

El Código de las Familias: un ejemplo de participación ciudadana y democracia directa en Cuba.

Autor: Coordinadora latinoamericana de solidaridad de Bruselas, Bélgica
21/03/2022

Introducción

En Cuba existen diferentes formas de participación ciudadana, tanto de democracia representativa como directa. Por un lado, el pueblo elige regularmente a sus representantes en la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) y en la Asamblea Municipal del Poder Popular (AMPP). Por otra parte, la Constitución establece la participación ciudadana como principio esencial de la gobernabilidad. De esta manera, la ciudadanía interviene directamente en el establecimiento de las principales normas, leyes y políticas públicas del país [Ferrari Yaunner, Barbachán Betancourt 2022]. El artículo 3 de la Constitución reconoce la soberanía popular y el artículo 80 establece el derecho a participar en elecciones, plebiscitos, referéndums y consultas populares. Estos cuatro mecanismos se detallan en la Ley Electoral. Además, el artículo 80 de la Constitución prevé otros mecanismos de participación democrática, como la posibilidad de revocar los poderes.

La nueva Constitución de 2019 se desarrolló a través de estos mecanismos específicos de la democracia cubana, que articulan dimensiones tanto indirectas (votación en la Asamblea Nacional) como directas (consulta popular y referendo). Lo mismo ocurrió con el nuevo Código de las Familias, que se elaboró al mismo tiempo.

En este artículo nos proponemos analizar un caso concreto: la forma en que una reivindicación, originalmente local, se abrió camino hasta la Constitución y el Código de las Familias. Mostraremos cómo las aspiraciones de grupos activistas LGBTI+ (lesbianas, gays, bisexuales, trans-géneros, intersexuales y más) y la voluntad política del gobierno sobre la cuestión de la legalización del matrimonio entre personas del mismo sexo fueron sometidas a un proceso de amplia consulta popular. Esto se incorporó a una nueva ley a través de un proceso de democracia directa e indirecta que tuvo lugar a lo largo de varios años y dio lugar a la formulación de un Código de las Familias inclusivo.

La cuestión de la apertura o no del matrimonio a las parejas del mismo sexo implica el posicionamiento cultural, ético, moral e incluso político de la sociedad cubana. Veremos que a través de las campañas de democracia participativa para la elaboración de la nueva Constitución y el Código de las Familias, la actitud de los cubanos y cubanas ha evolucionado. El tema del matrimonio entre personas del mismo sexo provocó inicialmente una intensa discusión, hasta el punto de que el legislador sugirió que se crearan mejores condiciones para un mayor y más profundo intercambio de opiniones y propuestas a nivel popular de manera que el proceso constituyente no se centrara exclusivamente en la cuestión del matrimonio. En tal sentido, desde el 16 de julio de 2019 se constituyó el Grupo de Trabajo Temporal coordinado por el Ministerio de Justicia e integrado por reconocidos expertos del Tribunal Supremo Popular, la Fiscalía General de la República, el

Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Organización Nacional de Bufetes Colectivos, la Unión Nacional de Juristas de Cuba, la Federación de Mujeres Cubanas, el Centro Nacional de Educación Sexual, la Oficina Nacional de Estadísticas e Información y la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana, que elaboró las propuestas de Políticas y 20 versiones del anteproyecto del Código de las Familias, llamado también el código de los afectos porque todas las expresiones de la diversidad familiar y el derecho de cada persona a constituir una familia en coherencia con la Constitución de la República y sus principios de igualdad, no discriminación y dignidad humana; fortalece la responsabilidad familiar desde el punto de vista emocional, educacional, formativo y económico en la atención a sus miembros; actualiza y perfecciona las instituciones jurídico familiares; prevalece el interés superior de los niños, niñas y adolescentes; y se define mejor su derecho a ser escuchados; potencia la igualdad de género en el espacio familiar; reconoce el derecho de abuelas, abuelos y otros parientes consanguíneos, afines y de otra naturaleza y de niños, niñas y adolescentes a una armónica y cercana comunicación entre ellos en el entorno familiar; potencia la autodeterminación, preferencias y la igualdad de oportunidades en la vida familiar de las personas adultas mayores y aquellas en situación de discapacidad; protege la maternidad y la paternidad y la promoción de su desarrollo responsable en sinergia con el respeto a los derechos de niñas, niños y adolescentes en el ámbito familiar; introduce la gestación solidaria; amplía las variantes del régimen económico del matrimonio para lograr mayor autonomía de los cónyuges en la decisión más favorable a sus intereses; expresa el derecho a una vida familiar libre de violencia en cualquiera de sus manifestaciones y presenta fórmulas protectoras frente a estas situaciones; brinda soluciones a los conflictos transnacionales que se deriven de las migraciones o de las relaciones entre personas cubanas y extranjeras; fortalece el papel de los Tribunales ante los litigios familiares; las competencias de la Fiscalía, la presencia de estos asuntos en el ámbito notarial y la responsabilidad del Ministerio de Justicia en la defensa y protección de las personas en situación de vulnerabilidad en el ámbito familiar; y compatibiliza su contenido con los tratados internacionales en esta materia ratificados por la República de Cuba.

El pueblo cubano debatió la concepción de la familia que quería consagrar en la ley y situó el amor, el afecto, la solidaridad y la responsabilidad en lo más alto de los valores familiares.

Estos ejercicios de democracia participativa permiten, por tanto, observar cómo el legislador escuchó primero una demanda local (la de la comunidad LGBTI+ militante) y respondió llevando la cuestión del matrimonio entre personas del mismo sexo y otros temas a un debate público que se desarrolló durante varios años antes de convertirse en ley.

Proceso constituyente

La nueva Constitución, que entró en vigor en 2019 y sustituye a la de 1976, se redactó en el contexto de una amplia consulta pública. Un proceso más amplio de revisión constitucional había estado en marcha desde 2006 [Burgos 2017] y en 2018 la Asamblea Nacional nombró un comité para redactar el nuevo texto.

Originalmente, la reforma de la Constitución no pretendía abordar la cuestión del matrimonio entre personas del mismo sexo, aunque el texto sí aborda la cuestión de la inclusión social y la familia en general. El tema se implementó bajo el doble impulso de grupos activistas LGBTI+, que habían

lanzado una campaña pública ya en diciembre de 2017, y Mariela Castro Espín, directora del Centro Nacional de Educación Sexual (CENESEX).

La Asamblea Constituyente se desarrolló en varias etapas: se votó un proyecto de Constitución en la Asamblea Nacional, al que siguieron varios meses de consulta popular y luego volvió a la Asamblea Nacional con un segundo proyecto, que se votó antes de ser sometido a referéndum popular.

Los debates en la Asamblea Nacional del Poder Popular incluyeron desde el principio la cuestión del matrimonio entre personas del mismo sexo, que fue introducida por la diputada Mariela Castro Espín. En general, la propuesta fue bien recibida y se incluyó en el proyecto de Constitución en el artículo 68, que trata de la igualdad de género, el matrimonio y la familia. Según la diputada, este artículo garantizaba la plena protección de las personas independientemente de su orientación sexual o identidad de género. Esta inclusión se consideró una garantía esencial de los derechos humanos. "Esta propuesta de protección es resultado de la madurez alcanzada por el proceso revolucionario, que legitima y ampara relaciones sociales que se materializan en varios tipos de familia de lo cual se desprende el deber del Estado de protegerlas y no discriminarlas [Antón 2018]". Además, el proyecto de Constitución ha sido construido para combatir la discriminación relacionada con la orientación sexual y la identidad de género (en los artículos 39 y 40). Así, el artículo 68 propuesto formaba parte de un marco coherente para la inclusión y la igualdad.

Durante los debates parlamentarios, la Secretaria General de la Federación de Mujeres Cubanas, Teresa Amarelle Boué, también subrayó la importancia de dejar de limitar el matrimonio a la unión consensual entre un hombre y una mujer. Miguel Díaz-Canel, entonces Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, hoy Presidente de la República, afirmó también su compromiso con el principio de igualdad, inclusión y lucha contra la discriminación, al igual que numerosos diputados. El secretario del Consejo de Estado anunció que la Asamblea Nacional había aprobado por unanimidad la nueva Constitución, incluida su disposición que define el matrimonio como "la unión entre dos personas", sin referencia a su sexo.

Sin embargo, a partir de junio de 2018, varias congregaciones religiosas se opusieron firmemente a este aspecto de la reforma constitucional y lideraron una campaña que fue descrita como una "guerra de carteles", haciendo visible las contradicciones entre algunas comunidades cristianas y grupos LGBTI+ [Lotto Persio 2018, IPS Cuba 2018]. La nueva Constitución aborda muchos aspectos de la vida cubana, como la economía, la salud, los salarios, los medios de comunicación y también la familia. Para no cristalizar el debate en torno al tema del matrimonio, se decidió posponerlo para más adelante, optando por una formulación neutra, dejando para un futuro Código de las Familias la especificación de la definición legal del matrimonio.

El proyecto de Constitución se sometió entonces a un debate nacional que duró tres meses, del 13 de agosto al 15 de noviembre de 2018. De los 11 millones de cubanos y cubanas de todas las edades, 7,5 millones participaron en la consulta popular, que se desarrolló en más de 130.000 debates en barrios, universidades, escuelas, empresas e incluso en las calles. Los debates fueron coordinados por personas implicadas en la vida de los barrios, por representantes electos de diversos órganos locales, por miembros del Partido Comunista de Cuba, por delegados de zona o de circunscripción, o por ciudadanos de a pie con conocimientos jurídicos. Se creó un sitio web dedicado a la consulta popular, así como material didáctico; se distribuyó por toda la isla el texto del proyecto de

Constitución y se colocaron carteles para fomentar la participación en la consulta popular. En las reuniones se dejó claro a los participantes que no se trataba de debatir el texto, sino de modificarlo, enmendarlo, suprimir artículos o añadir otros, cambiar la redacción o aclarar algún punto. Los ponentes y los representantes electos locales terminaron cada reunión recopilando las propuestas que se enviaron a la Asamblea.

El proceso de co-construcción del texto constitucional fue posible gracias al trabajo de divulgación y explicación, pero también porque los cubanos tienen un alto nivel de educación, lo que les permite entender los temas en juego en la consulta popular y el contenido del proyecto de Constitución, pero también criticarlo y modificarlo¹.

En total, las peticiones de modificaciones, adiciones o supresiones se sintetizaron en casi diez mil propuestas tipo, la mitad de las cuales se mantuvieron, y la otra mitad no tenían contenido constitucional sino que expresaban dudas o preguntas [Telesur 2020].

Al final, el 60% de los artículos fueron enmendados en la consulta popular. El 21 de diciembre de 2018, el proyecto modificado de Constitución volvió a la Asamblea Nacional del Poder Popular, que aprobó la versión definitiva. Esta fue sometida a referendo popular el 24 de febrero de 2019, y fue aprobada con 87% de los votos y 84% de la participación.

Así, la nueva Constitución fue sometida a la democracia participativa en dos formas diferentes: una consulta popular para enmendar el proyecto de Constitución, y un referéndum para ratificar el texto construido con el conjunto de la población.

El código de la familia

La cuestión de la familia y el matrimonio, que había quedado en suspenso durante el proceso constituyente, se sometió a consulta popular tres años después, durante la redacción del Código de las Familias. El 15 de septiembre de 2021 se elaboró un primer proyecto de ley, en el que el matrimonio se definía como "la unión consensuada entre dos personas" y ya no como la unión de un hombre y una mujer. Del mismo modo, los padres ya no se definían por su sexo, mientras que el derecho a la paternidad y el derecho a diferentes formas de procreación médicamente asistida (conocido como "procreación solidaria") eran de nueva concepción.

El texto fue sometido a consulta popular entre febrero y abril de 2022, en 80.000 reuniones en las que 6 millones de cubanos y cubanas discutieron, criticaron y enmendaron la propuesta de ley. La participación masiva estuvo garantizada por coordinadores políticos, delegados del Poder Popular y organizaciones sociales y de masas.

En estos debates se expresaron cerca de 400.000 opiniones, de las cuales más del 60% se mostraron a favor del texto y el 20% expresaron su acuerdo con modificaciones. Los temas más debatidos fueron, como era de esperar, el matrimonio, la responsabilidad parental y la maternidad subrogada.

Para construir y alimentar el debate público, unos 800 abogados realizaron una importante labor de divulgación del texto de la ley para hacerlo comprensible a la población [Romero Chang 2022]. Los

¹ La tasa de alfabetización en Cuba es casi del 100% [UIS 2023], el 100% de los estudiantes completan la escuela primaria, el 94% se gradúan de secundaria y el 59% han completado estudios preuniversitarios o técnicos [Unicef 2019].

aportes de los debates públicos y la consulta ciudadana fueron decisivos para enriquecer el texto de la ley. Así, el 6 de junio de 2022, la Asamblea Nacional votó la vigésima quinta versión del Código de las Familias, que incluyó las enmiendas realizadas por la amplia consulta pública que modificó el 49% de sus artículos [Puig Meneses 2022].

Tras ser sometido a los parlamentarios, el Código de las Familias fue aprobado en el referéndum con el 67% de los votos emitidos y una participación del 74%. Esta legislación convierte a Cuba en uno de los países más progresistas de América Latina [Geo magazine 2022] y la ley ha sido bien recibida por las comunidades LGBTI+ de todo el mundo [La Nación 2022, La República 2022, Le Courier international 2022, Panadés 2022, Têtu 2022].

Conclusión

La introducción del matrimonio entre personas del mismo sexo y otros temas relacionados con todas las expresiones de la diversidad familiar en la legislación cubana es un ejemplo de cómo funcionan los mecanismos de democracia directa en los aspectos más fundamentales de la legislación del país. Inicialmente incluido en el borrador de la nueva Constitución, y retirado debido a la cantidad de debate que generó el tema, fue votado por separado tres años después como parte de la redacción del Código de las Familias.

Convocar al pueblo a construir conjuntamente normas no es algo nuevo en Cuba: la primera Constitución de 1976 ya fue objeto de un proceso de redacción participativa en el que intervinieron seis millones de ciudadanos. Como en todas partes, las mentalidades evolucionan en Cuba, lo que justifica la revisión del código de la familia. La función de las instituciones cubanas es seguir y adaptarse a los cambios de la sociedad, lo que hacen a través de los mecanismos de participación ciudadana.

Además, las instituciones se esfuerzan por mejorar estos mecanismos de democracia directa. Por ejemplo, los debates sobre el Código de Familia fueron objeto de una evaluación que puso de manifiesto la necesidad de profundizar en la labor de divulgación y en las estrategias de comunicación proponiendo contenidos didácticos, creativos, éticos y estéticos para compartir mejor la información [Caballero Trujillo 2022]. Los procesos de democracia directa como la consulta popular y el referéndum no se repiten simplemente durante los grandes eventos legislativos, sino que se critican y ajustan después de cada ejercicio de participación ciudadana.

De esta forma, las instituciones cubanas garantizan el funcionamiento democrático de sus instituciones, no sólo en la función representativa que desempeña la Asamblea Nacional del Poder Popular, sino también a través de otros mecanismos de consulta directa. Estos últimos no sólo abren el debate público, sino que también dan a los cubanos la oportunidad de introducir cambios profundos en las leyes más fundamentales de su país antes de que sean ratificadas por el Parlamento y por todos los ciudadanos en referéndum.

Bibliografía

[Antón 2018] «Sube la temperatura: Igualdad de género, matrimonio y familia en la nueva Constitución », *Granma*, 22/07/2018.

[Burgos 2017] «Análisis crítico constitucional de los cambios socio-jurídicos en la Cuba actual», *Revista Direito & Práxis*, Vol. 08 (04), Rio de Janeiro, 2017.

[Caballero Trujillo 2022] «Consulta Popular del Código de las Familias: Por el bien mayor de la sociedad cubana», *Agencia cubana de noticias*, 26/04/2022.

[Ferrari Yaunner, Barbachán Betancourt 2022] « La participación popular en Cuba, sus potencialidades en el ámbito municipal », *Pensar el Derecho Cubadebate*, 28/11/2022.

[Geo magazine 2022] « Avec son nouveau Code de la famille, Cuba devient le pays le plus progressiste d'Amérique latine », *Geo magazine*, 26/09/2022.

[IPS 2018] «Comienzan a aparecer carteles *vs* matrimonio igualitario», *IPS Cuba*, 16/07/2018.

[La Nación 2022] «Cuba da la bienvenida a derechos homosexuales mientras se afianza progresista código de familia», *La Nación*, 15/11/2022.

[La República 2022] «Cuba le da bienvenida a derechos Lgbt y se afianza un Código de Familia progresista», *La República*, 14/11/2022.

[Le Courrier international 2022] « Cuba approuve le mariage homosexuel et un code de la famille progressiste », *Le Courrier international*, 26/09/2022.

[Lotto Persio 2018] « Evangelical churches in Cuba display anti-gay marriage posters against reform », *PinkNews*, 24/08/2018.

[Panadés 2022], «Un Código progresista y revolucionario», *Escambray*, 29/08/2022.

[Puig Meneses 2022] «Una ley digna y construida por los cubanos». Presidencia de la República de Cuba, 06/06/2022.

[Romero Chang 2022] «Consulta popular Código de las Familias, oportunidad para fortalecer diálogo social », *Radio Revolución*, 23/02/2022.

[Telesur 2020] «¿Qué cambios y novedades tiene la nueva Constitución de Cuba?», *TeleSUR*, 10/04/2020.

[Têtu 2022] « Mariage des homos et GPA, le doublé de Cuba », *Têtu magazine*, 27/09/2022.

[UIS] Unesco Institute for Statistics, Cuba, 2023.

[Unicef 2019] *Educación en Cuba. Hojas informativas*, 2019.