio, en tanto se lo establece en el articulado inicial de este plexo normativo único, que es la Constitución, funcionará como límite y permeará la lectura e interpretación que se haga de los derechos consagrados posteriormente, poniendo en riesgo su vigencia y goce efectivos.

### **Sobre el control de constitucionalidad en la nueva Constitución**

El proyecto constitucional no establece un órgano o mecanismo jurisdiccional que permita el control de la constitucionalidad de las leyes y demás disposiciones normativas. Ello implica la no previsión de la intervención judicial para asegurar la eficacia directa de los derechos constitucionales<sup>24</sup>.

La ANPP es reconocida como el órgano estatal que ejerce el control de constitucionalidad sobre las leyes, decretos-leyes, decretos presidenciales, decretos y demás disposiciones generales, de conformidad con el procedimiento previsto en la ley (artículo 107 inciso e). Estamos entonces, como consagra la teoría constitucional, frente a un control de tipo político, por lo que se produce una fusión de los intereses del órgano controlador con los de los demás órganos del Estado en su conjunto.

En consecuencia, los ciudadanos no podrán realizar demandas contra disposiciones normativas infraconstitucionales ante órganos judiciales especializados en materia constitucional, y mediante procesos especiales para la defensa de los derechos fundamentales, en caso de que el contenido de aquellas implique violaciones de estos últimos. Conjuntamente, una sala o tribunal especializado en materia constitucional también podría realizar de oficio el control de las disposiciones normativas señaladas.

Al no haberse previsto el control jurisdiccional de la constitucionalidad de las disposiciones normativas, se perpetúan en el ordenamiento jurídico cubano tres problemas:

1. No se establece una clara diferenciación en la práctica política y jurídica entre lo constitucional y lo legal u ordinario, como resultado de la jerarquía de los distintos entes intervinientes en el proceso de creación jurídica.

---

<sup>24</sup> Vid. Prieto Valdés, Martha, "Las garantías constitucionales de los derechos fundamentales y la Constitución de 1976", en Matilla Correa, Andry (coordinador), *La Constitución cubana de 1976: cuarenta años de vigencia*, Ed. UNIJURIS, La Habana, 2016, p. 187.



2. No se reconoce la acción pública (individual y colectiva) a favor de los ciudadanos como principal estimulador y parte del control jurisdiccional de la constitucionalidad.
3. No se estimula el acceso a la justicia constitucional como medio para el control concreto de la legalidad y la constitucionalidad.

Las dos últimas problemáticas son evidencia del desconocimiento de que la acción ciudadana directa, vacía de contenido la catalogación como democrático de cualquier diseño político hoy.<sup>25</sup>

### **Los derechos fundamentales y sus garantías en la nueva Constitución. Especial referencia a los derechos de libertad de expresión, acceso a la información y derecho de asociación.**

En materia de derechos humanos la nueva Constitución será, al menos formalmente, superior a la actual, aunque incluso algunos de los avances más notorios se ven entorpecidos por la lógica y práctica políticas imperantes aún en Cuba. Lo más destacable es la ampliación del catálogo de derechos fundamentales de los ciudadanos, incluyéndose algunos hasta ahora desconocidos por el constitucionalismo cubano posterior a 1959, como el derecho al libre tránsito (artículo 52) y el derecho al acceso a los datos personales (artículo 97), entre otros.

Se incluye un precepto donde se definen los derechos humanos como irrenunciables, imprescriptibles, indivisibles, universales e interdependientes, en correspondencia con los principios de progresividad, igualdad y no discriminación (artículo 41). Se indica también que ninguna persona debe ser víctima de discriminación por razones de sexo, género, orientación sexual, identidad de género, edad, origen étnico, color de la piel, creencia religiosa, discapacidad, origen nacional o territorial, o cualquier otra condición o circunstancia personal que implique distinción lesiva a la dignidad humana (artículo 42). De conjunto con lo anterior, aparecen reconocidos constitucionalmente principios relacionados con el debido proceso, tanto en materia penal como administrativa, tutela judicial efectiva, *hábeas corpus*, entre otras cuestiones (artículos del 92 al 100).

Sin embargo, al no prohibirse taxativamente la discriminación por razones de ideología política o la emisión de una opinión política diferente a la de la mayoría,

---

<sup>25</sup> Vid. Prieto Valdés, Martha, "Diseño y efectividad del control de constitucionalidad en Cuba", en Matilla Correa, Andry *et al.* (coordinadores), *El derecho público en perspectiva. I Simposio Brasil-Cuba de Derecho Público*, Ed. UNIJURIS, La Habana, 2016, pp. 107 y 108.



se limita el goce de los derechos fundamentales y el alcance de las garantías de estos a solo una parte de la población: aquella que comparte el socialismo como ideología, así como asume al PCC, la Unión de Jóvenes Comunistas (UJC) y a las organizaciones de masas y sociales respaldadas por el Estado como formas asociativas o espacios para la participación en la esfera pública.

Respecto a la cuestión de las garantías de los derechos humanos existen, de conjunto con la ausencia de un mecanismo de control constitucional, otras dos grandes problemáticas. En primer lugar, no se reconoce la Reserva de Ley como garantía constitucional para ninguna materia, acorde con lo explicado sobre el concepto de ley asumido por las autoridades cubanas<sup>26</sup>. La inclusión de dicha garantía y su vinculación con la especial protección que requieren en todos los órdenes la cuestión de los derechos humanos, favorecería que el único órgano que podría asumir el complemento legislativo de la Constitución fuera la ANPP. Sin embargo, esto ha sido obviado. En segundo lugar, también fue soslayado el reconocimiento de un órgano independiente para la defensa y protección de los derechos fundamentales de los individuos, como por ejemplo la defensoría del pueblo, por lo que esta cuestión sigue siendo responsabilidad de la Fiscalía General de la República (artículo 156).

Sobre los derechos de libertad de expresión, prensa, y asociación no se perciben avances ostensibles, y en algunos casos sí retrocesos importantes. Los únicos pasos positivos en este sentido son la inclusión del principio de transparencia entre las reglas en que se manifiesta el principio de la democracia socialista (artículo 101 inciso h), que a su vez constituye el sustento axiológico cardinal de la estructuración y funcionamiento de los órganos del Estado; y el reconocimiento del derecho a la información (artículo 53). Esto de por sí es un avance importante, debido a que es la primera mención a la transparencia como principio y a la información como derecho humano en el constitucionalismo cubano. Pese a ello, como en otros aspectos, la tutela de ambos dependerá del desarrollo legislativo posterior y de las indicaciones que emita el PCC al respecto, por lo que las pautas para su concreción no están en la Constitución.

En la carta magna de 1976, bajo la influencia del constitucionalismo socialista de Europa del Este, en especial el soviético, se reconoció a los ciudadanos libertad de palabra y prensa conforme a los fines de la sociedad socialista. Se indicó que las condiciones materiales para su ejercicio estaban dadas por el hecho de que la

---

<sup>26</sup> Vid. <http://www.cubainformacion.tv/index.php/politica/78751-dossier-sobre-el-anteproyecto-de-constitucion-cubana-tres-textos-para-un-debate-abierto-plural-y-transparente> (consultado el 30 de enero de 2019).



prensa, la radio, la televisión, el cine y otros medios de difusión masiva son de propiedad estatal o social y no pueden ser objeto, en ningún caso, de propiedad privada, lo que asegura su uso al servicio exclusivo del pueblo trabajador y del interés de la sociedad. Se remitió a una ley posterior la regulación del ejercicio de estas libertades, pero la misma nunca fue adoptada. Consecuentemente con los influjos señalados, los derechos de reunión, manifestación y asociación se reconocieron en favor de los trabajadores manuales e intelectuales, los campesinos, las mujeres, los estudiantes y demás sectores del pueblo trabajador. Para la realización de este derecho, se dispuso que las organizaciones de masas y sociales legitimadas por el Estado gozarían de todas las facilidades para el desenvolvimiento de sus actividades, y sus miembros podrían disfrutar de la más amplia libertad de palabra y opinión, basadas en el derecho irrestricto a la iniciativa y a la crítica.<sup>27</sup>

Como rasgo común de los derechos a la libertad de pensamiento, conciencia y expresión (artículo 54), la libertad de prensa (artículo 55) y los derechos de reunión, manifestación y asociación (artículo 56) en la nueva Constitución, destaca su reconocimiento con importantes restricciones que desconocen los más avanzado estándares internacionales.

A modo de ejemplo, vale observar que la libertad de prensa se ejerce de conformidad con la ley y los fines de la sociedad, siendo este último concepto extremadamente ambiguo y vago. En el propio precepto se señala que los medios fundamentales de comunicación social, en cualquiera de sus manifestaciones y soportes, son de propiedad socialista de todo el pueblo o de las organizaciones políticas, sociales y de masas<sup>28</sup>; y no pueden ser objeto de otro tipo de propiedad. De esta forma, queda a la expectativa cuál será el futuro de los medios de prensa alternativos que desarrollan hoy su trabajo dentro de Cuba, sobre todo en la esfera digital, cuyas estructuras y funcionamiento no se corresponden con la letra y el espíritu del artículo 54. Una cuestión básica para el disfrute de las libertades de expresión y prensa, como lo es la prohibición de censura previa, no ha sido reconocida en la Constitución.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Vid. artículos 53 y 54 de la Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero de 1976. *Idem*.

<sup>28</sup> Ambos tipos de propiedad se definen en la nueva Constitución de la siguiente forma: Artículo 22 inciso a) socialista de todo el pueblo: en la que el Estado actúa en representación y beneficio de aquel como propietario. de las organizaciones políticas, de masas y sociales; Artículo 22 inciso c) de las organizaciones políticas, de masas y sociales: la que ejercen estos sujetos sobre los bienes destinados al cumplimiento de sus fines.

<sup>29</sup> Las limitaciones a la libertad de expresión no pueden constituir mecanismos de censura previa directa o indirecta. Vid. Corte I.D.H., *Caso Kimel Vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C



En el caso de las libertades de pensamiento, conciencia y expresión solo se indica que el Estado las reconoce, respeta y garantiza a las personas, y que la objeción de conciencia no puede invocarse con el propósito de evadir el cumplimiento de la ley o impedir a otro su cumplimiento o el ejercicio de sus derechos.

Respecto al derecho de acceso a la información se pauta que los ciudadanos pueden solicitar y recibir información del Estado en base a criterios de veracidad, objetividad y oportunidad, y a acceder a la que se genere en los órganos del Estado y entidades, conforme a las regulaciones establecidas. No se define constitucionalmente cuál es el contenido y alcance de los términos “veracidad, objetividad y oportunidad”, que incluso han sido señalados previamente por el Sistema Interamericano como incompatibles con los estándares internacionales. Así, se debe tener en cuenta que esto queda sujeto entonces a la posterior reglamentación, que podría consagrar un espíritu amplio y no restrictivo, o limitar tanto que impida la garantía plena del derecho.

Sobre los derechos de reunión, manifestación y asociación se preceptúa que estos pueden desarrollarse con fines lícitos y pacíficos, y se reconocen por el Estado siempre que se ejerzan con respeto al orden público y el acatamiento a las preceptivas establecidas en la ley. Así vuelve a supeditarse el disfrute de un derecho humano a las pautas legales que serán establecidas en la normativa complementaria de la Constitución. Al igual que con el acceso a la información, se incorpora un término subjetivo e incompatible con estándares internacionales, la “licitud”, y también queda sujeto a posterior regulación, con las posibilidades ya descritas.

En definitiva, desde la nueva Constitución se amplía el catálogo de derechos fundamentales y sus garantías. Empero, los mismos siguen siendo valorados como no oponibles al Estado y por ende no disfrutables a plenitud por quienes tengan una ideología diferente a la oficial. La Constitución no define cómo hacerlos valer ante arbitrariedades de los órganos y/o funcionarios del Estado, dejándose la definición de estos particulares a leyes de desarrollo, entendiéndose el concepto de ley en sentido amplio, según lo expuesto por el gobierno cubano.

---

Nº177, párr. 54; Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne Vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C Nº135, párr. 79; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C Nº107, párr. 120. Citadas en: Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Marco Jurídico Interamericano sobre el Derecho a la Libertad de Expresión*, OEA/Ser.L/V/II, CIDH/RELE/INF.2/09, Washington D.C., 2009, p. 31.



Si bien la nueva Constitución resulta una garantía jurídico-formal de los derechos humanos, no propende a la tutela de los derechos de aquellas personas con una ideología diferente de la comunista. Además, existe falta de correspondencia entre las formulaciones constitucionales de algunos derechos fundamentales, en particular las libertades de expresión, asociación y el derecho a la información, y los más avanzados estándares en la materia a nivel regional y mundial.

### **Valoraciones sobre el proceso de consulta popular**

Sobre la consulta popular previa a la redacción del proyecto que se votará en referéndum, vale señalar que careció de la debida transparencia.

Para la conducción de las asambleas de debate se formaron dúos de militantes del PCC, quienes tuvieron entre sus responsabilidades tomar nota de los planteamientos de los electores que acudían a las asambleas. De acuerdo con la metodología adoptada para desarrollar los debates, los ciudadanos podían agregar, modificar o suprimir contenidos, así como preguntar dudas sobre los mismos. El procesamiento de toda la información generada en las asambleas fue responsabilidad de grupos de trabajo creados a nivel municipal y provincial. Se integraron por funcionarios y cuadros estatales y del PCC, juristas, y otros expertos de las Ciencias Sociales (sociólogos, economistas, etcétera), quienes definían qué cuestiones debían ser tomadas en cuenta y cuales no<sup>30</sup>. Luego, estos resúmenes llegaban hasta la comisión redactora, quien determinaba si era procedente hacer ajustes en los contenidos del anteproyecto y en qué sentido debían realizarse.

La falta de transparencia de estos procederes se manifestó en la imposibilidad de verificar, tanto mientras se desarrollaban los debates como luego de concluidos estos, cuáles eran los temas más analizados por los ciudadanos. Dada la ausencia de un derecho de acceso a la información, hasta hoy no se ha podido leer alguna de las actas que se levantaban en las reuniones, ni existe una base de datos pública donde sea revisable el contenido de las mismas, para contrastar la veracidad de la información oficial.

En este contexto, si bien el desarrollo de un proceso de consulta popular es algo positivo per se, en la medida en que no se efectuó con la debida transparencia ni sobre la base de una metodología que permitiera saber de antemano qué requisitos cualitativos y cuantitativos debían cumplir los planeamientos de los ciudadanos,

---

<sup>30</sup> Vid. <http://www.granma.cu/reforma-constitucional/2018-08-10/como-se-procesaran-las-propuestas-derivadas-de-la-consulta-popular-10-08-2018-19-08-14> (consultado el 30 de enero de 2019).





para que fueran aceptados o rechazados por las autoridades, su legitimidad se ve afectada.

Por consiguiente, se afectó la legitimidad democrática del proceso, y con ello el de todo el proceso de reforma constitucional.

## **II. LOS DERECHOS Y LIBERTADES EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN RESPECTO DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES SOBRE LA MATERIA**

### **Introducción**

La disciplina constitucional de la libertad de expresión y otros derechos relacionados - el acceso a la información pública, las libertades de reunión y asociación y los derechos políticos - en Cuba viene siendo objeto de atención de esta Comisión a lo largo de los años, pese la situación del país ante el Sistema. Con la llegada de los recientes cambios institucionales por los que pasa Cuba y, especialmente, su amplia reforma constitucional, que será sometida a referéndum el 24 de febrero, surge una oportunidad histórica para analizar posibles avances, retrocesos y desafíos en el reglamento de estos derechos humanos frente a los estándares internacionales.

La libertad de expresión e información<sup>31</sup>, las libertades de reunión<sup>32</sup> y asociación<sup>33</sup>, y el conjunto de los derechos políticos<sup>34</sup> se interrelacionan estrechamente “para posibilitar, en conjunto, el juego democrático”<sup>35</sup>. Las tres primeras, en la doctrina de los derechos humanos, forman un trío de libertades sin las cuales no es posible el ejercicio efectivo de la participación política por los individuos y grupos sociales. Por ende, es relevante recuperar los principales dispositivos relativos a estos derechos en el texto de la Constitución actual de la República de Cuba y destacar algunas de las expectativas generadas para la reforma constitucional que se desarrolla.

---

<sup>31</sup> Vid. artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), artículo IV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y artículo 19 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles e Políticos (PIDCP).

<sup>32</sup> Vid. artículos 15, XXI y 21 de los mismos documentos.

<sup>33</sup> Vid. artículos 16, XXII y 22. *Ibidem*.

<sup>34</sup> Vid. artículos 23, XX y 25. *Ibidem*.

<sup>35</sup> Vid. Castañeda Gutman (Corte IDH 2008b, 41-2) y Manuel Cepeda Vargas (Corte IDH 2010b, 62).



La libertad de expresión es referida genéricamente a lo largo de la Constitución cubana, en especial en su artículo 39, según el cual “El Estado orienta, fomenta y promueve la educación, la cultura y las ciencias en todas sus manifestaciones.” La libertad artística y la expresión cultural son también garantizadas en el ítem 39ch, aunque bajo condición de que su contenido “no sea contrario a la Revolución”. La libertad religiosa de los ciudadanos, por su vez, es asegurada en los artículos 8 y 55 y en el artículo 53, que determina que “Se reconoce a los ciudadanos libertad de palabra y prensa conforme a los fines de la sociedad socialista”. El mismo artículo, así como el artículo 12ch3, reafirman el carácter estatal de los vehículos de medios de comunicación y el “derecho irrenunciable y soberano de todo Estado a regular el uso y los beneficios de las telecomunicaciones en su territorio”.

Los derechos de reunión y asociación, a su vez, son mencionados en el artículo 54, que los garantiza a “los trabajadores, manuales e intelectuales, los campesinos, las mujeres, los estudiantes y demás sectores del pueblo trabajador” y destaca que los miembros de las organizaciones sociales “gozan de la más amplia libertad de palabra y opinión, basadas en el derecho irrestricto a la iniciativa y a la crítica.” La libertad de asociación es reconocida en diversos otros artículos, implícita o explícitamente, asociada a la participación social.<sup>36</sup> No se garantiza la libertad asociativa con fines políticos, sin embargo.

La participación popular es afirmada en el artículo 3º de la Constitución cubana, según el cual “la soberanía reside en el pueblo, del cual dimana todo el poder del Estado. Ese poder es ejercido directamente el por medio de las Asambleas del Poder Popular y demás órganos del Estado que de ellas se derivan”. La participación general en el planeamiento y ejecución de políticas por los ciudadanos y trabajadores es mencionada<sup>37</sup> y también hay previsión de mecanismos oficiales como consultas públicas, plebiscitos, referéndum<sup>38</sup> e iniciativa legislativa popular<sup>39</sup>, además de la estructuración del sistema de elecciones y el derecho de elegir y ser elegido.<sup>40</sup> Todavía en este aspecto, se prevé el derecho de petición de cada ciudadano a los órganos públicos<sup>41</sup>.

---

<sup>36</sup> Vid. artículos 7, 20, 22, 23, 39ch6, 50, 68ch, 88ch1, 104 de la Constitución actual.

<sup>37</sup> Vid. artículos. 16, 39, 50, 103, 104. *Ibidem*.

<sup>38</sup> Vid. artículos. 75, 131, 137. *Ibidem*.

<sup>39</sup> Vid. artículos 88ch4. *Ibidem*.

<sup>40</sup> Vid. artículos 131 y 133. *Ibidem*.

<sup>41</sup> Vid. artículos. 26, 63, 84, 86, 114. *Ibidem*.



En lo que se refiere al derecho general de acceso a la información, no existe previsión específica en la Constitución actual de Cuba, que tampoco contempla la noción de transparencia. El artículo 114 consagra que es obligación de los delegados de las Asambleas Municipales del Poder Popular “informar a sus electores sobre la política que sigue la Asamblea y las medidas adoptadas para la solución de las necesidades planteadas por la población en las dificultades que se presentan para resolverlas”. La publicidad de los actos estatales, con ciertas excepciones, surge dispersada en diversos puntos del texto, así como la rendición de cuentas por parte de órganos y autoridades.<sup>42</sup>

Por último, sobre el tratamiento general dispensado a los derechos humanos y libertades en la Constitución vigente, el artículo 1 establece como fines de la República “el disfrute de la libertad política, la justicia social, el bienestar individual y colectivo y la solidaridad humana”. Más adelante, se determina que el Estado garantiza “la libertad y la dignidad plena del hombre, el disfrute de sus derechos, el ejercicio y cumplimiento de sus deberes y el desarrollo integral de su personalidad” y se reafirma como objetivo del Estado “promover el desenvolvimiento de la persona humana y de su dignidad”. Los capítulos VI y VII de la Constitución disponen, respectivamente, sobre igualdad y derechos, deberes y garantías fundamentales. En este último, se destaca, además de los derechos ya mencionados anteriormente, también la protección de la inviolabilidad de domicilio<sup>43</sup> y de las comunicaciones<sup>44</sup>, ambos con posibles excepciones previstas en ley.

Los límites a la plena consecución de los derechos humanos en el régimen cubano, según los estándares establecidos en ámbito regional y global, son evidentes, lo cual ha sido observado reiteradamente por esta Comisión, incluso por medio del Capítulo IV.B de su Informe Anual de 2017, que identificó, entre otros puntos, “las persistentes restricciones a los derechos políticos, de reunión y asociación, y a la libertad de expresión y de difusión del pensamiento”.<sup>45</sup>

Estas limitaciones operan en diversos niveles de la disciplina constitucional, a ejemplo de la restricción previa del contenido de la expresión artística y de la subordinación de la libertad de prensa “a los fines de la sociedad socialista”, mandamientos cuyo sentido es mejor ejemplificado por el artículo 62: “Ninguna de

---

<sup>42</sup> Vid. Artículos 68.3, 74, 77, 80, 81ch, 84, 93ch7, 99, 107, 114.1c, 115. *Ibidem*.

<sup>43</sup> Vid. artículo 56. *Ibidem*.

<sup>44</sup> Vid. artículo 57. *Ibidem*.

<sup>45</sup> Vid. Informe Anual de la Comisión Americana de Derechos Humanos 2017 (OEA/Ser.L/V/II. Doc. 210/17 31 de diciembre de 2017).



las libertades reconocidas a los ciudadanos puede ser ejercida contra lo establecido en la Constitución y las leyes, ni contra la existencia y fines del Estado socialista, ni contra la decisión del pueblo cubano de construir el socialismo y el comunismo. La infracción de este principio es punible”.

Se trata de una restricción de ámbito de las libertades de los ciudadanos que no se compatibiliza con los estándares internacionales y sus directrices para limitaciones legítimas a estos derechos, en la medida en que condiciona la existencia y ejercicio de la libertad de expresión a una determinada posición acerca del oficialismo. Más allá de la protección atrofiada de la libertad de expresión, se destaca también la completa ausencia de pluralismo en los medios de comunicación a partir del monopolio estatal de las comunicaciones, ambos puntos a analizarse en el proyecto de reforma constitucional.

En cuanto al acceso a la información, ampliamente desarrollado en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos como derecho subjetivo de todo individuo, no hay reconocimiento explícito o implícito en la Constitución cubana, que prevé apenas algunas obligaciones de rendición de cuentas a los ciudadanos y/o órganos jerárquicamente superiores en casos específicos. Las previsiones sobre publicidad de reuniones de órganos públicos y de algunos documentos son relativizadas por “razones de interés público”. En ese sentido, la reforma constitucional carga no solo expectativas cuanto a las libertades públicas, sino también sobre el acceso a la información, la publicidad estatal y la transparencia.

Existe, aún, posibilidades relevantes cuanto a la garantía de los derechos de asociación y reunión, actualmente condicionados a estructuras rígidas de organización colectiva. Por fin, la relación entre garantía efectiva de derechos políticos y la participación social es una discusión de especial relevancia en el régimen cubano, de manera que los eventuales cambios en esa disciplina deben ser analizados con cuidado.



## **Análisis del contenido del proyecto de reforma constitucional**

### **1. Derechos humanos y normas interpretativas**

#### *Contenido del proyecto*

El artículo 1 del proyecto de reforma, así como el artículo 1 de la Constitución vigente, establece los fundamentos del Estado cubano y enumera sus objetivos. El proyecto en discusión reconoce como un fin la libertad de los ciudadanos, pero suprime la palabra “política” que estaba en el texto actualmente vigente. En el artículo 13 también se reafirma como finalidad esencial del Estado la garantía de “dignidad plena de las personas y su desarrollo integral”, valores reiterados a largo de la propuesta en distintos artículos<sup>46</sup>. Más allá de las libertades que serán comentadas en este Informe, los derechos de igualdad<sup>47</sup>, derecho a la vida y a la integridad física<sup>48</sup>, a la privacidad, honor e imagen<sup>49</sup> y a la inviolabilidad del domicilio<sup>50</sup>, entre otros, están organizados en un único título, nombrado “Derechos, deberes y garantías.”

El proyecto también mantiene en su estructura diversos dispositivos relativos a los tratados internacionales, incluso de derechos humanos, y su relación con el ordenamiento jurídico patrio. Como premisa, el artículo 8 establece el estatus de esos tratados: todos integran el ordenamiento jurídico, pero son jerárquicamente inferiores a la Constitución de la República de Cuba. Además, el artículo 16 de la propuesta de reforma reafirma como fundamento de la política externa la soberanía nacional y los principios antiimperialistas e internacionalistas<sup>51</sup>. Sin embargo, una diferencia importante surge en los desdoblamientos de ese dispositivo, que afirman la “voluntad de observar de manera irrestricta los principios y normas que conforman el Derecho Internacional”<sup>52</sup>.

La inclusión más significativa del proyecto en relación a los derechos humanos y libertades seguramente es el artículo 41, que, por la primera vez, determina que el

---

<sup>46</sup> Vid. artículos 40, 42, 46 y 47 de la nueva Constitución

<sup>47</sup> Vid. artículos 42, 43, 44. *Ibidem*.

<sup>48</sup> Vid. Artículo 46. *Ibidem*.

<sup>49</sup> Vid. Artículo 48. *Ibidem*.

Vid. Artículo 49. *Ibidem*.

<sup>51</sup> Vid. Artículo 16. *Ibidem*.

<sup>52</sup> Vid. Artículo 16c. *Ibidem*.



Estado cubano “reconoce y garantiza a la persona el goce y el ejercicio irrenunciable, imprescriptible, indivisible, universal e interdependiente de los derechos humanos” y agrega esa garantía a los principios de progresividad, igualdad y no discriminación. El dispositivo determina también la obligatoriedad de respecto a los derechos humanos para todos.

Los principales límites del texto analizado, a su vez, derivan del dispositivo que establece parámetros para la interpretación de los derechos humanos. En la Constitución actual, ellos se encuentran en el mencionado artículo 62, que contrapone el ejercicio de derechos y libertades a los fines del socialismo. El proyecto modifica estos límites y establece que: “el ejercicio de los derechos de las personas solo está limitado por los derechos de los demás, la seguridad colectiva, el bienestar general, el respeto al orden público, a la Constitución y a las leyes”<sup>53</sup>.

#### *Avances, retrocesos y límites frente a los estándares internacionales*

Los cambios propuestos para la disciplina general de los derechos humanos en el proyecto de reforma constitucional son positivos, especialmente en lo considerado dentro del alcance del presente Informe. Aunque la Constitución actual incluya una serie de derechos individuales y sociales, el artículo 41 representa el primer reconocimiento explícito de garantía de los derechos humanos como un principio orientador.

Además, las características que califican los derechos humanos en ese artículo - irrenunciable, imprescriptible, indivisible, universal e interdependiente - son todas extensamente desarrolladas por la doctrina del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, lo que puede ser una señalización positiva de la mayor conformidad con las buenas prácticas construidas en esa materia. Otro indicio en ese sentido es la disposición para el respeto y observancia de las normas y principios del Derecho Internacional, nombrada en los artículos que describen las relaciones internacionales de Cuba.

Otras inclusiones importantes en el texto, como el acceso a la información y el derecho al *habeas data*, analizados separadamente en este Informe, contribuyen para la formación de un conjunto más robusto de derechos humanos en el proyecto de reforma en discusión. A pesar de esos innegables progresos, la prevalencia de normas estructurantes del Estado socialista y de la soberanía nacional, incluso en

<sup>53</sup>

Vid. Artículo 45. *Ibidem*.



materia de derechos humanos, permanece y sus consecuencias serán discutidas en cada uno de los próximos acápite. En ese tema, sin embargo, es necesario analizar la propuesta acerca de las normas de interpretación de los derechos y garantías, una vez que los límites y eventuales oportunidades identificadas se aplicarán a todas las libertades comentadas en ese Informe.

La alteración del artículo 62 - que veda cualquier ejercicio de derechos que contraríen la existencia y las finalidades del socialismo y prevé incluso la punición por la violación a ese principio - por el artículo 45 es un cambio positivo *a priori*, ya que una gran parte de los nuevos parámetros para las restricciones coincide con los estándares internacionales de derechos humanos. Los artículos 13 y 15 de la Convención Americana de Derechos Humanos (de aquí en adelante CADH)<sup>54</sup>, que garantizan las libertades de expresión, información, y reunión ya establecen también todos los parámetros que deben ser observados para eventuales restricciones. Entre ellos están la previsión en ley y las finalidades legítimas de acuerdo con los estándares internacionales (respeto a los derechos y reputación de terceros, protección de la seguridad nacional, orden pública, moral o salud pública), y también la necesidad y proporcionalidad en el caso concreto.

Acerca de la noción de “respeto a la orden pública”, condicionante del artículo 45 particularmente relevante en el caso de la libertad de expresión, se subraya que, aunque reconocida por los estándares internacionales, también es una de las más controvertidas por tratarse de un concepto abierto y pasible de interpretaciones incompatibles con la lógica democrática. En ese sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (de aquí en adelante CIDH) ha manifestado que “los gobiernos no pueden sencillamente invocar una de las restricciones legítimas de la libertad de expresión, como el mantenimiento del “orden público”, como medio para suprimir un “derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real”. Si esto ocurre, la restricción aplicada de esa manera no es legítima”<sup>55</sup>.

Así, aunque comparativamente se trate de un avance significativo, no es una garantía de conformidad con los estándares internacionales y debe ser interpretada de forma sistemática, considerando otros dispositivos constitucionales y el contexto normativo general del país. Cuanto a esto, el principal límite para el gozo de los derechos humanos previstos en el proyecto de reforma constitucional es el artículo 4, que mantiene la idea de “traición a la patria”, considerada el “más grave

---

<sup>54</sup> Así como los artículos 19 y 21 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos (PIDCP).

*Vid.* La colegiación obligatoria de periodistas (artículos 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) (Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A, Nº 5, párrafo 70).



de los crímenes” y que sujeta quien lo comete “a las más severas sanciones”. Diferente de los dispositivos específicos sobre derechos humanos, este artículo integra el Capítulo de Principios Fundamentales de la República, a partir de los cuales todo su contenido debe ser interpretado.

Más allá del carácter autoritario y antidemocrático de la previsión, se destaca la falta de definición sobre lo que constituye efectivamente la traición a la patria, bien como cuáles serían las “más severas sanciones” mencionadas, lo cual viola la primera regla fundamental que debe orientar cualquier limitación potencial a los derechos humanos: previsión clara en ley y un nivel adecuado de definición y concreción, bajo pena de relegar su interpretación y aplicación al puro arbitrio del Estado. Este, por lo tanto, es uno de los límites fundamentales que el proyecto en discusión impone a sus propios avances.

## **2. Libertad de expresión**

### *Contenido del proyecto*

La libertad de expresión y manifestación del pensamiento es contemplada, en el proyecto de reforma constitucional en discusión, en el artículo 54, según el cual: “El Estado reconoce, respeta y garantiza a las personas la libertad de pensamiento, conciencia y expresión.” El artículo de la Constitución vigente que contiene la más amplia previsión sobre la libertad de expresión es el 53, que “reconoce a los ciudadanos libertad de palabra y prensa”.

Hay una segunda mención a la libertad de expresión en sentido general en el artículo 101 del proyecto que, según la reproducción del texto actual, garantiza “la libertad de discusión, el ejercicio de la crítica y la autocrítica” a los miembros de los órganos estatales colegiados, con la evidente excepción de tratarse de una libertad restringida por la lógica rígida de organización y finalidad última de estos órganos.

Además, la libertad de expresión es reconocida en el proyecto en sus manifestaciones específicas, como la artística, científica y de prensa, bien como en el campo de la conciencia y de la libertad religiosa. Los artículos 32 y 79 se refieren a la política estatal para la educación, la ciencia y la cultura, y difieren del texto actual sutilmente en un único punto: cuanto a la libertad de creación artística, la propuesta establece que “se promueve [...] en todas sus formas de expresión, conforme a los principios humanistas en que se sustenta la política cultural del Estado y los valores de la sociedad socialista”. La libertad religiosa surge en dos





artículos y se divide en la garantía del derecho subjetivo de cada ciudadano a profesar (o no) sus creencias religiosas<sup>56</sup> y en la afirmación del carácter laico del Estado cubano, con separación entre instituciones religiosas y Estado e igual respeto a todas las religiones y creencias<sup>57</sup>.

Finalmente, el artículo destinado a la libertad de prensa en el proyecto de reforma constitucional determina que, reconocida la libertad de prensa a todas las personas, “este derecho se ejerce de conformidad con la ley y los fines de la sociedad”. Aún, siguiendo la estructura de la Constitución actual, el artículo es complementado por una disposición sobre la propiedad de los medios de comunicación, que, “en cualquiera de sus manifestaciones y soportes, son de propiedad socialista de todo el pueblo o de las organizaciones políticas, sociales y de masas; y no pueden ser objeto de otro tipo de propiedad”. El artículo difiere levemente de la previsión original, que especifica los tipos de vehículos de difusión y los términos para designar la propiedad.

#### *Avances, retrocesos y límites frente a los estándares internacionales*

La libertad de expresión posee estatus especial en la doctrina de los derechos humanos, ya que es imprescindible para el ejercicio de todos los otros derechos analizados por ocasión de este Informe. Sin su plena garantía no se puede hablar de libertad de asociación, reunión, ni participación en los asuntos públicos. El acceso a la información, abordado en un acápite propio, es un derecho complementario a la libertad de expresión, extraído de las mismas normativas. Así, las eventuales evaluaciones sobre la efectividad de cambios relativos a la libertad de expresión alcanzan también las otras libertades que con ella se interrelacionan.

Algunos de los elementos centrales de la libertad de expresión son explicitados en las normas que rigen el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, como su ámbito, los parámetros para restricciones y las prohibiciones a la censura previa y a restricciones indirectas<sup>58</sup>. Los estándares internacionales consolidados a lo largo

---

<sup>56</sup> Vid. Artículo 57 de la nueva Constitución.

<sup>57</sup> Vid. artículo 15. *Ibidem*.

<sup>58</sup> Vid. artículo 13. Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969)

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para



de los años por los organismos regionales y globales desarrollan y profundizan estas características, subrayando también la dimensión dual -individual y colectiva<sup>59</sup>- de la libertad de expresión y la amplitud de sus contenidos, que incluyen, entre otros, el discurso político, la libertad religiosa, la expresión artística y cultural, la libertad de cátedra, etc.

Considerando lo dicho, el positivado de la libertad de expresión, pensamiento y conciencia en un artículo más completo, que no solo obliga al Estado a reconocer, sino también a respetar y garantizar estos derechos a las personas, es un avance importante del proyecto de reforma constitucional en contraposición al texto actual, más discreto y enfocado en la libertad de prensa. Uno de los estándares internacionales más relevantes sobre la libertad de expresión y derechos correlatos es que, pese a que se traten de “derechos de primera generación”, también exigen del Estado obligaciones positivas, es decir, las medidas adecuadas y necesarias para dar cumplimiento efectivo al derecho<sup>60</sup>. Por lo tanto, es bienvenida la inclusión explícita de los términos “respetar” y, especialmente, “garantizar” en el artículo 54.

Adelante, la propuesta también resulta en una moderación del lenguaje sobre las restricciones a la libertad de expresión artística y cultural, ya que la Constitución vigente establece censura previa explícita al contenido de manifestaciones que quizá no estén “en conformidad con la Revolución”. A su vez, las diferencias en las disposiciones sobre las libertades de prensa y la libertad individual de creencia/religión son apenas de redacción y no implican cambios sustanciales, aunque el refuerzo de la laicidad del Estado y de la protección justa a todos los distintos credos sea sano. En el artículo 55, permanece el actual monopolio estatal sobre todos los medios de comunicación social, pero es posible afirmar que la previsión es robustecida por la sustitución de un rol definido de medios por una disposición amplia y genérica, que incluye “cualquiera de sus manifestaciones y soportes”.

---

asegurar: a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás; o b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

<sup>59</sup> Vid. La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos. (Corte IDH, Opinión Consultiva OC-5/85 DEL 13 DE NOVIEMBRE DE 1985).

<sup>60</sup> Vid. Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, CIDH, 30 diciembre 2009, p.82).



Este es un punto fundamental en los estándares internacionales sobre la libertad de expresión, pues el pluralismo en el acceso a los medios de comunicación y la diversidad de los contenidos están intrínsecamente relacionados a la real efectividad de este derecho, ya que aseguran a los individuos la posibilidad de recibir y difundir diferentes pensamientos, informaciones e ideas. Monopolios y oligopolios de los medios de comunicación en este contexto constituyen abusos y resultan en la restricción indirecta a la libertad de expresión, que es vedada por el artículo 13.3 de la CADH.

Entre diversos ejemplos contundentes de esta interpretación a lo largo de los años, se citan trechos de los casos *Granier vs. Venezuela* (2015) y “*La Última Tentación de Cristo*” (*Olmedo Bustos y otros vs. Chile*). En el primer, se entendió que “la pluralidad de medios o informativa constituye una efectiva garantía de la libertad de expresión, existiendo un deber del Estado de proteger y garantizar este supuesto”<sup>61</sup>. Ya en 2001, en el emblemático caso sobre las libertades de expresión artística y religiosa, fue subrayado que “la libertad de expresión no se agota en el reconocimiento teórico del derecho a hablar o escribir, sino que comprende además, inseparablemente, el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios”<sup>62</sup>.

El Principio 12 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión (2000) también es enfático sobre el papel desempeñado por la concentración mediática en las restricciones indebidas a las libertades de expresión e información: “Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos (...)”<sup>63</sup>

Además, la mayoría de los estándares sobre el tema en la región parten de escenarios en que coexisten al menos dos tipos de propiedad de los medios de comunicación (privada y estatal) y las dificultades para garantizar el pluralismo y la diversidad transcurren del desequilibrio en esta dinámica. El monopolio integral de las comunicaciones por el Estado en el régimen cubano es un ejemplo extremo de violación a los principios del pluralismo y diversidad y su manutención en el

<sup>61</sup> *Vid. Granier vs. Venezuela* (Corte IDH, 2015, 142).

<sup>62</sup> *Vid. Olmedo Bustos y otros vs. Chile*. (Corte IDH, 2001, p.27, 65).

<sup>63</sup> *Vid. Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión* (2000), Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 108° período ordinario de sesiones. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/basicos/declaracion.htm> (consultado el 03 de febrero de 2019).



proyecto en debate representa un importante límite a la efectividad de la libertad de expresión en el país.

Hay, todavía, otros límites en que tropiezan los cambios propuestos. Las manifestaciones artísticas y culturales siguen contempladas en el artículo 32, que reconoce “la educación, las ciencias y la cultura en todas sus manifestaciones”. Los ítems subsecuentes, sin embargo, crean una trampa: aunque más sutil, la nueva redacción no deja de condicionar el ejercicio de esta libertad de expresión a los principios de la política estatal y los valores del socialismo. Así, el desprecio y eventual impedimento a manifestaciones artísticas cuyo contenido sea crítico al régimen vigente permanece, en plena disconformidad con la presunción de cobertura para todo tipo de expresiones, “incluidos los discursos ofensivos, chocantes o perturbadores”<sup>64</sup>.

Además, se reiteran las ponderaciones sobre la amenaza representada por el artículo 4 del proyecto, así como de las normas de interpretación de derechos a lo largo del texto, que contribuyen a un clima de inseguridad en cuanto a la garantía efectiva de la libertad de expresión, a pesar de las pequeñas modificaciones consideradas positivas.

### **3. Acceso a la información, transparencia y publicidad**

#### *Contenido del proyecto*

En lo que se refiere al acceso a la información, publicidad y transparencia, las alteraciones propuestas en el proyecto de reforma constitucional son considerables. La principal de ellas es la inclusión del artículo 53, que reconoce el acceso a la información como derecho subjetivo de todo individuo y establece: “todas las personas tienen derecho a solicitar y recibir del Estado información veraz, objetiva y oportuna, y a acceder a la que se genere en los órganos del Estado y entidades, conforme a las regulaciones establecidas”. El acceso a la información también surge en el artículo 16, que trata de las relaciones internacionales de Cuba y su compromiso con la construcción de una sociedad de la información “en la que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento en la mejora de su calidad de vida”.

---

<sup>64</sup> Vid. Marco Jurídico Interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, CIDH, 30 diciembre 2009, p.10, 30).



Adelante, se prevé el derecho a acceso a la información específicamente sobre bienes y servicios de consumo de la población, para preservar su salud<sup>65</sup>, y se garantiza el derecho de habeas data<sup>66</sup>, es decir, el acceso a informaciones y datos personales que están en registros y bases de datos públicos. Ambas las previsiones son novedades en relación al texto constitucional vigente. Aún sobre el acceso a la información, se destaca la introducción del “derecho de estar informado” sobre la gestión del Estado en el artículo 80, que lista derechos de los ciudadanos relacionados a la participación social, y en el artículo 200, destinado a la garantía de los derechos de petición y participación en el ámbito de las Asambleas Municipales<sup>67</sup>. De manera similar, el artículo 194 extiende a los delegados electos en las provincias y municipios el derecho de solicitar y recibir informaciones de un amplio rol de órganos y autoridades públicas jerárquicamente superiores.

En el campo de las obligaciones específicas del Estado de promover la publicidad y la rendición de cuentas a otros órganos y a la población, el proyecto también trae cambios relevantes. Empezando por el artículo 101, que dispone sobre las reglas de organización del Estado y prevé, más allá de la obligación de rendición de cuentas (que consta del texto actual<sup>68</sup>), también que “los órganos del Estado, sus directivos y funcionarios actúan con la debida transparencia”. Las provisiones sobre rendición de cuentas entre órganos de diferentes jerarquías se mantienen, pero separadas en artículos autónomos<sup>69</sup>.

Cuanto a la publicidad de las normativas aprobadas por la Asamblea Nacional, los artículos 111 y 165 refuerzan la publicación en la Gaceta Oficial de la República con un cambio sutil: la expresión “demás disposiciones generales de los órganos nacionales del Estado”<sup>70</sup> por “demás disposiciones de interés general”. Otra innovación importante en ese aspecto es la previsión de publicidad del Registro de Electores, en el artículo 206. Cuanto a las audiencias y sesiones de órganos públicos, se añade, además de las Asambleas Nacional y Municipales, también las audiencias de los Tribunales, que deberán ser públicas, a menos que “razones de seguridad estatal, moralidad, orden público o el respeto a la persona agraviada por el delito o a sus familiares, aconsejen celebrarlas a puertas cerradas”<sup>71</sup>.

---

<sup>65</sup> Vid. artículo 78. de la nueva Constitución.

<sup>66</sup> Vid. artículo 97. *Ibidem*.

<sup>67</sup> En la Constitución vigente, los artículos 84, 114 y 115 tratan del contacto entre diputados, delegados y la población y les imponen el deber de informar a los electores sobre su gestión.

<sup>68</sup> Vid. Artículo 68.3 de la Constitución actual.

<sup>69</sup> Vid. artículos 120, 126, 136 y 142 de la nueva Constitución.

<sup>70</sup> Vid. artículo 75º *Ibidem*.

<sup>71</sup> Vid. artículo 153. *Ibidem*.



Finalmente, el artículo 160 instituye la Contraloría General de la República, con la misión de “velar por la correcta y transparente administración de los fondos públicos y el control superior sobre la gestión administrativa” y el artículo 211 crea el Consejo Electoral Nacional, que, entre otras relevantes atribuciones, debe encargarse de garantizar la transparencia y la publicidad de los procesos de participación democrática.

### *Avances, retrocesos y límites frente a los estándares internacionales*

El acceso a la información es un derecho fundamental cuya protección en los sistemas regionales y globales surge de los mismos dispositivos que aseguran la libertad de expresión. Son derechos indisociables, en la medida en que, sin acceso a la información, las personas no encuentran las condiciones adecuadas para expresarse y posicionarse frente las acciones y políticas públicas que afectan sus vidas; por otro lado, la libertad de expresión es esencial para que estas informaciones efectivamente existan y circulen libremente en la sociedad.

En ese sentido, por ocasión de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión<sup>72</sup> y de los Principios de Lima<sup>73</sup>, el acceso a la información ha sido elevado a la categoría de principio complementario a la libertad de expresión y un derecho fundamental de todo individuo, que debe ser garantizado por el Estado y apenas puede ser limitado en situaciones excepcionales (Principio 4 de la Declaración). Posteriormente, ha sido aprobada otra Declaración específica de principios sobre el acceso a la información<sup>74</sup>, en qué preceptos adicionales fueran formalizados, como el derecho del individuo de acceder a información sobre sí mismo (Principio 3) y la consideración de cualquier interferencia directa y/o indirecta sobre el libre flujo de informaciones como una violación a la libertad de expresión (Principio 5).

---

<sup>72</sup> Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión (2000), Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 108° período ordinario de sesiones. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/basicos/declaracion.htm> (consultado el 03 de febrero de 2019).

<sup>73</sup> Principios de Lima (2000), Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 16 de noviembre de 2000. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=158&IID=2> (consultado el 03 de febrero de 2019).

<sup>74</sup> Principios sobre el derecho de acceso a la información (2008) (OEA/Ser.CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08) 7 agosto 2008). Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/CJI-RES\\_147\\_LXXIII-O-08.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf) (consultado el 03 de febrero de 2019).



Frente a este cuadro, que basa todos los estándares regionales sobre el tema, es innegable el avance del proyecto de reforma constitucional al afirmar el acceso a la información como un derecho autónomo garantizado a todo individuo y no apenas una cuestión formal, relacionada a la rendición de cuentas entre órgano y autoridades del Estado. Diferente de los otros derechos analizados en este informe, el acceso a la información ni siquiera figura como un derecho en la Constitución actual del país, en la contramano del paulatino avance observado en la región<sup>75</sup> sobre el tema, especialmente después de la resolución del emblemático caso *Claude Reyes vs. Chile*<sup>76</sup>, hace 12 años. La necesidad de adopción de medidas legislativas y prácticas para garantizar el acceso a la información es objeto de reiterados posicionamientos en la Asamblea General de la OEA y está en la génesis del mandato de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) de la CIDH.

Así, el reconocimiento del acceso a la información a nivel constitucional en Cuba tiene enorme valor, inclusive del punto de vista simbólico, y representa un primer paso para la concretización de este derecho humano en el país. La extensión de esta garantía a un tema específico - las informaciones sobre productos y servicios relacionados al bienestar de los ciudadanos - ejemplifica la importancia del acceso a la información en todas las esferas de la vida de los individuos y el papel que desempeña en la garantía de otros derechos, como el derecho a la salud. En ese aspecto reside más uno de los alcances del acceso a la información: garantizar que los individuos conozcan sus derechos, bien como los insumos necesarios para que puedan ejercerlos adecuadamente.

Se subraya también la inclusión del derecho de *habeas data*, reconocido como un principio derivado de la libertad de expresión y también imprescindible para el ejercicio de otros derechos, como la privacidad y la identidad personal. Además, la inclusión del compromiso con la construcción de una sociedad en que predomine la circulación de informaciones y conocimiento, contribuye, por lo menos en tesis, para la promoción de una cultura de transparencia y acceso a la información por el Poder Público. Se trata de uno de los ocho deberes del Estado para garantizar el

---

<sup>75</sup> Vid. "A la fecha 22 países del hemisferio han aprobado leyes en materia de acceso a la información pública o sancionaron reformas al marco jurídico existente para defender este derecho". Los Órganos de Supervisión del Derecho al Acceso a la Información Pública (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, CIDH, OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.14/16).

<sup>76</sup> Vid. *Claude Reyes y otros vs. Chile* (Corte IDH, 2006).



acceso a la información de acuerdo con los estándares de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (RELE) de la CIDH<sup>77</sup>.

Otro punto positivo del proyecto de reforma es la alusión a la transparencia entre los principios rectores de los órganos públicos del Estado. Se trata de una novedad, ya que la Constitución actual incluye apenas referencias a la publicidad de algunos documentos y actividades estatales y la hipótesis de rendición de cuentas. La transparencia, por otro lado, presupone, no solo divulgación de actos del Poder Público, sino también que las informaciones de interés público efectivamente alcancen sus destinatarios, es decir, que el derecho de acceso a la información de cada individuo no sea una mera formalidad.

Asimismo, los artículos que establecen el derecho del ciudadano de ser informado sobre la gestión pública y la obligación de que los órganos del Estado actúen con la debida transparencia<sup>78</sup> se direccionan a la Administración como un todo, lo cual corresponde al ítem 2 de los referidos "Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información", según el cual "El derecho de acceso a la información se extiende a todos los órganos públicos en todos los niveles de gobierno, incluyendo a los pertenecientes al poder ejecutivo, al legislativo y al poder judicial(...)"<sup>79</sup>.

Sobre este asunto, la institución del Consejo Electoral Nacional, con la finalidad expresa de garantizar transparencia en los procesos de participación, y de la Contraloría General de la República, representan innegables avances, aunque una serie de esfuerzos adicionales sea necesario para garantizar su efectividad.

A ese respecto, la RELE viene afirmando que uno de los aspectos fundamentales para la debida implementación del acceso a la información en el Estado es la creación y fortalecimiento de órganos administrativos de supervisión y control<sup>80</sup>. Según los más altos estándares de la región sobre la materia, las principales características que garantizan la legitimidad de estos órganos son la autonomía y la

---

<sup>77</sup> Vid. Estándares internacionales de libertad de expresión: Guía básica para operadores de justicia en América Latina (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH). Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r37048.pdf> (consultado el 03 de febrero de 2019).

<sup>78</sup> Vid. artículos 80 y 101 de la nueva Constitución.

<sup>79</sup> *Principios sobre el derecho de acceso a la información (2008) (OEA/Ser.CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08) 7 agosto 2008)*. Disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/CJI-RES\\_147\\_LXXIII-O-08.pdf](http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf) (consultado el 03 de febrero de 2019).

<sup>80</sup> Vid. CIDH. Informe Anual 2011. Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo III (El derecho al Acceso a la información Pública en las Américas). OEA/Ser.L/V/II. Doc. 69. 30 de diciembre de 2011





independencia. La Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información<sup>81</sup>, por ejemplo, indica la creación de una Comisión de Información, “un órgano de supervisión capaz de generar políticas uniformes en materia de información pública para todos los organismos obligados por la normativa”.

Es verdad que, en este caso, se habla de un dispositivo constitucional y no de una Ley de Acceso a la Información, y que tanto el Consejo Electoral como la Contraloría no tienen como únicos objetivos la fiscalización y promoción de la transparencia del Estado. Por otro lado, como órganos cuyas funciones son esencialmente de control sobre otras instituciones públicas, es de la propia lógica democrática y de equilibrio de Poderes del Estado que se busquen niveles apropiados de independencia y autonomía. La falta de estas características es, en Cuba, una cuestión estructural, ya que, como regla, todos los órganos se sujetan a la autoridad de la Asamblea Nacional<sup>82</sup> o, como mínimo, les prestan cuentas.

Así, la institución de los referidos órganos en el proyecto de reforma constitucional implica un importante límite -su falta de independencia y autonomía, resultante de la propia disposición constitucional- pero también genera la oportunidad de discutir una legislación sobre acceso a la información y transparencia que fortalezca esas instancias y cree resguardos mínimos contra la interferencia externa indebida. La reglamentación en los moldes de la Ley Modelo y de las mejores prácticas de la región es el principal desafío para consolidar el avance ya obtenido con esas alteraciones en el proyecto.

Por su vez, la obligación de publicidad del Registro Electoral y de las secciones de los Tribunales también es bienvenida y coherente con el principio fundamental del acceso a la información, es decir, la publicidad como regla y el sigilo como excepción<sup>83</sup>. La publicación compulsoria del Registro Electoral se encuadra en la obligación de transparencia activa del Estado, uno de los despliegues de este principio. Una otra consecuencia es que el derecho de acceso a la información “debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones, el cual debe ser interpretado de manera restrictiva, de forma tal que se favorezca el derecho de

---

<sup>81</sup> Vid. Resolución AG/RES. 2607 (XL-O/10). Ley modelo Interamericana sobre Acceso a la Información. 8 de junio de 2010.

<sup>82</sup> Vid. artículos 108s, 162, 109g, 212, entre otros, de la nueva Constitución.

<sup>83</sup> Vid. Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 92; CIDH. Informe Anual 2003. OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 70 rev. 2. 29 de diciembre de 2003. Vol. II, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, Informe sobre Acceso a Información en el Hemisferio, párr. 32.



acceso a la información”<sup>84</sup>. El Principio 4 de ambas Declaraciones sobre el tema va más allá y consagra que estas limitaciones apenas se justifican “en el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas”.

En ese sentido, aunque las excepciones a la publicidad de sesiones de órganos públicos sean *a priori* adecuadas con los requisitos del artículo 13.3, ya que mencionan “razón de interés de estado”<sup>85</sup>, “seguridad estatal, moralidad, orden público o el respeto a la persona agraviada por el delito o a sus familiares”, el conjunto del proyecto, asociado a los elementos estructuradores del régimen, sugiere un nivel desproporcionado de discrecionalidad del Estado en el balance de estos derechos. En el caso de la Asamblea Nacional, que concentra poderes prácticamente ilimitados, la simple justificativa del “interés de estado” puede resultar en arbitrariedades. Dada la esencialidad del acceso a la información como derecho humano que posibilita el ejercicio de otros derechos humanos, cabe siempre al Estado demostrar concretamente la absoluta necesidad de su restricción<sup>86</sup> (conforme los estándares de sociedades democráticas).

Estos análisis más amplios, que consideran el contexto normativo y político del país, y también las ponderaciones sobre normas de interpretación de derechos previamente mencionadas, señalan un probable límite a la plena realización del acceso a la información en Cuba. Los avances del proyecto de reforma constitucional pueden ser comprometidos en caso de que las hipótesis de restricción de acceso por el Estado se vuelvan efectivamente la regla. Eso refuerza la necesidad de que la regulación prevista en el artículo 53 siga los estándares internacionales de forma a modular mínimamente esa dinámica.

Finalmente, es importante subrayar que los límites y desafíos mencionados sobre la libertad de expresión, en los demás capítulos, pueden aplicarse también al acceso a la información, justamente por el vínculo estrecho y complementar entre ambos. Como ejemplo, se mencionan las implicaciones del monopolio de las comunicaciones, de las restricciones a la actividad periodística y a las manifestaciones culturales sobre la circulación de informaciones en la sociedad.

---

<sup>84</sup> Vid. CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08), Principios sobre el derecho de acceso a la información, 7 de agosto de 2008.

<sup>85</sup> Vid. Artículo 110 de la nueva Constitución.

<sup>86</sup> Vid. El Derecho de Acceso a la Información en el Marco Jurídico Interamericano. (CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, OEA Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.9/12, p. 06, párr. 12).



#### **4. Derechos de reunión y asociación**

##### *Contenido del proyecto*

La última versión del proyecto de reforma constitucional dispone sobre los derechos de reunión, manifestación y asociación en el artículo 56, que determina: “Los derechos de reunión, manifestación y asociación, con fines lícitos y pacíficos, se reconocen por el Estado siempre que se ejerzan con respeto al orden público y el acatamiento a las preceptivas establecidas en la ley”. También se hace referencia a la libertad de asociación en los artículos 14, 20 y 22.

El primero “reconoce y estimula a las organizaciones de masas y sociales” y prevé que estas organizaciones, además de representar sus intereses específicos, deberán incorporar “las tareas de la edificación, consolidación y defensa de la sociedad socialista”. La ley establece los principios generales en que estas organizaciones se fundamentan y “reconoce el desempeño de las demás formas asociativas.” El artículo 20 menciona los “colectivos laborales” y el artículo 22 reconoce el derecho de propiedad de las organizaciones políticas, de masa y sociales.

El principal cambio, en el artículo 56, se deriva de la condicionante “siempre que se ejerzan con respeto al orden público y el acatamiento a las preceptivas establecidas en la ley.” El texto vigente afirma que los ciudadanos titulares de estos derechos, bien como las organizaciones de masa y organizaciones sociales, dispongan de los medios necesarios a dichos fines y además que los miembros de estas organizaciones gocen de “amplia libertad de palabra y opinión”.

##### *Avances, retrocesos y límites frente a los estándares internacionales*

Los derechos de reunión y asociación son reiteradamente reconocidos por la CIDH y por la jurisprudencia de la Corte IDH como garantías sustanciales contra el arbitrio del Estado y para la existencia y funcionamiento de sociedades democráticas.<sup>87</sup> Ambos, así como la libertad de expresión con que se relacionan íntimamente, presuponen obligaciones negativas y positivas en el Estado, en el sentido de garantizar, más allá de meras formalidades, también las reales condiciones para su ejercicio.

La libertad de asociación es garantizada en los marcos normativos regionales, que preceptúan, conjuntamente, que todas las personas tienen el derecho de asociarse

---

<sup>87</sup> Vid. Informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas (OEA/Ser.L/V/II.124, Doc. 5 rev.1, 7 marzo 2006, párr. 50).



libremente “para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de otra índole”<sup>88</sup>. Uno de los más importantes elementos sustantivos de esta libertad, según entiende la Corte IDH, es la facultad de elección, que deben tener los individuos, sobre cómo ejercerla, y con qué finalidad, ya que la única limitación establecida *a priori* es que se trate de una finalidad lícita. A este respecto, en el caso *Huilca Tecse vs. Perú*, se entendió “que [...] la libertad de asociación, implica la potestad de elección respecto de cómo ejercerla. En este sentido, un individuo no goza del pleno ejercicio del derecho a la libertad de asociación, si en realidad esta potestad es inexistente o se reduce de tal forma que no pueda ponerla en práctica.”<sup>89</sup>

Si es verdad que el texto constitucional en el garantiza, por sí solo, el ejercicio de los derechos en la práctica, también es verdad que ello puede crear obstáculos y flexibilizaciones indebidas. En ese sentido, una de las principales críticas a la previsión de la Constitución actual sobre la libertad asociativa es su necesaria vinculación a las organizaciones de masa, que, por su propia naturaleza, tienen una finalidad última preestablecida, aunque puedan defender intereses específicos. Dentro de este contexto, se entiende que la propia concesión de “amplia libertad de palabra y opinión” a los miembros de estas organizaciones es asignada a su rígido propósito de defensa de los “fines de una sociedad socialista”.

La fundamental diferencia del proyecto de reforma es la previsión de la libertad de asociación (bien como de reunión y manifestación) en un sentido general, en el artículo 56, sin previa especificación de las formas de ejercicio de estos derechos o finalidades a que se destinan. En esta propuesta, los límites establecidos son “respeto al orden público y el acatamiento a las preceptivas establecidas en la ley”, lo que, por lo menos en teoría, representa un avance, ya que abre espacio para la profundización del debate y para la disputa de significados a nivel de legislación infra constitucional.

La disciplina de las organizaciones de masa y sociales se mantuvo aparte en el artículo 14 del proyecto de reforma, con la diferencia positiva de que reconoce también las “demás formas asociativas”. Por último, se destaca la mención explícita a organizaciones políticas en el artículo 22 en contraposición al texto

---

<sup>88</sup> Vid. artículo XXII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) y artículo 16 de la Convención Americana de los Derechos Humanos (1969).

<sup>89</sup> *Vid.* *Huilca Tecse Vs. Perú* (Corte IDH, sentencia de 3 de marzo de 2005, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 69).



actual, que trata de actividades políticas en algunos tramos, pero siempre junto a órganos establecidos dentro de la estructura socialista del Estado. Estos avances son esenciales por la estatura de la libertad de asociación, cuya restricción no afecta apenas el individuo, sino “también el derecho y la libertad de determinado grupo a asociarse libremente, sin miedo o temor, de donde resulta que el derecho protegido por el artículo 16 tiene un alcance y un carácter especial.”<sup>90</sup>

Según los marcos interamericanos, la libertad de reunión garantiza a los individuos el derecho “a reunirse pacíficamente con otras, en manifestación pública o en asamblea transitoria, en relación con asuntos de interés común de cualquier naturaleza”<sup>91</sup>. Se considera que la interrelación entre las libertades de reunión y expresión está sobre la base del derecho de manifestación pública<sup>92</sup> y, consecuentemente, de una participación social amplia, accesible y democrática. Así como en la Constitución cubana actual, el proyecto de reforma dispone sobre el derecho de reunión y manifestación en un único artículo, el ya referido artículo 56, que *a priori* amplía el alcance de esta libertad y la desvincula de grupos y organizaciones sociales determinadas.

Con estas consideraciones hechas, cabe discurrir brevemente acerca de los límites del proyecto en relación a la garantía plena de los derechos de reunión, manifestación y asociación.

La referencia a la “previsión en ley” y “respecto a la orden pública” como limitadores de las libertades de reunión y asociación reproduce los mismos cuestionamientos hechos previamente sobre las normas interpretativas generales del proyecto. Eso se debe a que, a ejemplo de la libertad de expresión, los artículos 15 y 16 de la CADH establecen los mismos criterios para eventuales restricciones legítimas: “restricciones previstas por la ley, que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos o libertades de los demás”.

Además, la discusión sobre el criterio de la “orden pública” es especialmente relevante cuando se habla de manifestaciones públicas y la constante tensión con la idea de “manutención de la orden”. Al respecto, la CIDH recuerda que “en

---

<sup>90</sup> Vid. *Huilca Tecse Vs. Perú* (Corte IDH, sentencia de 3 de marzo de 2005, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 69).

<sup>91</sup> Vid. artículo XXI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948).

<sup>92</sup> Vid. Informe sobre Manifestaciones Públicas como Ejercicio de la Libertad de Expresión y la Libertad de Reunión. (RELE Informe anual 2005, Cap. V).



democracia, los Estados deben actuar sobre la base de la licitud de las protestas o manifestaciones públicas y bajo el supuesto de que en el constituyen una amenaza al orden público<sup>93</sup>. Esta presunción debe estar establecida en los ordenamientos jurídicos de los Estados, clara y explícitamente, y aplicarse a todos sin discriminación<sup>94</sup>. Si las disposiciones jurídicas en él están claras, deben aclararse o, en su caso, interpretarse a favor de quienes ejerzan el derecho a la libertad de reunión pacífica y la libertad de expresión<sup>95</sup>. Se trata, por lo tanto, de un punto que inspira cautela y atención acerca de su futura aplicación a las reuniones y manifestaciones públicas.

Además de este, el límite más notable para que existan avances efectivos en los derechos de reunión, manifestación y participación es que las leyes infra constitucionales que regulan concretamente estas libertades, a ejemplo de la Ley de Asociaciones, ni siquiera reconocen las hipótesis de reuniones y asociaciones de carácter político e ideológico. Así, las alteraciones propuestas en el proyecto de reforma constitucional no son suficientes para que haya un cambio real en la situación de las manifestaciones públicas y de las asociaciones para fines políticos en Cuba.

La nueva redacción hace aún más urgente una reglamentación coherente con los estándares internacionales de derechos humanos, bajo pena de permitir interpretaciones del sentido de “orden pública” y de los otros parámetros para restricciones que excluyan manifestaciones y asociaciones contrarias al *status quo*.

## 5. Derechos políticos y participación

### *Contenido del proyecto*

El derecho de participación de individuos y grupos en los asuntos del Estado es reconocido en el proyecto de reforma constitucional de Cuba en varios momentos,

---

<sup>93</sup> Vid. Informe Anual 2016 (CIDH, Capítulo IV.B, Venezuela, párr. 160); y Comunicado de prensa No. R109/17, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la CIDH condena restricciones arbitrarias de la Libertad de Expresión y de Reunión en Venezuela, 29 de julio de 2017.

<sup>94</sup> Vid. Informe Anual 2015 (CIDH, Capítulo IV.A, “Uso de la Fuerza”, párr. 65); Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai (ONU, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/23/39, 24 de abril de 2013, párr. 50); e Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai (A/HRC/20/27, 21 de mayo de 2012, párr. 26).

<sup>95</sup> Vid. Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai (ONU, Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/23/39, 24 de abril de 2013, párr. 50).



a partir de la directriz general expresa por el artículo 3<sup>96</sup>: “En la República de Cuba la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, del cual dimana todo el poder del Estado. El pueblo la ejerce directamente o por medio de las Asambleas del Poder Popular y demás órganos del Estado.”

Las disposiciones del proyecto se dividen en menciones genéricas al derecho de participación social, directivas sobre la participación directa en la conducción de políticas y en la organización del Estado y artículos sobre el ejercicio de los derechos de sufragio.

El primer caso es ejemplificado por los artículos 88 y 89, que consagran obligaciones complementares del Estado, sociedad y familia con la finalidad de asegurar la plena participación social de personas adultas y personas con discapacidad. Se trata de una previsión que no existe explícitamente en la Constitución actual y refleje las inclusiones generales relativas a derechos humanos en el proyecto en discusión.

La participación directa en los asuntos del Estado, a su vez, surge en el artículo 20, según el cual “los trabajadores participan en los procesos de planificación, regulación, gestión y control de la economía” por medio de los colectivos laborales y en el artículo 32d, que trata del fomento y promoción de las ciencias, cultura y educación por medio de, entre otras medidas, la participación ciudadana. En el artículo 198, que trata de los Consejos Populares, se abre la posibilidad de que miembros de organizaciones sociales y de masa participen de reuniones y contribuyan con los procesos decisorios. El proyecto de nueva Constitución también menciona los mecanismos formales de participación directa individual en la política, como los plebiscitos<sup>97</sup>, referéndums<sup>98</sup>, consultas populares<sup>99</sup> e iniciativa legal popular<sup>100</sup>.

Se trata de un conjunto de dispositivos importante, en la medida en que el texto constitucional actual vincula todas las hipótesis de participación directa en las políticas del Estado (con excepción de los plebiscitos, referéndums y consultas) a

---

<sup>96</sup> Este mandamiento aparece también en el artículo 204, que dispone sobre derechos políticos y elecciones: “Todos los ciudadanos, con capacidad legal para ello, tienen derecho a intervenir en la dirección del Estado, bien directamente o por intermedio de sus representantes elegidos para integrar los órganos del Poder Popular (...)”.

<sup>97</sup> Vid. artículos 80d, 211 de la nueva Constitución.

<sup>98</sup> Vid. Artículos 80d, 211. *Ibidem*.

<sup>99</sup> Vid. Artículos 80d, 200a, 211. *Ibidem*.

<sup>100</sup> Vid. Artículos 164k, 227f. *Ibidem*.



las formas predeterminadas de organización y asociación<sup>101</sup>. Por ejemplo, en la Constitución vigente la participación en las actividades y políticas científicas, culturales y educacionales<sup>102</sup> es promovida solamente “a través de las organizaciones de masas y sociales del país”.

Cuanto al tercer aspecto - de la participación por medio de la elección de miembros de los órganos representativos del Estado - algunos de los derechos expresamente garantizados en el proyecto en discusión, de manera bastante semejante al texto vigente, son: inscripción en el registro electoral, proposición e indicación de candidatos, elegibilidad, revocación de mandatos<sup>103</sup>, control indirecto de las actividades de los órganos estatales<sup>104</sup>, y participación en elecciones periódicas, con voto libre, igual, directo y secreto<sup>105</sup>.” Por otro lado, el proyecto innova al crear el Consejo Electoral Nacional, con el objetivo de “organizar, dirigir y supervisar las elecciones, consultas populares, plebiscitos y referendos que se convoquen” y garantizar “la confiabilidad, transparencia, celeridad, publicidad, autenticidad e imparcialidad de los procesos de participación democrática”.

El derecho de petición, entendido como el derecho de cada individuo o grupo de invocar la atención de las autoridades sobre alguna cuestión o situación de relevancia pública de acuerdo con sus intereses, también es contemplado en diversos puntos del proyecto y representa un despliegue del derecho más amplio a la participación. El artículo 61 del proyecto, por ejemplo, reafirma el derecho amplio a dirigir quejas y peticiones a las autoridades, con la diferencia importante, en relación al texto actual, de que exige de las autoridades “respuestas oportunas, pertinentes y fundamentadas”.

Además, el proyecto desmenuza las previsiones sobre el relacionamiento entre la población y los diputados de las Asambleas Nacionales y Municipal, que no deben apenas rendir cuentas y “mantener contacto con sus electores, oír sus planteamientos, sugerencias y críticas, y explicarles la política del Estado”<sup>106</sup> sino también solicitar informaciones de los órganos competentes y darles conocimiento sobre todas las informaciones, críticas y solicitudes provenientes de sus

---

<sup>101</sup> Vid. ejemplos: artículos 16 y 50 de la Constitución actual.

<sup>102</sup> Vid. artículo 39ch6 de la Constitución actual.

<sup>103</sup> Estos derechos se mencionan en el artículo 80 de la nueva Constitución.

<sup>104</sup> Vid. Artículo 101 de la nueva Constitución.

<sup>105</sup> Vid. artículos 104 y 204. *Ibidem*.

<sup>106</sup> Vid. artículo 84 de la Constitución actual.





interesados, para responderles satisfactoriamente.<sup>107</sup> El artículo 200 del proyecto reúne todas estas obligaciones, en la esfera de las Asambleas Municipales, “a los efectos de garantizar los derechos de petición y de participación ciudadana”.

*Avances, retrocesos y límites frente a los estándares internacionales*

Los llamados derechos políticos, también denominados “derechos de sufragio y participación en el gobierno” incluyen, de un lado, la participación “en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”<sup>108</sup> y, de otro, el derecho a “participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.”<sup>109</sup> Un tercer elemento de los derechos políticos, establecido por la CADH, es el acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas del país.

Tanto la CIDH como la Corte IDH tienen, a lo largo de los años, conferido mayor densidad a la interpretación de estos derechos. La Comisión, que ya incluyó Cuba en diversos Capítulos IV de sus Informes anuales, consideró que “...el libre ejercicio del derecho de participación en el gobierno requiere además el respeto de otros derechos humanos, en especial de la libertad y seguridad personal. De la misma forma, la plena vigencia de la libertad de expresión, asociación y reunión es imprescindible para la participación directa en la toma de decisiones que afectan a la comunidad”<sup>110</sup>.

Partiendo del presupuesto de que las libertades de expresión, reunión y asociación son requisitos para los derechos de participación política, la Corte IDH, en el reciente y emblemático caso *Castañeda Gutman vs México*, se pronunció sobre los elementos esenciales de la democracia representativa, así comprendidos: “el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos”<sup>111</sup>. La Corte también ha reiterado que, para la efectividad de todos estos

---

<sup>107</sup> Vid. artículos 194, 195 y 200 de la nueva Constitución

<sup>108</sup> Vid. artículo 23 de la Convención Americana de los Derechos Humanos (1969).

<sup>109</sup> Vid. artículo XX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948).

<sup>110</sup> Vid. Informe 67/06 (CIDH 2006, párr. 256).

<sup>111</sup> Vid. *Castañeda Gutman v. México* (Corte IDH, párr. 142, citando el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana).



derechos, no basta su reconocimiento formal, a nivel de la Constitución o de la legislación ordinaria<sup>112</sup>.

Considerados estos principios, el proyecto de reforma constitucional trae algunos avances para los derechos políticos y la participación social, pero todavía no llega a cumplir con la efectividad deseada para estas libertades. Cuanto a los puntos positivos, se destaca, en primer lugar, la inclusión de previsiones más amplias de participación directa de la población en el diseño e funcionamiento de políticas, sin la necesidad de intermediación de las organizaciones sociales y de masa en todos los casos. Además, la sistematización en diferentes artículos y el mayor detallismo de los derechos de participación y petición es una medida importante para darles más substancia. En ese sentido, la obligación de las autoridades de no apenas responder, sino también fundamentar las respuestas a todas las manifestaciones y peticiones de ciudadanos representa un avance.

Finalmente, es saludable la creación del Consejo Electoral Nacional, que, al menos en teoría, cumplirá un papel importante en el control de la regularidad, idoneidad y legitimidad de los procesos electorales y de los mecanismos individuales de participación directa en la política.

Por otro lado, lo que se extrae de más significativo de los estándares internacionales sobre el tema de los derechos políticos es su naturaleza sistémica e indisoluble de la plena garantía de las libertades de expresión, asociación y reunión, bajo pena de volverse apenas una previsión formal. Así, los cambios mencionados naturalmente encuentran límites en todos los problemas ya apuntados sobre la garantía de estos derechos, esenciales para una participación política genuina.

Además, un segundo límite importante que se opone al pleno avance de los derechos políticos en esta propuesta de reforma constitucional es la inmutabilidad de los elementos estructurales del régimen, a ejemplo de falta de independencia y autonomía entre los Poderes (incluso el Poder Judicial) y de la posición del Partido Comunista de Cuba (PCC) en relación a las instituciones, lo que reduce sustancialmente su autonomía y legitimidad. En resumen, la reforma no propone cambios estructurales en el sistema, que por su vez no coincide con los elementos que caracterizan las democracias representativas. En estos parámetros, aunque existan cambios importantes, los derechos políticos no pueden existir y/o ser

<sup>112</sup>

Vid. *Yatama vs. Nicaragua* (Corte IDH 2005b, 89, párr. 201).



ejercidos en su plenitud, como se sabe que ocurre actualmente, en la práctica, durante elecciones y en otras instancias de participación.

### **Límites generales, desafíos y oportunidades para reglamentación futura.**

En suma, lo que se buscó reunir en esta sección del Informe fue el conjunto de cambios propuestos en el proyecto de reforma constitucional de Cuba, específicamente sobre los derechos ligados a la libertad de expresión e información, para luego presentar algunos apuntes sobre avances, retrocesos y limitaciones transversales a los estándares internacionales de derechos humanos. A partir de eso, se parte para un brevísimo análisis de los desafíos generales que la Reforma impone, así como las oportunidades para el futuro.

Los límites identificados a lo largo de todo el texto se dividen en dos categorías: los primeros, que se optó por nombrar estructurales, son aquellos relacionados al propio diseño del régimen cubano socialista, a ejemplo de la noción genérica de traición a la patria, de la posición supra institucional del partido dirigente y de la falta de autonomía e independencia de los órganos públicos, incluso los destinados a la fiscalización y control. Se incluye en ese grupo también la continuidad de una histórica posición subordinada de los tratados internacionales, incluso los de derechos humanos, en el ordenamiento jurídico patrio.

Como consecuencia de estos límites, que dificultan la concreción de los derechos analizados en todas las esferas e instancias, es absolutamente necesario un seguimiento cercano de esta Comisión, a fin de evaluar los desdoblamientos del proceso de Reforma Constitucional y seguir presionando por cambios estructurales.

Además de éstos, hay también los límites que se derivan de la redacción del proyecto y de la necesidad de regulación de la mayor parte de sus artículos. Dispositivos que pueden provocar ambigüedades, como el artículo 45 que estipula la norma de interpretación de los derechos y garantías constitucionales, requieren un complemento robusto de legislación infraconstitucional a fin de orientar su aplicación de forma más favorable a las libertades ciudadanas. En otros casos, como la actividad periodística, la libertad de asociación y los derechos políticos, es urgente la presión por cambios en la legislación vigente, que en su forma actual hace inviable el goce de los avances obtenidos en la Constitución.



Por otro lado, en el caso del acceso a la información, específicamente, se abre una oportunidad interesante de incidencia para que la reglamentación exigida por el artículo se dé en moldes más cercanos a los estándares internacionales, con destaque para la Ley Modelo Interamericana.

De esta forma, la situación que se desarrolla con la reforma constitucional es claramente de relativos avances, pero con la salvedad de que será necesaria una conjunción de esfuerzos para buscar reglamentos adecuados y oportunos, sin perder de vista ciertos cambios estructurales sin los cuales el alcance de las libertades de expresión, información, asociación, reunión y los derechos políticos siempre será limitado en el país.



## **Peticiones para la Honorable Comisión Interamericana de Derechos Humanos con motivo de la presente Audiencia Temática**

Tras las consideraciones expuestas en el presente informe, la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información hace las siguientes peticiones a la Honorable Comisión y a su Relatoría Especial para la Libertad de Expresión:

**PRIMERO**, teniendo en cuenta la situación de los derechos humanos en general, pero en particular, de las libertades de expresión, prensa y asociación, así como del derecho al acceso a la información pública, solicitamos que la Honorable Comisión y la Relatoría Especial elaboren un análisis y emitan un pronunciamiento claro respecto de los avances y retrocesos que, sobre la materia, contemple la Constitución reformada de Cuba, y su compatibilidad con los estándares internacionales, en caso de ser aprobada por los ciudadanos el próximo 24 de febrero.

**SEGUNDO**, que la Honorable Comisión y su Relatoría Especial hagan seguimiento a las leyes y reglamentos que se emitan, a consecuencia de la entrada en vigencia de las reformas a la Constitución de Cuba, en caso de esta ser aprobada por los ciudadanos en los próximos días.

**TERCERO**, que la Honorable Comisión preste especial atención a las peticiones de medidas cautelares relacionadas con casos que ocurran en Cuba, pero especialmente sobre el derecho a la libertad de expresión, y las atienda en consideración de la urgencia con la que son requeridas.

**CUARTO**, que se inste al Estado de Cuba, en cumplimiento de sus compromisos internacionales, a respetar plenamente y garantizar el pleno ejercicio de las libertades de expresión, prensa y asociación, así como el acceso a la información pública de sus ciudadanos.

Señores Comisionados, Señor Relator, Señor Secretario Ejecutivo, muchas gracias.