

Informe sobre la Libertad de Circulación en Cuba

Resumen Ejecutivo

Cubalex analiza las principales normas legales que regulan la libertad de circulación de los ciudadanos cubanos y presenta un estudio de las prácticas que limitan u obstaculizan el ejercicio de este derecho. En este informe recopilamos información sobre asuntos concernientes a la ciudadanía, residencia, cambio de dirección y acceso de los migrantes internos a iguales derechos y oportunidades, así como las restricciones a la libertad de salir o entrar al país. Por último, realizamos un análisis normativo de la legislación migratoria nacional y su incongruencia con los estándares internacionales de derechos humanos respecto a la movilidad, sobre todo en lo relacionado con la migración interna y externa.

Contenido

Parte I	3
Marco Legal Internacional	3
Marco legal Nacional	3
Obstáculos a la libre elección de la residencia	4
Sistema de Identificación	4
Restricciones a la libertad de circulación en zonas específicas del territorio nacional	5
Las restricciones a la movilidad durante la pandemia del COVID-19	10
Limitación de la libertad de movimiento por motivos penales	11
Relación de la limitación a la libertad de elegir la residencia y el goce de otros derechos	12
Legitimidad de las restricciones a la libertad de circulación en el contexto interno	15
Parte II	17
Libertad de salir del país	17
Marco legal internacional y nacional	17
Restricciones a la libertad de salir del país	17
El derecho de entrar en el propio país	24
Marco legal internacional y nacional	24
Restricciones al derecho a entrar en el propio país	24
La ciudadanía cubana	26
Recuperación de la residencia o domicilio legal en el país	29
Legitimidad de las restricciones al derecho a salir libremente o regresar al país	30

Parte I

Libre circulación y elección de la residencia

Marco Legal Internacional

1. El artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce el derecho a la libre circulación al proclamar que “toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado”. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), en su Artículo 12 también señala que “toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia”.
2. La libertad de circulación es una condición indispensable para el libre desarrollo de la persona y las limitaciones permisibles que pueden imponerse a este derecho no deben anularlo. El PIDCP recoge que este derecho “no podrá ser objeto de restricciones a no ser que éstas se hallen previstas en la ley, sean necesarias para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos aquí reconocidos”. (art. 12.3)
3. Desde este punto de vista, toda persona que se encuentre legalmente dentro del territorio de un Estado disfruta, dentro de ese territorio, del derecho a desplazarse libremente y escoger su lugar de residencia. En principio, los nacionales de un Estado siempre se encuentran legalmente dentro del territorio de ese Estado, y por tanto tienen derecho a circular de una parte a otra y a establecerse en el lugar de su elección. El disfrute de este derecho no debe depender de ningún objetivo o motivo en particular de la persona que desea circular o permanecer en un lugar. Todas las restricciones se deben adecuar al párrafo 3 del Artículo 12 del PIDCP.

Marco legal Nacional

4. Acorde con el artículo 52 de la Constitución de 2019, las personas tienen libertad de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional, cambiar de domicilio o residencia, sin más limitaciones que las establecidas por la ley. Entre las disposiciones normativas que regulan este derecho se encuentran las siguientes:

- a) Decreto-Ley No. 248 de 22 de junio de 2007, “Del sistema de identificación y del registro de electores”¹
- b) Resolución No. 6 de 31 de agosto de 2007 del ministro del Interior Reglamento Del sistema de Identificación y del Registro de Electores²
- c) Decreto No. 217, de 22 de abril de 1997, “Regulaciones Migratorias Internas para la Ciudad de La Habana y sus Contravenciones”³
- d) Decreto No. 293 de 29 de octubre de 2011, “Modificativo del Decreto No. 217...”⁴
- e) Decreto No. 141 de 24 de marzo de 1988, “Contravenciones del Orden Interior”⁵

Obstáculos a la libre elección de la residencia

Sistema de Identificación

El domicilio y lugar de residencia de los ciudadanos cubanos se controla a través de los documentos de identidad que expiden los registros de población y de direcciones. Estos registros forman parte del sistema de identificación nacional a cargo del Ministerio del Interior, una institución militar que establece las reglas específicas para la inscripción.

En cada municipio del país existe el Registro de Población y de Direcciones, que contienen datos personales de los ciudadanos.

- **Población:** contiene los datos de identidad, de los ascendientes, lugar e inscripción de nacimiento, fotografía en el caso de los mayores de 16 años (edad en la que se adquiere la responsabilidad penal) y domicilio legal.
- **Direcciones:** contiene datos personales sobre el domicilio, según el lugar de residencia (en el país o en el exterior) de todas las personas con ciudadanía cubana. Contiene además un historial de todas las direcciones donde han residido las personas, ya sea de forma permanente⁶ o transitoria⁷.

Ofrecen información sobre las personas inscritas a otras instituciones y empresas estatales. Los particulares y empresas privadas también pueden solicitar información

¹ Publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria No 32, de 2 de julio de 2007

² Publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria No 43, de 31 de agosto de 2007

³ Publicado en la Gaceta Oficial Extraordinaria No. 2 de 28 de abril de 1997

⁴ Publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria No.39 de 16 de noviembre de 2011

⁵ Publicado en la Gaceta oficial No. 6, Edición Extraordinaria de 25 de marzo de 1988

⁶ Lugar donde una persona asienta definitivamente su residencia

⁷ Aquella en la que una persona reside por un tiempo determinado sin que legalmente cambie su dirección permanente.

por medio de representación letrada. Se actualizan constantemente con la información que brinda:

1. El Registro del Estado Civil, respecto a los nacimientos, defunciones, adopción de la ciudadanía y de las modificaciones que se produzcan en los datos relativos a la identificación de las personas.
2. La Dirección de Inmigración y Extranjería también actualiza la información de las personas que oficialicen su residencia de manera permanente en el exterior, o que retornan al territorio nacional con carácter permanente y de los propios interesados para cambios de domicilio.
3. Los Libros de Registros de Direcciones, que existen en cada Comité de Defensa de la Revolución e inmueble de residencia colectiva de carácter transitorio. Son responsables del Libro de Registro de Direcciones los presidentes de los CDR, los de Vigilancia, o los activistas que se designen, quienes se encargan de su actualización y de brindar la información requerida al Ministerio del Interior.

Todos los ciudadanos cubanos en el territorio nacional deben tener un documento legal de identidad que se confecciona conforme a los modelos o formatos únicos establecidos por el Ministerio del Interior para los civiles, y por el Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias para los militares.

Los datos comunes relativos a la identificación de las personas son los nombres y apellidos, número de identidad permanente y datos de inscripción en el Registro del Estado Civil. También pueden incluir datos adicionales relativos a la identificación de las personas, tales como la fotografía, el tomo y folio de inscripción del nacimiento, el nombre de los padres, impresiones dactilares, firma digital, entre otros.

Obligación de oficializar los cambios de residencia dentro del país⁸

Los ciudadanos residentes permanentes tienen la obligación de notificar si cambian de domicilio.

1. Si es por más de 30 días en la Oficina Municipal de Carné de Identidad y Registro de Población correspondiente, sea de forma permanente o transitoria.
2. Inscribirse en el Libro de Registro de Direcciones de la nueva residencia, dentro de las 72 horas posteriores a dicha formalización.

También se impone esta obligación a los ciudadanos extranjeros y a las personas sin ciudadanía que se encuentren en el territorio nacional. Se exceptúan las personas

⁸ Apartado 1 del Artículo 2; Artículo 4 y 9 del Decreto-Ley No. 248/2007 y Artículo 7, 8, 33, 34 y 35 de la Resolución No. 6/2007 del Ministro del Interior

menores de 16 años, con discapacidad o que cumplen sanción en un establecimiento penitenciario.

Los ciudadanos cubanos pueden ser multados por agentes de la Policía Nacional Revolucionaria y funcionarios del órgano del Carné de Identidad y Registro de Población si se niegan a dar su identidad u ocultan su verdadero nombre o domicilio a las autoridades, sus agentes o a la persona que deba preguntárselo en cumplimiento de un acto oficial o deber social, si no ha renovado su documento de identificación y este se encuentra deteriorado de tal forma que no permita comprobar su validez o identificación, si no portan la identificación consigo, si no solicita o actualiza en el tiempo establecido el documento de identificación de un menor bajo su guarda y cuidado, si cambia su domicilio y no se inscribe a los 3 días en el registro de direcciones o si permite en su vivienda que conviva unas personas por más de 30 días sin inscribirse en el registro de direcciones o en la Oficina Municipal del Carné de Identidad.⁹

Restricciones a la libertad de circulación en zonas específicas del territorio nacional

En este punto abordaremos las disposiciones legales que exigen a las personas solicitar permiso para cambiar de residencia o la aprobación por las autoridades locales del lugar de destino, así como las demoras en la tramitación de dichas solicitudes por escrito. Se analiza si las restricciones a la libertad de circulación impuestas legalmente a los nacionales, en una parte específica del territorio, son legítimas según los estándares internacionales.

Migración Interna

Según el Banco Mundial, es necesario reconocer la diferencia entre migrantes económicos y desplazados por la fuerza. Los desplazados por la fuerza huyen de los conflictos, la violencia, u otros peligros con el fin de encontrar seguridad y medios de subsistencia. A menudo experimentan un trauma, no tienen activos y quedan en el limbo terminando en destinos donde no hay oportunidades de trabajo. En cambio, los migrantes económicos optan por dejar sus hogares en busca de oportunidades económicas, por lo general trasladándose a países donde existe una demanda de sus competencias y de esta manera contribuir a la economía y aumentar sus ingresos. Pero también sucede al interior de los países y regiones, donde el flujo de migrantes puede aumentar cuando las condiciones socioeconómicas de determinadas regiones crecen a ritmos exponencialmente mayores que otras, o cuando sienten que sus comunidades han quedado abandonadas a la desidia y la impunidad¹⁰.

⁹ Inciso j) del Artículo 1, incisos a), b), c), d) y g) del Artículo 5, Artículo 9 e inciso a) del Artículo 10 del Decreto No. 141 de 24 de marzo de 1988, "Contravenciones del Orden Interior", publicado en la Gaceta oficial No. 6, edición extraordinaria de 25 de marzo de 1988

¹⁰<https://www.bancomundial.org/es/topic/fragilityconflictviolence/brief/forced-displacement-a-growing-global-crisis-faqs>

El Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Consejo de Derechos Humanos, *Principios y orientaciones prácticas sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones de vulnerabilidad*, reconoció que existen migrantes internos en situación de vulnerabilidad, y los definió como aquellos que “no pueden gozar de manera efectiva de sus derechos humanos, que corren un mayor riesgo de sufrir violaciones y abusos, y que, por consiguiente, tienen derecho a reclamar una mayor protección a los garantes de derechos”.¹¹

Según datos del último Censo Nacional de Población y Vivienda de Cuba de 2012, poco más del 75 por ciento de la población se encuentra residiendo en zonas urbanas, con un alto nivel de concentración. Esto respondió a las necesidades de desarrollo de un momento histórico y que hoy constituye un desafío para la seguridad alimentaria y el poblamiento de las necesidades laborales básicas, necesarias para impulsar la economía de cualquier país, como la agricultura y la industrialización.¹²

El censo reveló que el 46,1 por ciento de los emigrantes nacionales pertenecen al sexo masculino, mientras que las mujeres representan el 53,9 por ciento, con preferencia a radicarse en la capital del país. Las estadísticas indican que los hombres se desplazan más "entre áreas rurales", mientras las mujeres "prefieren migrar hacia zonas más urbanizadas" porque hay mayor diversidad de oferta de trabajo y servicios"¹³.

El desarrollo territorial desigual es la principal causa de los flujos de migración interna en Cuba, donde el 27 por ciento de la población vive en una región diferente a la de su nacimiento y la mayoría de los inmigrantes se desplazan hacia la capital. La dispersión es más evidente hacia las provincias orientales, donde los asentamientos de pequeño tamaño, principalmente rurales, se tornan numerosos. Los asentamientos de menor categoría en tamaño y población, como caseríos y bohíos han decrecido. Sin embargo, según estadísticas recientes, los asentamientos rurales mayores de 200 habitantes, como las Zonas Cooperativas, aumentan su crecimiento, pero las zonas urbanas de base, o sea los Consejos Populares, disminuyen su población.

Un folleto elaborado en Cuba por el Centro de Estudios de Población y Desarrollo (CEPD), de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), bajo el título de *Movilidad territorial de la población* (a partir del censo del 2012), señala como datos interesantes que la capital sigue siendo el lugar de destino para un elevado número de migrantes absolutos en la isla, concentrando al 41,6% de estos en el 2012, valor muy similar al 40,8% registrado en el censo del 2002.

¹¹Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos al Consejo de Derechos Humanos, *Principios y orientaciones prácticas sobre la protección de los derechos humanos*, 3 de enero de 2018, documento A/HRC/37/34 de las Naciones Unidas, párr. 12

¹²<https://www.onei.gob.cu/node/13001>

¹³<https://www.msn.com/es-ve/noticias/other/el-desarrollo-local-desigual-principal-causa-de-la-migraci%C3%B3n-interna-en-cuba/ar-AA2wydz>

La Habana, capital del país, es la provincia con mayor densidad poblacional con 2924,2 de habitantes por kilómetro cuadrado. Tiene la mayor cantidad de habitantes con 2 129 553¹⁴ del país y la menor extensión territorial con 728,26 kilómetros cuadrados¹⁵. El 24,8% de la población de La Habana corresponde a inmigrantes nacionales, o sea, a personas nacidas en otras provincias. En esa cifra hay una elevada presencia de personas procedentes del extremo oriental de la Isla, pues casi la mitad es oriunda de Holguín, Granma, Santiago de Cuba y Guantánamo¹⁶.

Después de la caída del campo socialista soviético, Cuba entró en una crisis económica de dimensiones extraordinarias. Hacia 1994 ocurrió un crecimiento rápido y desordenado de la migración hacia la Ciudad de La Habana¹⁷, que se convirtió en el destino de miles de ciudadanos que migraron desde otras provincias buscando mejores condiciones de vida, después de la adopción gubernamental de una serie de medidas económicas que beneficiaron especialmente a la capital, con el establecimiento de empresas extranjeras y el desarrollo del turismo.

La actividad azucarera, de importante influencia en la conformación de los actuales patrones poblacionales y del sistema de asentamientos rurales, fue prácticamente disuelta por decisión estatal a inicios del siglo XXI, debido a los bajos precios del producto en el mercado mundial y a la insostenibilidad del modelo productivo, con maquinarias obsoletas que generaban más gastos que ingresos. Los cambios en el modelo de desarrollo industrial y el crecimiento del sector turístico del país provocaron una avalancha de migrantes nacionales de zonas rurales a urbanas, pero también de caseríos o pueblos diminutos a zonas rurales de mayor tamaño, con una precaria situación económica, en condiciones de completa miseria.

Regulaciones migratorias internas para Ciudad de La Habana y para las zonas especiales de desarrollo

En 1997 el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministro puso en vigor el Decreto No.217 sobre *Regulaciones Migratorias Internas para la Ciudad de La Habana y sus Contravenciones*, que limitaba la libertad de movimiento de personas provenientes de otras provincias del país y tenían el propósito de domiciliarse, residir o convivir en la capital, bajo la justificación de que la provincia tenía graves problemas habitacionales y dificultades para asegurar el empleo estable, el transporte público urbano abastecimiento de agua, electricidad, combustible doméstico, lo cual incidía en la calidad de los servicios de salud y educación. Según estas normas, las restricciones se

¹⁴ <https://www.cubadebate.cu/especiales/2018/11/14/cuba-en-datos-2018-poblacion-1/#.X6D9N1C22Uk>

¹⁵ <https://www.cubadebate.cu/noticias/2018/11/11/cuba-en-datos-2018-territorio/#.X6D911C22Uk>

¹⁶ <https://www.onei.gob.cu/node/13001>

¹⁷ <http://www.ub.edu/geocrit/sn-94-64.htm>

establecieron para garantizar los derechos de las personas que ya tenían legalmente establecida su residencia en la capital¹⁸.

El **Decreto 217**, afecta el cambio de domicilio hacia y dentro de esta provincia. Acorde con sus exigencias, para domiciliarse, residir o convivir en La Habana o en los municipios Habana Vieja, Cerro, Centro Habana y Diez de Octubre se necesitaba autorización del gobierno municipal del territorio donde estuviera ubicada la vivienda (propiedad personal o medio básico o vinculada a la propiedad de un órgano del Estado) en la que pretendían residir. Se debían presentar los siguientes documentos ante dicha autoridad territorial:

1. autorización previa de los propietarios o arrendatarios de esta (persona natural o el organismo del estado propietario del inmueble).
2. documento acreditativo de las entidades municipales de urbanismo, en el que se certifique las condiciones de habitabilidad de la vivienda y que esta cuenta con una superficie habitable techada de no inferior a 10 metros cuadrados por persona.

En los casos de zonas de alta significación turística, como por ejemplo el casco histórico de La Habana, que abarca grandes extensiones de Centro Habana y Habana Vieja, será necesario contar con el criterio de la entidad encargada de esa zona.

Los que realicen actos de transmisión de la propiedad (compraventa, permuta donación herencia, asignación como medio básico o vinculada o por seguridad social) de un inmueble ubicado en la Habana y tenían su residencia anterior en otras provincias deben cumplir estos requisitos, excepto los familiares del nuevo propietario, hijos menores de su cónyuge las personas con discapacidad mental declarados judicialmente, o las familias a les que se les asignaba vivienda por interés estatal o social¹⁹. El Decreto 217/97 prevé el permiso por razones humanitarias, aún cuando la vivienda no cumpla con los requisitos

Las personas que no cuenten con la autorización del gobierno municipal no pueden oficializar su cambio de dirección y por tanto incurren en varias contravenciones por no poder realizar el cambio de domicilio e inscribirse en el registro de direcciones y por no tener reconocido el derecho a residir en la capital del país. En estos casos, Inspectores de la Dirección Municipal de la Vivienda, oficiales del registro de población y dirección, y agentes de la PNR pueden imponer multas de 200 o 300 pesos moneda nacional y obligarlos a regresar a su lugar de origen.

También incurren en una contravención los propietarios de inmueble que permitan la convivencia de una persona que no tuviera el domicilio reconocido en la capital o en los

¹⁸ Segundo "Por Cuanto" del Decreto No. 217/1997

¹⁹ Artículo 5 del Decreto No.217/1997 tal como quedó modificado por el Artículo Único del Decreto No. 293/2011

municipios de Centro Habana, Habana Vieja, Cerro y Diez de Octubre. En este último caso la cuantía de la multa imponible aumenta considerablemente hasta 1000 pesos²⁰. En cualquier caso, pueden ser multados debido a que es considerado una contravención contra el orden público convivir con personas por más de 30 días sin inscribirse en el registro de direcciones o en la Oficina Municipal del Carné de Identidad. La situación afectó de manera especial a las personas con relaciones sentimentales que conviven de forma estable y regular pero que mantienen sus domicilios legales de forma separada.

Zonas Insalubres y comunidades emergentes

El Decreto 217 y la Ley General de la vivienda no permite a las personas domiciliarse o transferir la propiedad de viviendas inhabitables o ubicadas en zonas insalubres o no tenga las condiciones mínimas adecuadas o de habitabilidad.

El Instituto Nacional de la Vivienda, institución encargada de aplicar la política del Estado en materia de Vivienda, considera inhabitables las viviendas que no tienen reparación, e inadecuadas las que no tengan independencia o una superficie útil (libre interior) mínima de 25 metros cuadrados y habitable de 10 metros cuadrados por habitante, ventilación e iluminación natural, estructuras técnicas constructivas que garanticen estabilidad estructural a la vivienda y la protección de sus ocupantes contra las condiciones ambientales adversas, con instalaciones hidráulico-sanitarias, donde se puedan realizar las funciones de estar comer y dormir²¹

Considera zona insalubre los territorios ocupados por viviendas que no cumplen con las características técnicas constructivas adecuadas. Es decir, se encuentran en mal estado, carecen total o parcialmente de los servicios de infraestructura técnica y el equipamiento de servicios básicos. Estos asentamientos no cumplen con las condiciones arquitectónicas y urbanísticas establecidas por el Estado. Ni en las viviendas ni en las áreas que están ocupan, reúnen las condiciones higiénico-sanitarias. Los trazados viales son anárquicos. No cuentan con el sistema oficial de suministro de energía eléctrica, abasto de agua potable, soluciones adecuadas para la evacuación de las aguas residuales y pluviales.

Estas zonas habitadas son áreas que no reúnen las condiciones medioambientales requeridas para garantizar una calidad de vida adecuada y producto de asentamientos espontáneos de la población. También se les conoce como comunidades emergentes o “llega y pone” en el lenguaje popular. El flujo de migrantes hacia La Habana ocasionó la aparición de microciudades emergentes o barrios marginales similares a favelas (popularmente conocidos como ‘Llega y pon’), suburbios asentados por lo general en las afueras de la ciudad, en las zonas periféricas y menos pobladas. La mayoría de sus

²⁰ Artículo 8 del Decreto No.217/1997

²¹ Resolución No. 8 de 17 de enero de 1996 del Instituto nacional de la vivienda publicada en la Gaceta Oficial No. 7, Edición Ordinaria de 8 de marzo de 1996

habitantes son migrantes económicos internos con sus familias. Es un fenómeno observado mayormente en la capital, pero extendido a varias provincias del país.

Zona con Regulaciones Especiales

En el país existen Zona con Regulaciones Especiales el área del territorio nacional con un tratamiento diferenciado en función de intereses medioambientales, histórico-culturales, económicos, de la defensa, la seguridad y el orden interior. Son propuestas por instituciones estatales al Instituto de Planificación Física, el que las somete a la aprobación del Consejo de Ministros. Estas zonas tienen un régimen especial de administración que impone serias restricciones al derecho a elegir la libre residencia de los ciudadanos cubano y otros derechos como la libre elección del empleo, salud, educación y la propiedad, especialmente aquellas que están vinculadas al turismo. Tienen un régimen laboral especial que impone restricciones al ejercer el autoempleo. Además, existen restricciones para realizar actividades en los espacios públicos que limitan el derecho de participación de la vida cultural en las comunidades ubicadas en estas zonas²².

El Decreto 217/97 impone a la autoridad encargada de autorizar los cambios de domicilios a los ciudadanos provenientes de otras provincias que pretendan domiciliarse en estas zonas en la capital del país la obligación de solicitar autorización previa de la autoridad estatal encargada de la administración de esta, entre las que se encuentra el Ministerio del Interior, del Turismo y los gobiernos municipales.

Por su parte la Ley General de la Vivienda²³ y sus disposiciones complementarias también exigen a los propietarios de viviendas ubicadas en estas zonas autorización para realizar cualquier acto de transmisión del dominio de la propiedad de sus inmuebles o actos de reparación ampliación o remodelación de estos. Ocupantes legítimos de viviendas que no poseen la propiedad de éstas no pueden solicitar al estado la transferencia de la propiedad del inmueble donde residen²⁴.

Debido a que los permisos de las entidades responsable de la administración de estas zonas son realizados de oficio por la entidad estatal encargada de autorizar los cambios de domicilio o acreditar las condiciones de los inmuebles donde los ciudadanos eligen su residencia, la mayoría desconoce qué zonas del país están bajo estos regímenes de administración especial.

²² Decreto Ley No. 331 de 30 de junio de 2015, "De las Zonas con Regulaciones especiales", Decreto No. 333 de 10 de agosto de 2015, la Resolución No. 13 de 9 de septiembre de 2015 del Ministerio de Interior, normas publicadas en la Gaceta Oficial No. 36, Edición Extraordinaria de 30 de octubre de 2015.

²³ Artículo 109 de la Ley No. 65 "Ley General de la Vivienda"

²⁴ Disposición transitoria primera del Decreto Ley No. 233 de 2 de julio de 2003 que modifica artículos de la Ley No. 65, Ley General de la Vivienda, publicado en la Gaceta oficial No. 12, Edición Extraordinaria de 15 de julio de 2003

Las restricciones a la movilidad durante la pandemia del COVID-19

Entre el 23 de marzo al 16 de junio en el país se establecieron periodos de cuarentena sin que se declarara oficial situación de emergencia, a pesar de que la propagación del COVID-19 ameritaba la declaración de un estado de emergencia o de excepción, porque amenazaba la integridad física de la población. A través de los medios oficiales de comunicación se informó a la población sobre la adopción de medidas que limitan derechos fundamentales, entre ellas, restricciones a la movilidad. Aunque a principios de junio se declararon fases de retorno a la normalidad, el 1 de septiembre entraron en vigor en la provincia La Habana nuevas medidas restrictivas²⁵. Luego de su anuncio en el programa radiotelevisivo Mesa Redonda fueron publicadas en la Gaceta Oficial.²⁶

El 1 de septiembre, el Consejo de Defensa provincial de la Habana a través de los medios de comunicación prohibió la movilidad de personas y vehículos desde las 7:00 p.m. hasta las 5:00 a.m. del siguiente día²⁷. Se restringió significativamente el movimiento de autos, motos y medios de transporte particulares. Se eliminó el traslado interprovincial por motivos turísticos, vacacionales u otras causas. La entrada o salida de La Habana quedan altamente restringidas. Las tiendas minoristas administradas por empresas estatales o mixtas restringieron las ventas de sus productos, especialmente los de primera necesidad a los residentes en los municipios donde estaban ubicadas, en base al domicilio legal reconocido en el documento de identificación, lo que afectó especialmente a los migrantes internos de carácter económicos que no tenían domicilio legal reconocido en la provincia y aquellos que teniendo su domicilio legal reconocido en la provincia, vivían en un municipio diferente al que tenían reconocida su residencia legal. Ante las denuncias en redes sociales, las autoridades se vieron obligadas a entregar un “Autorizar temporal” para que las personas que tienen residencia legal en otro municipio o provincia puedan comprar alimentos en su municipio de residencia²⁸.

Debido a la crisis económica generalizada y las dificultades para acceder a los comercios, las filas para adquirir alimentos se han vuelto interminables y desagradables para muchísimas personas. Las autoridades policiales iniciaron una “Operación de lucha contra coleros²⁹, acaparadores y revendedores”. El Código Penal criminaliza la compra para la reventa. Según datos de la prensa oficial, para el 20 de julio se habían sancionado 1258 desde el inicio de la pandemia, de ellos 453 “coleros” recibieron medidas profilácticas, 634 fueron multados y 280 fueron acusados por los delitos de Actividad Económica Ilícita, Desobediencia, Acaparamiento y Propagación de

²⁵<https://www.cubadebate.cu/noticias/2020/08/27/covid-19-nuevas-medidas-restrictivas-para-reforzar-el-aislamiento-fisico-en-la-habana/>

²⁶<https://www.tribuna.cu/capitalinas/2020-09-05/en-vigor-decreto-sobre-infracciones-y-medidas-para-enfrentar-la-covid-19-en-la-habana>

²⁷<https://www.cubadebate.cu/noticias/2020/08/31/detallan-medidas-restrictivas-para-la-transportacion-en-la-habana/>

²⁸<https://www.tribuna.cu/capitalinas/2020-09-03/como-funciona-en-la-habana-la-entrega-del-autorizo-temporal-para-compras-de-alimentos>

²⁹ El término colero hace referencia a un individuo que ocupa un lugar en la fila para entrar a un mercado, quizás desde la noche anterior, y luego vende su derecho a comprar a otra persona.

Epidemias.³⁰ El 27 de agosto la prensa informó que 60% de los sancionados fueron condenados a penas de encierro, el resto fueron requeridos con multas y sanciones subsidiarias en libertad. En algunos casos se les aplicó además la sanción de destierro de La Habana por un tiempo de cuatro y cinco años, principalmente a personas que tenían “residían ilegalmente en la capital”.³¹

Limitación de la libertad de movimiento por motivos penales

El Código Penal entre las sanciones penales no privativas de libertad de carácter subsidiario establece la limitación de la libertad, aplicable subsidiariamente a los delitos para los que se establece la pena de cárcel hasta cinco años. Durante la ejecución de la sanción la persona a la que se le impone la limitación de la libertad requiere permisos del tribunal para cambiar su residencia.³²

La Ley de Procedimiento Penal establece la reclusión domiciliaria como una medida cautelar de aseguramiento de los acusados en el juicio oral. En estos casos la persona bajo aseguramiento por los órganos policiales y de investigación no podrá salir de su domicilio sin la autorización del instructor, si la acusación no ha sido presentada por la fiscalía al tribunal, por tanto, no está sometida a supervisión judicial, o el Tribunal una vez que ha recibido la referida acusación del fiscal. Durante la reclusión domiciliaria la persona acusada solo puede asistir a su centro de trabajo o estudio, en el horario habitual, o para atender su salud.³³

El Código Penal regula como una sanción accesoria el Destierro, consistente en la prohibición de residir en un lugar determinado o la obligación de permanecer en una localidad.³⁴ El término de esta pena es de uno a diez años y puede imponerse en todos aquellos casos en que la permanencia del sancionado en un lugar resulte socialmente peligrosa. El destierro no es aplicable a las personas que no hayan cumplido los 18 años.³⁵ Esta sanción fue aplicada por los tribunales durante la pandemia a las personas que no tenían reconocido su domicilio legal en la Habana.

³⁰<https://www.granma.cu/cuba/2020-07-20/sancionados-en-cuba-1-285-coleros-desde-el-incio-de-la-pandemia-de-covid-19-20-07-2020-11-07-53>

³¹<https://www.cubadebate.cu/noticias/2020/08/27/sancionan-en-la-habana-a-acaparadores-coleros-revendedores-e-incumplidores-de-las-medidas-sanitarias/#.X6iYXVC22Um>

³²Apartado 1 e inciso d) del apartado 2 del artículo 28 y Artículo 34, ambos del Código Penal vigente.

³³Rivero García, Danilo, Ley de Procedimiento Penal. Disposiciones del Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo Popular (Comentarios), segunda edición, Ediciones ONBC, La Habana, 2012, p. 158.

³⁴ Artículo 42.1 del Código Penal

³⁵Medina Cuenca, Arnel, “Comentarios al Código Penal. Concordado y actualizado, Ley No.62 de 1987”, en Medina Cuenca, (coordinador), Comentarios a las Leyes penales cubanas, Ed. UNIJURIS, La Habana, 2014, pp. 36, 51-53 y 56.

Relación de la limitación a la libertad de elegir la residencia y el goce de otros derechos

El derecho a no ser detenido arbitrariamente y las deportaciones internas

Aunque el Decreto 217/97 no establece la forma en que las personas debían cumplir la obligación de retornar, en la práctica se produjeron deportaciones internas. Las autoridades policiales procedieron a la detención y traslado forzoso de las personas que no tuvieran reconocido su domicilio legal en la capital hacia su provincia de origen. Esto afecta el derecho a no ser detenido ilegal o arbitrariamente. El motivo de detención “ilegal” en la Habana no está tipificado como delito y por tanto no cumple con los requisitos exigidos por la Ley de Procedimiento Penal para proceder a la detención de una persona.

Limitaciones de la libertad de circulación y el ejercicio de derechos civiles y políticos

Las limitaciones a la libertad de movimiento también han sido utilizadas para impedir el ejercicio de los derechos civiles y políticos de activistas sociales, opositores, periodistas y personas defensoras de derechos humanos que son discriminados por sus opiniones políticas o críticas del sistema actual.

1. Vigilancias policiales por órdenes de la Seguridad del Estado para impedir que salgan de sus viviendas bajo la amenaza de ser detenidos, lo que en la práctica constituye una reclusión domiciliaria arbitraria
2. Interceptación en la carretera para evitar la movilidad de un municipio o provincia a otra para impedirles realizar labores periodísticas o de defensa de los derechos humanos.
3. Detenciones arbitrarias y abandono en lugares despoblados.

A principios de 2020 Cubalex realizó una consulta sobre detenciones arbitrarias a 34 personas defensoras de derechos humanos. El 34% de los hombres y el 29% de las mujeres, un 32% en total, confirmó que con mayor o menor frecuencia habían sido deportados después del arresto. Un 20 % de los hombres desconoce el Decreto 217/97

El 7% de los hombres y 14% de las mujeres que sufrieron deportación, un 9% en total, confirmó que se encontraban en la provincia La Habana, pero tenían su domicilio legal y residencia en otra provincia. A un 8% de los hombres le han aplicado el Decreto 217/97 pero nunca había sido deportado.

Sin embargo, en la consulta pudimos confirmar que el Decreto 2017/97, a pesar de ser una norma de aplicación en la provincia de La Habana, las autoridades utilizan sus

preceptos en otros territorios del país para justificar deportaciones internas. El 27% de los hombres y 14% de las mujeres, un 24% del total, confirmó que se encontraban en una provincia donde no tenía domicilio legal ni residencia cuando fueron deportados. Un 7% de los hombres y 14% de las mujeres, un 9% del total, tenía domicilio o residencia en la Habana, pero estaba en otra provincia.

La libertad de elegir residencia y los derechos económicos, sociales y culturales

El acceso a una vivienda adecuada, a la salud pública y la educación son derechos constitucionales, previstos en los artículos 71, 72 y 73 de la carta magna³⁶.

Empleo, Educación, seguridad y asistencia social

La disposición especial del Decreto 217 impone a los organismos de la administración central del Estado a dictar normas para reducir al mínimo la estancia temporal o definitiva en la capital de personas procedentes de otros territorios y específicamente a los Ministerios de Trabajo y Seguridad Social y al de Educación en relación con el movimiento de trabajadores y estudiantes, respectivamente

Esto implica que las instituciones estatales, principales fuentes de empleo en el país, estarían obligadas a contratar sólo personas con residencia legal en la capital. También afecta a los ciudadanos que ejercen las diferentes modalidades de autoempleo, quienes para obtener licencias para realizar actividades económicas deben tener reconocido su domicilio legal en La Habana.

Igual obligación tendrán las instituciones educacionales en cualquier nivel de enseñanza en la capital, las que para inscribir y formalizar la matrícula de nuevos estudiantes exigen que tengan reconocida su residencia legal en la provincia.

En consecuencia, los migrantes económicos internos enfrentan serios obstáculos para acceder a empleo y otros servicios públicos como es la educación y la salud debido a su condición de ilegalidad en La Habana. La mayoría se ven obligados a realizar trabajos en el mercado informal, considerado por el Estado como ilegal y por tanto perseguidos y expuestos a ser sancionados por realizar actividades económicas ilícitas. También se ven expuestos a la trata y explotación sexual, especialmente las mujeres y niñas entre 16 y 18 años, por lo que en muchas ocasiones, a la sanción de multa y deportación por permanencia ilegal en La Habana se añaden otras sanciones en referencia a otros delitos.

Al ser la residencia legal un requisito para recibir determinados servicios básicos o acceder a empleo también afecta el derecho a la seguridad y asistencia social destinadas a las personas desfavorecidas y marginadas, que afecta especialmente a las mujeres, sus hijos y las personas adultas mayores migrantes internos.

³⁶ Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero de 2019. Idem.

Acceso a la alimentación

Los migrantes internos y su núcleo familiar en comunidades emergentes tienen obstáculos para acceder a los alimentos subvencionados que garantiza el Estado a todos los ciudadanos, por no tener reconocida su residencia legal en la capital, y acceso al Registro de Consumidores (OFICODA)³⁷, encargado de la distribución de alimentos.

El derecho a una vivienda adecuada

En el caso de los migrantes internos y sus familias los obstáculos legales para fijar su residencia en la capital afecta su derecho al acceso a una vivienda adecuada, especialmente aquellos que viven en comunidades emergentes o zonas declaradas insalubres, los cuales sufren formas agravadas de discriminación.

A las restricciones indebidas a la movilidad también se suman prácticas administrativas. La Ley General de la vivienda ordena a las autoridades administrativas declarar ocupantes ilegales a las personas que construyan una vivienda sin autorización³⁸ o con materiales que no pueda acreditar. En consecuencia, pueden desalojadas forzosamente con auxilio de la PNR y reubicarlas en sus viviendas de origen, de no ser posible en otra propiedad estatal disponible³⁹. Los migrantes internos y sus familias le es imposible acceder a estos permisos por no tener reconocida la residencia⁴⁰. Al construir sus viviendas con esfuerzo propio, con recurso adquiridos en el mercado informal en zonas calificadas por el estado como insalubre que tienen restricciones para formalizar cambios de domicilio, enfrentan obstáculos para que se les reconozcan el derecho de propiedad sobre las mismas⁴¹. Las prácticas del Estado en estos casos ha sido desalojarlos⁴² y afecta de forma especial a madres solteras que son las que recurren a estas medidas para asegurar un techo a sus hijos⁴³.

Situación de las mujeres migrantes

Las normas sobre migración interna afectan de forma desproporcionada a las mujeres migrantes internas que no tienen reconocida su residencia legal en la capital. En muchos casos se ven expuestas a la violencia doméstica y al proxenetismo para permanecer en un lugar seguro donde vivir o adquirir ingresos que le permitan rentar una habitación donde residir con sus familias. Las madres solteras son más vulnerables a esta situación y además se exponen a desalojos forzosos y violentos cuando ocupan locales vacíos

³⁷En Cuba existe la libreta de abastecimiento. Es un mecanismo mediante el cual el Gobierno cubano establece un registro nacional de consumidores. El Registro se articula en núcleos familiares. Para cada hogar se establece una libreta de abastecimiento, con la cual las personas reciben de manera subsidiaria y racionada, mensualmente, algunos alimentos de la canasta básica.

³⁸ https://youtu.be/MCCQOT_vPpk

³⁹ Artículo 111 al 121 de la Ley No. 65 “Ley General de la Vivienda” publicada en la gaceta oficial No. 3, Edición Extraordinaria de 8 de febrero de 1998

⁴⁰ <https://youtu.be/8gDPK2jqPF8>

⁴¹ <https://youtu.be/ODeuAyGN4rI>

⁴² <https://youtu.be/ITysxRedQp8>

⁴³ <https://youtu.be/ITysxRedQp8>

propiedad del Estado, supuestos en los que la Ley General de la Vivienda autoriza a declararlas ocupantes ilegales y a ser desalojadas forzosamente⁴⁴.

Los obstáculos para obtener la residencia en La Habana también afectan la residencia de los hijos recién nacidos de las madres migrantes internas en la capital que no tienen reconocida la residencia legal. Las autoridades del Registro Civil al inscribir el nacimiento le reconocen el mismo domicilio legal y residencia de la madre, no del lugar donde ha nacido, debido a exigencias de la Ley del Registro del Estado Civil⁴⁵.

Los convivientes no deseados

La Ley General de la Vivienda también prevé que los propietarios pueden declarar indeseables a ciertos convivientes, excepto los ascendientes y descendientes, madre de uno o más hijos habidos en el matrimonio formalizado o no con el propietario siempre que ella tenga la guarda y cuidado de los hijos y **no tuviera otro lugar de residencia**, madres que teniendo uno o más hijos menores que llevan tres o más años ocupando el inmueble y **no tuvieran otro lugar de residencia**⁴⁶. Esta medida afecta especialmente a mujeres migrantes internas en la capital, debido a que las autoridades determinan su residencia legal, donde puede que ellas ya no tengan ningún tipo de relación. En la práctica, sus ex parejas utilizan este recurso legal para obligarlas a abandonar el inmueble en caso de divorcio o fin de la relación sentimental, con hijos, en común o no⁴⁷. Este tipo de medida las expone además a la violencia doméstica para forzarlas a abandonar el hogar.

Legitimidad de las restricciones a la libertad de circulación en el contexto interno

El derecho internacional exige la concurrencia de ciertos requisitos para la aplicación de restricciones legales a los derechos humanos y los Estados deben demostrar la necesidad de aplicar esas limitaciones y que las mismas no obstaculicen el cumplimiento de sus obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos, especialmente aquellos que no admiten derogación. Es decir, aquellos derechos que son absolutos.⁴⁸

En ese sentido, las limitaciones a la libertad de circulación deben aplicarse de conformidad con leyes nacionales vigentes, claras, accesibles y susceptibles de ser impugnadas en caso de aplicación ilegal, abusiva, arbitraria, irracional y discriminatoria.

⁴⁴<https://youtu.be/O3qDh8B5JPk>, https://youtu.be/9hngeaxd_nk, https://youtu.be/CI4qio5L_Rc, https://youtu.be/m5RSuMHA2_o, <https://youtu.be/g8tDDIby5YY>, <https://youtu.be/vxqn1jXS6HY>, <https://youtu.be/Dim-evFviNo>

⁴⁵ Artículo 44 inciso a) de la Ley del Registro del Estado Civil

⁴⁶ Artículo 64 y 65 de la Ley No. 65 "Ley General de la Vivienda" publicada en la gaceta oficial No. 3, Edición Extraordinaria de 8 de febrero de 1998

⁴⁷https://adncuba.com/noticias-de-cuba/actualidad/santa-clara-regimen-desaloja-cubana-con-tres-ninos?fbclid=IwAR2Z2dMN6A8ds-7rrJWas8NvoS42BeBYvjYWvGNGk6XhwyFo_oHMI1F8hUug

⁴⁸ Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

En el caso de las restricciones a la libertad de circulación en el Decreto 217/97, se establecieron para garantizar los derechos de las personas que ya tenían legalmente establecida su residencia en la capital, en detrimento del derecho a la igualdad y no discriminación del resto de la población residente en el país.

Los migrantes internos no deben sufrir ningún tipo de discriminación en el disfrute de su derecho a la seguridad social, y el Estado debe tomar medidas proactivas para garantizar su acceso en igualdad de condiciones a los planes, eliminando los requisitos de residencia y disponiendo que puedan recibir prestaciones u otros servicios afines en el lugar que ellos han elegido para vivir.

Esta norma legal no es susceptible de ser impugnada, ni responde a una necesidad pública o social apremiante. No es proporcional al logro de los objetivos legítimos para los cuales fue prevista, debido a que no son compatibles con otros derechos humanos reconocidos en el derecho internacional. Las restricciones al derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio nacional también afecta el ejercicio de otros derechos humanos tanto civiles como económicos sociales y culturales, especialmente de los migrantes internos de carácter económico y defensores de derechos humanos. Por tanto, las medidas adoptadas por el Estado sobre migración interna son deliberadamente regresivas e incompatibles con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Parte II

Libertad de salir de cualquier y entrar al país

Libertad de salir del país

Marco legal internacional y nacional

El apartado 2 del Artículo 12 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos reconoce a toda persona el derecho a salir libremente de cualquier país, incluso del propio. Este derecho no puede hacerse depender de ningún fin concreto o del plazo que el individuo decida permanecer fuera del país, e incluye el viaje temporal al extranjero. La partida, en caso de emigración permanente y la libertad para determinar el Estado de destino, es parte de la garantía jurídica.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 2019 se reconoció el derecho al libre tránsito de los ciudadanos cubanos. Según el artículo 52, las personas tienen libertad de (...) salir del territorio nacional, (...) sin más limitaciones que las establecidas por la ley.

La ley complementaria de este precepto es la Ley No. 1312 o “Ley de Migración”, de 20 de septiembre de 1976, actualizada y concordada con el Decreto-Ley No. 302 de 11 de octubre de 2012 y el Decreto-Ley No. 327 de 31 de enero de 2015⁴⁹, que es anterior a la Constitución vigente.

Restricciones a la libertad de salir del país

La política aplicada por el gobierno cubano tuvo un carácter restrictivo del derecho de circulación. La primera disposición legal que el actual gobierno puso en vigor en materia migratoria fue la Resolución No. 454 de 29 de septiembre de 1961 del Ministerio del Interior, que impuso la obligación de solicitar permiso para salir del país. Las autoridades de migración requerían a los ciudadanos cubanos, que viajaban por asuntos particulares, presentar junto a la solicitud de permiso de salida, una invitación formulada por ciudadanos extranjeros y ciudadanos cubanos residentes permanentes en el exterior, tramitada en el país de residencia del anfitrión, quien debía comprometerse a responder económica y legalmente por el invitado ante las autoridades de su país. Los que no regresaran en el plazo concedido, el Estado consideraba que habían abandonado el territorio nacional y se adjudicaba sus bienes muebles, inmuebles y demás valores que les pertenecían⁵⁰.

El establecimiento de esos permisos para salir del país fue utilizado por el gobierno para restringir la movilidad externa de activistas sociales y políticos, periodistas

⁴⁹ Véase *Gaceta Oficial Extraordinaria No.41, de 18 de diciembre de 2015.*

⁵⁰ https://www.ascecuba.org/asce_proceedings/cambios-en-la-politica-migratoria-del-gobierno-cubano-nuevas-reformas/

independientes y defensores de derechos humanos y con ello impedirles el ejercicio de otros derechos fundamentales, como es la libertad de expresión, reunión, asociación, y el derecho a la educación y cultura.

A finales de 2012 el Estado cubano realizó una reforma migratoria que entró en vigor el 14 de enero de 2013, donde se elimina el permiso de salida o ‘carta blanca’ y suprime el trámite migratorio relacionado con la antes mencionada Carta de invitación. No obstante, se mantuvieron preceptos que permiten al Estado impedir la salida del país a residentes permanentes por razones de “Defensa y Seguridad Nacional” u “otras razones de interés público”⁵¹. Estos argumentos se siguen utilizando en la actualidad para restringir la movilidad externa de determinados grupos sociales. Estas limitaciones son conocidas en el contexto cubano como “regulación migratoria” y son un medio para impedir el ejercicio de otros derechos humanos, por motivos discriminatorios relacionados principalmente con la opinión política.

En 2019 Cubalex realizó una investigación en la que participaron 77 personas que respondieron un cuestionario sobre restricciones a los derechos fundamentales y 48 confirmaron que le habían impedido la salida del país por motivos políticos. El 95.8% no pudo abordar aviones en los aeropuertos cubanos debido a retenciones migratorias arbitrarias. Al 53.4% se le impidió cruzar el puerto fronterizo en el aeropuerto. Al 23.3% le negaron la posibilidad de acceder a un nuevo pasaporte o prorrogar el actual.

Cubalex elaboró un cuestionario sobre restricciones de viaje que respondieron 21 personas, de las 48 que inicialmente alegaron haber sufrido esta técnica. Los participantes tenían un promedio de edad de 45 años, 12 hombres y 9 mujeres, residentes en 7 provincias del país. Más de la mitad de los participantes residían en La Habana. Dos de las formas de restricción de la libertad de movimiento referidas por estos encuestados fueron la cancelación de los vuelos y la intercepción para llegar al aeropuerto.

Pero también algunas personas sufren restricciones a su libertad de movimiento cuando regresan al país. El 16% de los hombres alegó que siempre o casi siempre al salir del aeropuerto habían sido detenidos en los puntos de control policial por carretera, donde les obligaban a bajarse del transporte en el que viajaban.

Restricciones a la movilidad de los actores sociales

El 77% de las personas encuestadas alegaron que con mayor o menor frecuencia las autoridades le habían impuesto restricciones para viajar al exterior. El 100% de las mujeres conformaron esta técnica comparado con el 58% de los hombres.

⁵¹ Incisos d) y h) del Artículo 23 e Incisos d) y h) del Artículo 25, Incisos c) y d) del apartado 1 del Artículo 24 de la Ley No. 1312 “Ley de Migración”, de 20 de septiembre de 1976, actualizada y concordada con el Decreto-Ley No. 302 de 11 de octubre de 2012 y el Decreto-Ley No. 327 de 31 de enero de 2015

Las personas encuestadas alegaron que les prohibieron salir del país para impedirles participar en:

- Un 87% en eventos internacionales. Confirmó esta técnica el 100% de las mujeres y un 75% de los hombres.
- Un 71% en talleres de superación profesional. El 100% de las mujeres y un 50% de los hombres.
- Un 29% en sesiones de un órgano de Naciones Unidas. El 55% de las mujeres y un 8% de los hombres.
- Un 25% en audiencias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El 55% de las mujeres confirmó esta técnica.

Ninguna de las personas encuestadas tenía, al momento de viajar, pagos de multas pendientes. No obstante, el 43% nunca verificó en las oficinas del Carné de Identidad si tenía restricción de viaje antes recibir tal notificación por agentes de inmigración en el aeropuerto. El 5% confirmó que en los chequeos de inmigración le notificaron que la prohibición de salida había sido impuesta por la Seguridad del Estado y el 34% confirmó que esta notificación generalmente se la hizo el agente de la Seguridad del Estado asignado para reprimirlas.

Las personas consultadas alegaron que las autoridades les informaron que la prohibición de salida del país estaba motivada por:

- Un 20%, por estar sujetas a un proceso penal. El 11% de las mujeres confirmó que siempre alegaban este motivo, mientras que un 25% de los hombres dijo que casi siempre o a veces.
- Un 8% de los hombres, por tener pendiente el cumplimiento de una sanción penal o medida de seguridad y a nadie por el cumplimiento del servicio militar como un motivo para impedir la salida del país.
- Un 15%, por razones de defensa y seguridad nacional. El 22% de las mujeres afirmó que siempre les alegaban este motivo y el 8% de los hombres dijo que a veces.
- Un 44%, por razones de interés público, motivo que fue confirmado por el 25% de los hombres y el 67% de las mujeres.

Un 58% de las personas consultadas alegó que con mayor o menor frecuencia las autoridades de inmigración no explicaban los motivos sobre la restricción de salida del país.

Todas confirmaron que nunca les habían alegado estos motivos para prohibirles salir del país:

- Tener obligaciones con el Estado o el cumplimiento pendiente de obligaciones relacionadas con la responsabilidad civil.
- Carecer de la autorización del organismo o institución estatal que lo empleaba.
- Carecer de la autorización de los padres o tutores por ser menor de edad o persona con discapacidad declarada judicialmente.
- Incumplimiento de los requisitos exigidos por las normas de migración para salir del país.

Obstáculos a la obtención de documentos de viajes

En el caso de los viajes internacionales que exigen contar con documentos adecuados, en particular un pasaporte, el derecho a salir del Estado debe incluir el de poder obtener los documentos de viaje necesarios, cuya emisión corresponde al Estado de la nacionalidad de la persona.

Según el apartado 1 del Artículo 9 de la Ley de Migración y el apartado 1 del Artículo 8 y el 24 de su Reglamento, las autoridades del Ministerio del Interior expiden el pasaporte corriente a los ciudadanos cubanos residentes en el territorio nacional que requieren viajar al extranjero por asuntos particulares. Este documento es válido por 6 años y prorrogable cada dos.

El Estado puede negarse a emitir el pasaporte o prorrogar su validez a un nacional cuando razones de Defensa y Seguridad Nacional así lo aconsejen y cuando, por otras razones de interés público, lo determinen las autoridades facultadas⁵².

Notificaciones de restricción de la movilidad por agentes del Estado

Las personas que fueron advertidas por agentes del Estado alegaron que éstos les informaron sobre la restricción para viajar al exterior:

- Un 17% de los hombres, después de recibir una citación oficial.
- Un 22% de las mujeres, después de presentarse en su vivienda
- Un 33% de todos los casos, el agente les exigió que no fueran al aeropuerto.

⁵² Incisos d) y h) del Artículo 23 de la Ley No. 1312 “Ley de Migración”, de 20 de septiembre de 1976, tal como quedó modificada por el Decreto-Ley No. 302 de 11 de octubre de 2012 y el Decreto-Ley No. 327 de 31 de enero de 2015.

Los casos que fueron informados en la Oficina del Carné de Identidad alegaron que en la institución estatal les dijeron:

- A un 48%, que estaba regulado por interés público. El 56% de las mujeres alegó que siempre le decían este motivo, mientras que el 41% de los hombres dijo que siempre o casi siempre.
- Un 29%, que no aparecía regulación alguna en el sistema, técnica que fue confirmada por el 44% de las mujeres y 16% de los hombres.

Los casos que fueron informados en los puntos de control de Inmigración alegaron que:

- Un 86%, que los agentes de inmigración habían llamado a un superior para que se llevara su pasaporte y solicitaron que esperaran apartados de la fila. Esta técnica fue confirmada por el 100% de las mujeres y el 75% de los hombres.
- Un 34%, que el agente de inmigración que se llevó su pasaporte se lo había devuelto y le permitió pasar el punto de chequeo de inmigración. Esta técnica fue confirmada por el 44% de las mujeres y el 24% de los hombres.
- El 58%, que el agente de inmigración que se llevó su pasaporte le había conducido a una oficina y le notificó que no podía viajar. Esta técnica fue confirmada por el 89% de las mujeres y el 33% de los hombres.
- Un 29%, que el agente de inmigración que se llevó su pasaporte le había informado que la Seguridad del Estado le tenía supervisado y no le autorizaba a dejarle pasar el punto de control migratorio. Esta técnica fue confirmada por el 22% de las mujeres y el 33% de los hombres.

Los casos que pasaron el chequeo de inmigración, los oficiales de Aduana les dijeron:

- Al 24% le informaron que ese día no podría viajar, técnica que fue confirmada por el 44% de las mujeres y el 24% de los hombres.
- Al 29% le rompieron el pase de abordar y le informaron que debía recoger su maleta, técnica que fue confirmada por el 33% de las mujeres y el 25% de los hombres.
- Al 48% le informaron que tenía una orden de prohibición de salida del país, técnica que fue confirmada por el 56% de las mujeres y el 42% de los hombres.
- Al 8% de los hombres le informaron que la prohibición de salida la había impuesto la Seguridad del Estado.

- Al 52% siempre le informaron que ellos no conocían de la prohibición hasta que “el sistema” lo notificó durante el control migratorio, esta técnica la confirmó el 50% de los hombres y el 56% de las mujeres.
- Al 29% siempre le informaron que las regulaciones migratorias las había impuesto Inmigración y Extranjería, esta técnica la confirmó el 17% de los hombres y el 44% de las mujeres.
- Al 48% le informaron que estaba regulado, esta técnica la confirmó el 41% de los hombres y 55% de las mujeres.
- A un 8% de los hombres le fundamentaron las bases legales de la decisión de impedir la salida del país.
- Al 57% le recomendaron dirigirse a las oficinas de Atención a la Ciudadanía del Consejo de Estado o a Inmigración y Extranjería a preguntar los motivos de la regulación, esta técnica la confirmó el 50% de los hombres y el 66% de las mujeres.

Ciudadanos con doble residencia (en Cuba y en el exterior)

Es posible que un ciudadano cubano mantenga residencia en Cuba y residencia en un país extranjero. Este es el caso, principalmente, de migrantes que adquieren estatus como residentes temporales o permanentes en otros países, pero regresan a Cuba antes de cumplir los 24 meses en el extranjero. El 15 de febrero de 2020, las autoridades migratorias retuvieron en el aeropuerto y prohibieron salir del país al joven cubano Lidier Hernández Sotolongo, ciudadano cubano residente en Uruguay, pero que mantenía su residencia en Cuba. Hernández, durante el 2019, había participado en una protesta realizada frente al Consulado de Cuba en Uruguay. De vacaciones en la Isla, las autoridades lo retuvieron de manera arbitraria y estuvo impedido de salir del país durante 8 meses, en calidad de “regulado”, por participar en la protesta de Montevideo. El ministro uruguayo de Relaciones Exteriores, Ernesto Talvi, publicó⁵³ en la red social Twitter el 13 de junio de 2020 una breve declaración sobre el caso del ciudadano cubano residente en Uruguay, donde afirmaba que al joven “no se le permitió abordar el vuelo de Copa en La Habana y regresar a Uruguay a reunirse con su esposa”, manifestando además que Uruguay había expresado su preocupación a las autoridades cubanas. Lidier pudo regresar a su país de residencia el 11 de octubre, después de permanecer los últimos 4 meses en silencio en sus redes sociales debido a las amenazas de la Seguridad del Estado.

⁵³ https://twitter.com/ernesto_talvi/status/1272627056443097092?s=20

Restricciones del derecho de los profesionales a salir libremente del país

El Estado, para preservar la fuerza de trabajo calificada para el desarrollo económico, social y científico-técnico del país, así como para la seguridad y protección de la información oficial, violenta la libertad de empleo y de circulación a los profesionales⁵⁴, a quienes impide obtener pasaportes y en consecuencia, salir del país, si no tienen autorización del organismo que lo emplea⁵⁵. Entre ellos se encuentran los graduados de la educación superior en actividades de investigación y servicios de salud, los atletas de alto rendimiento, técnicos y entrenadores deportivos. Las autoridades analizan en cada caso las solicitudes para viajar al exterior por asuntos particulares. Las autorizaciones para residir en el exterior son analizadas en un plazo de hasta de 5 años, y en ese tiempo tienen que entrenar a su relevo. En el caso de técnicos de nivel medio especializados el plazo es de tres años.⁵⁶

En estos casos, la desvinculación del trabajo no reduce el tiempo en el que las autoridades tienen que emitir la autorización para residir en el exterior. Aunque hay posibilidad de que el jefe del organismo estatal autorice la salida del país por razones humanitarias sin atenerse a los plazos establecidos, también se establecen diferencias en el trato de cuadros, para quienes se ordena tramitar la solicitud de forma expedita⁵⁷. Los jefes de los órganos, organismos, entidades nacionales, Consejos de la Administración y organizaciones superiores de dirección empresarial autorizadas, son las autoridades facultadas para autorizar salidas del país por asuntos particulares a estos profesionales⁵⁸.

El Consejo de Ministros aprueba adicionar o eliminar cargos y funciones de los profesionales sujetos a estas regulaciones, a propuesta del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), que reciben la información de los jefes facultados en el mes de noviembre de cada año⁵⁹. Esta última institución estatal organiza y controla el sistema automatizado, con los datos de identidad permanente de profesionales que tienen restricciones para salir del país. Los jefes facultados son los responsables de tributar y actualizar la información contenida en dicho sistema⁶⁰.

Los graduados de los cursos diurnos, sujetos al cumplimiento del servicio social, pueden ser autorizados a viajar por asuntos particulares. El tiempo que permanezcan en

⁵⁴ Ver el Decreto-Ley número 302 de 11 de octubre de 2012, modificativo de la Ley número 1312 de 20 de septiembre de 1976, "Ley de Migración" y las regulaciones del trabajo por cuenta propia: Decreto Ley 143 de 8 de septiembre de 1993 y la Resolución conjunta No. 1 del antiguo Comité Estatal de Finanzas y Trabajo y Seguridad Social (Gaceta Oficial de la República, Extraordinaria No. 5, de 8 de septiembre de 1993, pág. 11-12)

⁵⁵ Artículo 23 y 25 de la Ley número 1312 de 20 de septiembre de 1976, "Ley de Migración", tal como quedó modificada por el Decreto-Ley número 302 de 11 de octubre de 2012

⁵⁶ Artículo 1 inciso b) c) y (d) y artículo 2 inciso a) y b) del Decreto No. 306 de 11 de octubre de 2012, "Sobre el tratamiento hacia los cuadros, profesionales y atletas que requieren autorización para viajar al exterior"

⁵⁷ Segundo y tercer párrafo del Decreto No. 306 de 11 de octubre de 2012, "Sobre el tratamiento hacia los cuadros, profesionales y atletas que requieren autorización para viajar al exterior"

⁵⁸ Artículo 3 del Decreto No. 306 de 11 de octubre de 2012, "Sobre el tratamiento hacia los cuadros, profesionales y atletas que requieren autorización para viajar al exterior"

⁵⁹ Artículo 4 del Decreto No. 306 de 11 de octubre de 2012, "Sobre el tratamiento hacia los cuadros, profesionales y atletas que requieren autorización para viajar al exterior"

⁶⁰ Artículo 5 y 6 del Decreto No. 306 de 11 de octubre de 2012, "Sobre el tratamiento hacia los cuadros, profesionales y atletas que requieren autorización para viajar al exterior"

el exterior no se considera en cumplimiento del tiempo del servicio social. Si la solicitud es para residir en el exterior, se considera que su título no tiene validez dentro del país. Los graduados en las profesiones reguladas son sometidos a las mismas restricciones⁶¹.

La solicitud para viajar al exterior por asuntos particulares se presenta por el trabajador mediante un escrito ante el jefe de la entidad, fundamentando los motivos del viaje y las fechas de salida y regreso. Si su profesión o cargo está sometido a restricciones de salida, el jefe de la entidad tramita la solicitud ante el jefe del órgano, organismo, entidad nacional, organización superior de dirección empresarial autorizada o Consejo de la Administración⁶².

Si son aprobados, o el trabajador no está comprendido en las regulaciones, se conceden las vacaciones anuales pagadas acumuladas del trabajador y excepcionalmente se pueden aprobar días de licencia no retribuida que no debe exceder el plazo de dos meses consecutivos, en el período de un año natural. En el período de la licencia no retribuida se suspende la relación laboral con la entidad, el pago de salarios, subsidios, prestaciones a corto plazo de la seguridad social y cualquier otro ingreso que perciba el trabajador. Dicho período no se considera laborado a los fines de la acumulación de las vacaciones anuales pagadas, la antigüedad, determinación de la cuantía de las prestaciones de la seguridad social y otros derechos laborales. Durante esta suspensión se interrumpen los efectos del nombramiento o contrato de trabajo, según corresponda⁶³.

La relación laboral se reanuda por cesar la causa que dio origen a la suspensión y el trabajador tiene derecho a reincorporarse al cargo que ocupa a su regreso. Una vez agotado el término de las vacaciones anuales pagadas y de la licencia no retribuida, sin que el trabajador se haya reincorporado a su labor, la administración de la entidad da por terminada la relación laboral. El jefe de la entidad, ante la solicitud escrita del trabajador, profesional o atleta, que haya sido autorizado por el jefe facultado a residir en el exterior, da por terminada la relación laboral en un término que no exceda el establecido en el Código de Trabajo o, en su caso, en la legislación específica para ello en el sector, rama o actividad que corresponda⁶⁴.

El delito de salida ilegal del país

En Cuba la salida del país está sometida a requisitos legales que, de ser incumplidos, constituyen un delito contra el orden público. La pena en estos casos puede llegar hasta 3 años de privación de libertad, pudiendo llegar hasta 8 años si se emplea violencia o

⁶¹ Artículo 7 del Decreto No. 306 de 11 de octubre de 2012, "Sobre el tratamiento hacia los cuadros, profesionales y atletas que requieren autorización para viajar al exterior"

⁶² Segundo y Tercer Resuelvo de la Resolución No. 43 de 13 de octubre de 2012, dictada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Establece las regulaciones laborales aplicables a los trabajadores que solicitan viajar al exterior por asuntos particulares)

⁶³ Del Cuarto al Octavo Resuelvo de la Resolución No. 43 de 13 de octubre de 2012, dictada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Establece las regulaciones laborales aplicables a los trabajadores que solicitan viajar al exterior por asuntos particulares)

⁶⁴ Idem

intimidación a las personas, o multas de 300 a 500 mil pesos. La ley penal también sanciona la organización e incitación de salidas ilegales dentro del territorio nacional⁶⁵.

Actualmente las sanciones están suspendidas por los acuerdos migratorios entre Cuba y Estados Unidos de septiembre de 1994, respecto a los emigrantes cubanos (balseros) interceptados en alta mar por las autoridades norteamericanas, o los que entren ilegalmente en la base Naval de Guantánamo. El gobierno norteamericano se comprometió a devolverlos a Cuba y la parte cubana, a no adoptar represalias legales contra ellos, al regreso a su lugar de residencia en la Isla⁶⁶.

Sin embargo, la vía administrativa aplica sanciones cuando son detectados en aguas jurisdiccionales cubana (12 millas náuticas desde la costa), en virtud del Decreto Ley No. 194 de 19 de julio de 1999, “De las infracciones sobre la tenencia y operación de embarcaciones en el territorio nacional”⁶⁷, que sanciona los incumplimientos a las regulaciones sobre la tenencia y operación de embarcaciones en el territorio nacional. Se complementa por la Resolución No 2 del 7 de diciembre de 1999⁶⁸, que establece el procedimiento a seguir en la aplicación de estas sanciones.

Dicha resolución tipifica 14 infracciones, como construir embarcaciones sin autorización y utilizar para ello medios de procedencia ilícita, operar sin estar inscrito en la Capitanía de Puerto y navegar por las aguas territoriales sin permiso. Las contravenciones son consideradas leves, graves y muy graves, sancionables según su calificación, con multas que van desde 500 pesos hasta 10 000 pesos, incluyendo la posibilidad de aplicar subsidiariamente la sanción de decomiso de la embarcación y bienes a bordo, que son propiedades del infractor.

El derecho a entrar al propio país

Marco legal internacional y nacional

Según el artículo 12 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, “Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho a entrar en su propio país”. Este derecho tiene varias facetas. Supone el derecho a permanecer en el propio país, regresar después de haber salido o entrar por primera vez en el país, si se ha nacido fuera de él. Está muy relacionado con el reconocimiento de la nacionalidad o ciudadanía, porque reconoce los especiales vínculos de una persona con su país de origen.

El artículo 52 de la Constitución cubana reconoce que “las personas tienen libertad de entrar (...) en el territorio nacional”. En cuanto a los vínculos con el país, reconoce en

⁶⁵ Artículo 216 del Código Penal

⁶⁶ https://elpais.com/diario/1994/09/10/internacional/779148023_850215.html

⁶⁷ Gaceta oficial número 2, edición extraordinaria de 20 de julio de 1999

⁶⁸ Gaceta oficial número 81, edición ordinaria de 16 de diciembre de 1999

los artículos 33 y 34 de la Constitución⁶⁹, que la ciudadanía cubana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

Restricciones al derecho a entrar al propio país

En Cuba la entrada al país está sometida a requisitos establecidos por las autoridades migratorias que, de ser incumplidos, constituyen un delito contra el orden público. La pena en estos casos puede llegar hasta 3 años de privación de libertad⁷⁰.

La Ley No. 1312, Ley de Migración de 1976 en su Artículo 1⁷¹ estableció además un permiso de entrada para ciudadanos cubanos que habían perdido la residencia en el país, quienes adquirieron un estatus de emigrados. En 2013, con la entrada en vigor del Decreto Ley No.302 y los reglamentos complementarios, se establecieron los primeros pasos para una reestructuración de las leyes que afectan los derechos de los ciudadanos emigrados y para que pudieran recuperar su residencia en la isla, de forma más ágil.

No obstante, esta norma aún estableció limitaciones. Por ejemplo, legalizó la práctica, no legislada durante años, de la conocida 'habilitación' del pasaporte para los emigrados. Esta habilitación (que no debe confundirse con la prórroga de validez del pasaporte) fue establecida mediante el Artículo 44 del Decreto Ley No. 26 (modificado) de la Ley de Migración en 2012 y establecía la facultad discrecional de las autoridades. Durante años, los ciudadanos cubanos emigrados necesitaban una 'habilitación' en su pasaporte cubano para poder regresar a la isla.

En mayo de 2016, con el restablecimiento de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos, bajo el gobierno de Obama, varias de las mayores compañías de cruceros del mundo, como Royal Caribbean, Norwegian y Carnival navegaron regularmente entre varios puertos. Sin embargo, por exigencias del gobierno de Cuba, no vendían boletos a personas nacidas en la Isla, lo que impedía a los cubanos residentes en el exterior llegar por mar⁷². Es decir, solo podían entrar al país por vía aérea por problemas relacionados con actos de terrorismo, la seguridad de la navegación marítima y el tráfico de personas

⁷³

En 2017, el Ministro de Asuntos Exteriores de Cuba, en el contexto del deshielo de las relaciones diplomáticas con Estados Unidos, anunció públicamente la eliminación del requisito de "habilitación" para todos los ciudadanos cubanos⁷⁴, incluso para quienes habían abandonado el país de manera ilegal desde 1959 (excepto para quienes salieron por la Base Naval de Guantánamo). De la misma manera se eliminó la obligatoriedad

⁶⁹ Constitución de la República. *Gaceta Oficial Extraordinaria* Nº5, de 10 de abril de 2019.

⁷⁰ Artículo 215 del Código Penal

⁷¹ <https://www.refworld.org/pdfid/4018f8d54.pdf>

⁷² https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160412_polemico_crucero_carnival_cuba_dgm

⁷³

<http://www.cubadebate.cu/noticias/2016/04/22/cuba-aprueba-nuevas-medidas-migratorias-relacionadas-con-el-trafico-maritimo-de-pasajeros/>

⁷⁴ <http://www.cubadebate.cu/noticias/2017/10/29/que-significan-las-nuevas-medidas-migratorias-de-cuba/#.XyG5255Kg2x>

del “Permiso de Entrada PE-11” a los ciudadanos que salieron de la isla antes del año 1970, permitiéndoles a estas personas adquirir el pasaporte cubano.

Actualmente las autoridades de inmigración y extranjería están legalmente autorizadas para negar la entrada al territorio nacional, de “toda persona” (sin especificar si es residente o emigrada, clasificación que veremos más adelante), “cuando razones de Defensa y Seguridad Nacional así lo aconsejen”, por un supuesto interés público o si consideran que esta persona organiza, estimula, realiza o participa de acciones hostiles contra los fundamentos políticos, económicos y sociales del Estado cubano⁷⁵.

En la actualidad dicha práctica se aplica de manera discrecional por las autoridades de migración en puertos y aeropuertos, especialmente contra quienes abandonaron el país por la base naval de Guantánamo. Durante el 2020 Cubalex recibió casos de cubanos residentes en los Estados Unidos a los que las autoridades de migración le han prohibido la entrada por 8 años, por haber abandonado el país de forma ilegal. La prohibición de regresar al país por 8 años también se le aplica a los ciudadanos que han emigrado luego de abandonar misiones oficiales, como por ejemplo médicos o atletas, y no está establecida en resoluciones emitidas por los órganos de la administración pública que rigen cada uno de esos sectores. En el caso de los médicos cubanos es el Ministerio de Salud Pública (MINSAP) y en el caso de los deportistas es el Instituto Nacional de Deportes, Educación Física y Recreación (INDER). Tampoco está pauta en la Ley de Migración ni en ninguna otra, así como tampoco en alguna otra disposición normativa. Por tanto, se trata de una práctica político-administrativa, que no tiene respaldo legal específico y que se ha conocido a partir de la denuncia de personas perjudicadas por estas restricciones.

Además, debe valorarse que tales prácticas pueden basarse en una interpretación arbitraria de lo establecido en los incisos e) y f) del artículo 24 de la Ley de Migración. En los mismos se indica que a los efectos de la entrada al territorio nacional, resulta inadmisibile toda persona que se encuentre comprendida en alguno de los siguientes casos: tener prohibida su entrada al país, por estar declarado indeseable (persona non grata) o haber sido expulsada; o incumplir las regulaciones de la Ley de Migración, su Reglamento y las disposiciones complementarias para la entrada al país⁷⁶. En ambos casos, las disposiciones que rigen la materia migratoria, que no son de conocimiento público, y considerando indeseables a los ciudadanos cubanos que han abandonado misiones oficiales, se estaría violentando el derecho constitucional al libre tránsito, según lo dispuesto en el artículo 52 de la Constitución de 2019.

⁷⁵ Incisos c) y d) del apartado 1 del Artículo 24 de la Ley No. 1312 “Ley de Migración”, de 20 de septiembre de 1976, actualizada y concordada con el Decreto-Ley No. 302 de 11 de octubre de 2012 y el Decreto-Ley No. 327 de 31 de enero de 2015

⁷⁶ Véase *Gaceta Oficial Extraordinaria No.41, de 18 de diciembre de 2015*.

La ciudadanía cubana

Son ciudadanos por nacimiento los nacidos en el territorio nacional, con excepción de hijos e hijas de extranjeros al servicio de su gobierno o de organismos internacionales, aunque existe una ley complementaria para establecer los requisitos y las formalidades en el caso de los hijos de los extranjeros, no residentes permanentes en el país.

De acuerdo con este principio constitucional, todo niño que nazca en Cuba, en teoría, tiene el derecho a recibir la nacionalidad cubana, incluso aquellos nacidos de inmigrantes irregulares o de reos extranjeros en cárceles cubanas o en custodia de inmigración, por encontrarse sujetos a procesos de deportación o remoción administrativa a sus países.

De igual forma, son ciudadanos cubanos por naturalización los extranjeros que “adquieran la ciudadanía de acuerdo con lo establecido en la ley; y los que obtengan la ciudadanía cubana por decisión del presidente de la República”. El matrimonio, la unión de hecho o su disolución, no afectan la ciudadanía de los cónyuges, de los unidos o de sus hijos.⁷⁷ Adquieren la ciudadanía cubana de manera automática los nacidos en el extranjero de padre o madre cubanos que estén cumpliendo una misión oficial del Estado, de acuerdo con los requisitos y las formalidades que establece la ley.

La Constitución igualmente reconoce el derecho a la ciudadanía de los nacidos en el extranjero, de padre o madre con ciudadanía cubana, previo cumplimiento de los requisitos y las formalidades que la ley señala; y de los nacidos fuera del territorio nacional, de padre o madre cubanos por nacimiento, que hayan perdido la ciudadanía cubana, siempre que la reclamen en la forma que señala la ley.

También fue eliminado el “requisito de avecindamiento” para que los hijos de cubanos residentes en el exterior, que hayan nacido en el extranjero, puedan obtener la ciudadanía cubana y su documento de identidad, pues hasta ese entonces era obligatorio que los hijos de cubanos en el extranjero regresaran al país con un documento de viaje oficial emitido por una Embajada de Cuba y solicitaran sus documentos legales de nacionalización. Estos procedimientos constituían prácticas rutinarias y administrativas, no legisladas.

La regulación procedimental del derecho constitucional sobre la adquisición de la ciudadanía cubana de los nacidos en el extranjero, de padre o madre cubanos, está pautada en Decreto-Ley No. 352 *Sobre la adquisición de la ciudadanía cubana por nacimiento de los nacidos en el extranjero de padre o madre cubanos*, emitido por el Consejo de Estado en el año 2017.

⁷⁷ Véanse artículos del 34 al 29 de la Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero de 2019. *Ídem*.

En el artículo 1 de esta disposición normativa se indica que el derecho a la ciudadanía puede ser limitado. Por ejemplo, conforme a lo establecido en la Disposición Especial Segunda del decreto-ley 352, cuando el interesado, el padre o madre cubanos o representantes legales de los menores de edad a los que se pretenda registrar como ciudadanos cubanos, hayan cometido hechos o realizado acciones contra los fundamentos políticos, sociales y económicos del Estado cubano, se archiva el expediente iniciado y se notifica al solicitante. Los hijos menores de edad, de las personas antes mencionadas solo podrán optar por la ciudadanía cubana al arribar a la mayoría de edad, cumplimentando todas las formalidades sistematizadas en el decreto⁷⁸.

Considerando lo establecido en este precepto constitucional, los hijos de un cubano emigrado, o sea, una persona que lleve más de dos años sin ingresar al territorio cubano, tienen derecho a adquirir la ciudadanía ante las autoridades consulares de la República de Cuba, si sus padres conservan la ciudadanía cubana, aun cuando el niño no posea estatus legal ante las autoridades de otro país. Este fue un paso favorable en la política migratoria del gobierno para evitar la existencia de niños apátridas, es decir, sin nacionalidad. No obstante, Cubalex señala que Cuba no es Estado parte de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, ni de la Convención para Reducir los casos de Apatridia de 1961.

¿La “ciudadanía efectiva”?

En el artículo 32 de la Constitución de 1976 no se admitía la doble ciudadanía y se perdía la cubana cuando se adquiriera una extranjera. En 1992, se realizó una reforma parcial de la constitución y se encargó al poder legislativo la adopción de una ley que regulara la formalización y pérdida de ésta, así como las autoridades facultadas para decidirlo. En 18 años, la Asamblea Nacional no cumplió el mandato constitucional.

En relación con la pérdida y recuperación de la ciudadanía se encontraba vigente el Reglamento de Ciudadanía contenido en el Decreto No. 358 de 4 de febrero de 1944, pero no se tiene conocimiento de su aplicación durante el actual gobierno que ha estado en el poder ininterrumpidamente por más de 60 años⁷⁹. Esta decisión, más política que jurídica, estaba relacionada con el control de los cubanos que residían en el exterior y se hacían ciudadanos de otros Estados, pero mantenían sus vínculos en el país, especialmente sus familiares.

En la reforma constitucional de 2019 se estableció que los cubanos no podían ser privados de su ciudadanía y se encargó la adopción de una ley que estableciera las causas y procedimientos para su pérdida, renuncia o recuperación, así como las autoridades facultadas para decidirlo. Aunque la propia Constitución reconoce al presidente de la República la facultad de decidir sobre el otorgamiento de la ciudadanía

⁷⁸ Gaceta Oficial Extraordinaria No63, de 30 de diciembre de 2017.

⁷⁹ <https://cubalex.org/2012/01/30/perdida-y-recuperacion-de-la-ciudadania-cubana/>

cubana, aceptar las renunciaciones y disponer sobre la privación de ésta⁸⁰. Hasta la fecha de la realización de este informe no se ha legislado sobre las razones que conllevarían a la pérdida de la ciudadanía.

Además, reconocen el hecho de que la adopción de una nueva ciudadanía no implicaba la pérdida de la cubana, pero una vez en territorio nacional, el ciudadano cubano se rige por esa condición, y solo puede hacer uso de la ciudadanía cubana⁸¹. Este precepto fue denominado principio de “ciudadanía efectiva”⁸², al que han tratado de igualar al principio de nacionalidad efectiva, que en el derecho internacional privado intenta evitar los conflictos de doble o múltiple nacionalidad y consiste en el reconocimiento del vínculo con aquel Estado donde la persona desarrolla sus actividades. Solo se puede reclamar coactivamente el cumplimiento de las obligaciones derivadas del vínculo con aquel Estado en el que se mantenga la relación efectiva más estrecha.

Sin embargo, la ciudadanía efectiva no tiene que ver con el principio de nacionalidad efectiva tal como se conoce en el derecho internacional. No está relacionado con el lugar donde los ciudadanos cubanos desarrollan sus actividades, incluso donde viven la mayor parte del tiempo, que en muchos casos es en el exterior. La constitución les prohíbe hacer uso de una ciudadanía extranjera en caso de haberla adquirido y aunque deben registrarse en el país por su condición de ciudadanos cubanos, tienen limitado el tiempo de estancia en el mismo y no pueden domiciliarse libremente. Los ciudadanos cubanos emigrados podrán permanecer en Cuba de vacaciones por un plazo de hasta 90 días⁸³. Es decir, tienen restringido su derecho de libre circulación en el territorio nacional, especialmente su derecho de elegir la residencia y de regresar al propio país, así como otros derechos de carácter político, que son en definitiva uno de los vínculos más estrechos de los ciudadanos con el Estado.

La pérdida de residencia también implica, la restricción o suspensión de derechos fundamentales, como la imposibilidad para heredar y participar en los procesos electorales, por solo mencionar algunos. La Ley electoral establece la residencia efectiva en el país como un requisito para ejercer el derecho al voto.

En términos económicos, los emigrados aportan a la economía pero están excluidos de invertir en la economía doméstica como puede hacerlo un extranjero, que de invertir en Cuba se le garantiza la libre transferencia al exterior, en moneda libremente convertible, sin pago de impuesto o ninguna otra exacción relacionada con dicha transferencia”. Aunque las autoridades han declarado que no existe ninguna limitación al respecto⁸⁴, lo cierto es que esta posibilidad entra en contradicción con el mal llamado principio de “ciudadanía efectiva” que les impide hacer uso de la ciudadanía extranjera y les obliga a

⁸⁰ Artículo 38, 39 e inciso m) del Artículo 128 de la Constitución de 2019

⁸¹ Artículo 36 de la Constitución vigente

⁸² <http://www.radioreloj.cu/destacadas/significa-ciudadania-efectiva/>

⁸³ <http://www.cubadebate.cu/noticias/2017/10/31/nuevas-medidas-migratorias-respuestas-a-dudas-de-los-lectores/#.XyG5pJ5Kg2w>

⁸⁴ <http://www.cubadebate.cu/especiales/2019/06/07/pueden-los-cubanos-residentes-en-el-exterior-invertir-en-nuestro-pais/>

acogerse a su condición de ciudadanos cubanos. La ley reconoce como inversionista “extranjero” en el país, a la persona natural o jurídica, con domicilio en el extranjero y capital extranjero, que se convierte en accionista de una empresa mixta, o sea participe en una empresa de capital totalmente extranjero, o que figura como parte en los contratos de asociación económica internacional.

El mal llamado principio de ciudadanía efectiva es una violación del **principio de igualdad y no discriminación basados en el lugar de residencia**. En este caso, la distinción se basa en el lugar donde el Estado reconoce la residencia legalmente a la persona, a pesar de seguirla considerando ciudadana, un motivo prohibido en derecho internacional de los derechos humanos.

En la legislación, y en la práctica, se hace distinción entre los ciudadanos cubanos por el lugar de residencia. Las modificaciones⁸⁵ impuestas a la Ley No. 1312, Ley de Migración, por el Decreto Ley No. 302, en vigor desde el 2013, establecieron que los ciudadanos cubanos pueden ser considerados como residentes permanentes en el territorio nacional o emigrados, que son los ciudadanos cubanos que perdieron su residencia por permanecer fuera del país más de 24 meses. Según lo que se pauta en el Artículo 9.2 de la Ley, un ciudadano cubano ha emigrado cuando viaja al exterior por asuntos particulares y permanece de forma ininterrumpida por un término superior a los 24 meses sin la autorización correspondiente; así como cuando se domicilia en el exterior sin cumplir las regulaciones migratorias vigentes⁸⁶.

Ciudadanos emigrados sin residencia en el exterior

Se ha dado el caso de cubanos que han permanecido en el exterior por más de 24 meses y no han podido legalizar su estatus migratorio (obtener residencia) en otro país, y no han sido admitidos por el Estado cubano. Estas personas han enfrentado problemas con los documentos de viaje. La validez del pasaporte cubano depende de que se prorrogue cada 24 meses, sin esta prórroga las aerolíneas no permiten abordar la aeronave.

Recuperación de la residencia o domicilio legal en el país

A modo de práctica administrativa, en su página web, el Ministerio de Relaciones Exteriores establece cómo los cubanos emigrados pueden recuperar su residencia permanente en el país. Según se expresa, la residencia permanente en el país puede ser entregada por las autoridades migratorias “a aquellos que deseen asentarse nuevamente en Cuba con carácter permanente”⁸⁷.

⁸⁵ La Gaceta Oficial No. 41 Extraordinaria del 18 de diciembre de 2015, publicó el “Reglamento de la ley de migración (edición actualizada)” que actualizó el Decreto no. 25 “Reglamento de la Ley de Migración, de 19 de julio de 1978”, y lo hizo concordar con el Decreto No. 305 de 11 de octubre de 2012 (publicado en gaceta oficial ordinaria no. 44 de 16 de octubre de 2012), y con el Decreto Ley No. 330 de 29 de julio de 2015 (publicado en gaceta oficial extraordinaria no. 29 de 27 de agosto de 2015). Dichos reglamentos otorgan efectividad a la Ley N0. 1312 “Ley de Migración”, modificada por el Decreto Ley No. 302 de 11 de octubre de 2012.

⁸⁶ Véase *Gaceta Oficial Extraordinaria N°41, de 18 de diciembre de 2015*.

⁸⁷ <http://misiones.minrex.gob.cu/es/eeuu/servicios-consulares#SolicituddeResidenciaPermanente>

Las solicitudes serán formuladas en las oficinas consulares en el exterior por los interesados, o en las oficinas de la Dirección de Inmigración, Identificación y Extranjería (DIIE) en Cuba, por los interesados o por los familiares del interesado. El expediente de solicitud de residencia en el territorio nacional, entre otros documentos, exige una carta de solicitud personal, con los motivos por los cuales desea regresar a residir en el país y donde haga constar a quién nombra representante o referencia en Cuba, aportando dirección particular y teléfono de esa persona. Además, se exige una escritura notarial original al dueño del inmueble en Cuba, en la que da su autorización para que el solicitante se domicilie permanentemente en el mismo.

En diversas ocasiones **Cubalex** ha documentado casos de ciudadanos cubanos “emigrados” que, en sus viajes a Cuba, las autoridades de migración le prohíben la entrada al país en los aeropuertos, y de “residentes” a quienes les imposibilitan la salida, cuando intentan regresar a sus otros países de residencia. En ambos casos se trata de una aplicación selectiva y arbitraria de la ley, fundada por motivos de la opinión política, dirigida en la inmensa mayoría de los casos por oficiales de la Seguridad del Estado.

Para imposibilitar la entrada al país, las autoridades pueden atenerse a lo dispuesto en el Artículo 24 de la Ley de Migración, según el cual, resulta inadmisibles toda persona con antecedentes de actividades terroristas, tráfico de personas o de armas, narcotráfico, lavado de dinero. También son inadmisibles los vinculados a hechos contra la humanidad y aquellos perseguibles en virtud de tratados internacionales de los que Cuba es parte. Igualmente, las autoridades migratorias podrán impedir la entrada a aquellos involucrados en “organizar, estimular, realizar o participar en acciones hostiles contra los fundamentos políticos, económicos y sociales del Estado cubano”, entre otras causales⁸⁸. Este apartado permite la negativa de entrada al país por la opinión política, un motivo de discriminación reconocido en el derecho internacional.

Legitimidad de las restricciones al derecho a salir libremente o regresar al país

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos autoriza a los Estados a restringir el derecho a salir libremente del país cuando sea necesario, para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de terceros, y sean compatibles con los demás derechos allí reconocidos.

La Ley de Migración excede estos motivos y prevé restricciones al derecho a salir o entrar libremente al país por razones de defensa y seguridad nacional o “interés público”. Por otra parte, no define qué entiende por razones de seguridad nacional, ni cómo la libertad de salir o entrar al propio país constituye una amenaza cierta y creíble de una perturbación potencialmente grave de las condiciones básicas para el funcionamiento de las instituciones del Estado.

⁸⁸ Gaceta Oficial Extraordinaria N°41, de 18 de diciembre de 2015.

Tal indefinición otorga un amplio margen de interpretación a los encargados de su aplicación, al permitirles invocar la defensa y seguridad nacional como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, para suprimir este derecho o desnaturalizarlo. Ese margen priva de contenido real a este derecho y abre un campo inadmisibles a la arbitrariedad y restricciones a otros derechos.

Los agentes del Estado aplican indebidamente esta restricción a defensores de derechos humanos y con ello impiden el ejercicio de sus derechos fundamentales. Se han reportado cancelaciones de vuelos, regulaciones de inmigración para impedirles salir del país para participar en eventos y talleres de superación profesional, lo que también implica violaciones del derecho a la educación y a la superación, a la libre elección del empleo y a la participación en la vida cultural. En estas acciones actúan conjuntamente, o en contubernio, los departamentos de Inmigración y Extranjería y de la Seguridad del Estado, ambas instancias del Ministerio de Interior, institución de carácter militar. En caso de la entrada al país, se han utilizado los controles migratorios para castigar a los cubanos que fuera de las fronteras nacionales expresan su opinión pública contra el gobierno o han tomado la decisión de abandonar el empleo con el Estado en terceros países.

Por tanto, el fin perseguido con tales restricciones no es legítimo y tampoco responde a una necesidad pública o social apremiante, en proporción al objetivo legítimo para el cual fue prevista en el derecho internacional.

Por último, la Ley de Migración y su Reglamento no establecen ningún procedimiento para reclamar las decisiones discrecionales de los funcionarios y por tanto, no es susceptible de ser impugnada en caso de aplicación ilegal, abusiva, arbitraria, irracional y discriminatoria. Los funcionarios del Ministerio del Interior tampoco están obligados a fundamentar las bases legales de su decisión, cerrando cualquier posibilidad de llevar el caso a la vía judicial a nivel interno, y por tanto ejercer el derecho a establecer recursos contra actos que restrinjan los derechos fundamentales.