

EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS EXTRANJEROS EN CUBA* *THE LEGAL SYSTEM FOR FOREIGNERS IN CUBA*

Odette MARTÍNEZ PÉREZ**

RESUMEN: En Cuba, la legislación actual en materia migratoria fue promulgada hace veinte años; a menudo, los continuos cambios sociales*** van mostrando su ineficacia, por esto decidimos hurgar en las insuficiencias que presentan los instrumentos legales de este régimen jurídico; este es un tema, con casi medio siglo de discreción académica, al que se le han dedicado pocas páginas; por tanto, en este breve comentario damos respuesta a la interrogante: ¿cuáles son las principales insuficiencias que presentan las regulaciones migratorias en la Cuba actual?, para esto nos auxiliamos de los métodos lógico y exegético, y este es el primer resultado de una investigación que apenas comienza.

ABSTRACT: *Actually the migratory legislation in Cuba it is worst, for the social changes today is incompetent, it was promulgate twenty years later. The academics has dealt very superficially with the subject, we are going to coment the migratory legislation and the problematic situation for this topic was what are the principal problems of the migratory legislation in Cuba actually. For this we auxiliary for the logics and exegetic methods, this is the first result to the investigation we began.*

Palabras claves: extranjeros, condición migratoria, migración, Constitución, derechos.

Keywords: *foreigners, migration, Constitution, the foreigner condition, rights.*

* Artículo recibido el 17 de noviembre de 2009 y aceptado para su publicación el 17 de abril de 2010.

** Licenciada en derecho (2004), diplomada en administración de justicia (2006), en derecho constitucional y administrativo (2006), y en enseñanza del derecho (2007); profesora de Derecho internacional privado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Oriente, Santiago de Cuba; premio nacional en trabajo científico de la Unión de Juristas de Cuba en 2005; odette@fd.uo.edu.cu.

*** Por los cambios de 1993, la apertura del país para la inversión extranjera, la toma del turismo como renglón económico por excelencia y el aumento de las relaciones diplomáticas con otros países ha traído consigo que el flujo de entrada de extranjeros en Cuba aumentara. Sumado a esto, y en el propio campo económico, el crecimiento de la inversión extranjera y el funcionamiento de zonas francas y parques industriales reportan cifras significativas de extranjeros en el país. También la realización de los programas de colaboración en el área de la educación incrementa para estos días la presencia extranjera.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Presupuestos teóricos y metodológicos*. III. *Estudio del régimen jurídico de los extranjeros en Cuba*. IV. *Conclusiones*. V. *Reflexiones finales*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El Estado, como titular del poder político dentro de la sociedad, se encarga de proteger a través de disposiciones jurídicas determinadas relaciones económicas, sociales y políticas que por su importancia para la conservación y estabilidad de las relaciones sociales y su desarrollo, necesitan de reglas generales de organización basadas en los principios de igualdad y seguridad jurídica.

Entre esas relaciones sociales necesitadas de la especial protección que se consigue a través del derecho estatal, están las que surgen a propósito del trato entre personas individuales que, encontrándose en el territorio de un Estado, se trasladan al de otro, y en éste último intervienen en diferentes relaciones sociales jurídicamente protegidas.

Dentro de ese contexto general, la protección jurídica de esas personas individuales ha evolucionado desde la asimilación de los no-ciudadanos con los esclavos en la Antigüedad grecorromana, hasta la actualidad, donde a partir de finales del siglo XX, se plantea en diferentes contextos por diversos detentores del poder político y sujetos de la sociedad civil la plena igualdad entre determinadas categorías de extranjeros y los ciudadanos de un Estado.

En Cuba, la historia del tema es mucho más breve: apareció con la llegada de los españoles y los esclavos africanos traídos posteriormente por aquéllos; a partir de entonces se puede hablar de un flujo migratorio vertiginoso hasta los años treinta del siglo XX, convirtiéndose Cuba en un país de inmigrantes con una significativa presencia de extranjeros, manteniéndose hasta nuestros días en un número discreto que ascendió luego de la década de los noventa.

Esta última afirmación es la razón por la cual me he planteado como objetivo valorar a partir de un estudio doctrinal y exegético la regulación jurídica cubana en materia migratoria con vista a su perfeccionamiento. Tiene como objeto, el presente artículo, las regulaciones migratorias vigentes en Cuba entre las que se encuentran la Ley de

Extranjería 1313 de 1976 y su reglamento, el Decreto 27 de 1978, y la Ley de Migración 1312 de 1976 y su reglamento el Decreto 26 de 1978.¹

Desde el punto de vista teórico, el estudio del tema ha sido escaso por parte de los juristas en Cuba. Se han realizado sobre todo análisis exegéticos de la legislación interna y el régimen convencional en la primera mitad del siglo XX, por Antonio Sánchez de Bustamante y Sirven, particularmente en sus obras *Manual de derecho internacional privado*² y la *Autarquía personal*.³ Después de 1959, en el libro *Temas de derecho internacional privado*, coordinado por el doctor Rodolfo Dávalos Fernández, la profesora Taydit Peña Lorenzo⁴ escribió un capítulo donde aborda de manera general el régimen jurídico de los extranjeros en Cuba.

Entre las investigaciones recientes relacionadas con el tema, se encuentra una tesis doctoral sobre El Régimen Jurídico del Extranjero Inversor, también de la autoría de la profesora Taydit Peña Lorenzo.⁵

II. PRESUPUESTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS

Debido a su gran importancia política, el contenido del ordenamiento jurídico interno depende en cada momento de la política migratoria⁶ del Gobierno, la cual a su vez está influida por las relacio-

¹ Todos estos documentos constan en el folleto Leyes de Migración, Capitán San Luis, 2002.

² Sánchez de Bustamante y Sirven, Antonio, *Manual de Derecho Internacional Privado*, talleres topográficos Carreras y CIA, segunda edición la Habana, 1941.

³ Sánchez de Bustamante y Sirven, Antonio, *La autarquía personal, estudios de derecho internacional privado*, La Habana, Imprenta Siglo XX, 1944.

⁴ Varios autores, *Derecho internacional privado*, La Habana, Félix Varela, 2002, t. II.

⁵ Peña Lorenzo, Taydit, *El Estatuto Jurídico del Extranjero Inversor en Cuba* (inédita).

⁶ Aja Díaz, Antonio, "Temas en torno a un debate sobre las migraciones internacionales", *Revista Contracorriente*, La Habana, núm. 2005, 2004, pp. 4-9. Los Estados tienen sus políticas migratorias que son propuestas institucionales sobre el fenómeno migratorio, pueden ser una respuesta a procesos migratorios ya declarados o partes de proyectos socioeconómicos globales. Los objetivos de las políticas migratorias son la retención, expulsión, recuperación e integración de los inmigrantes. Los objetivos de éstas son ejecutados a través de programas migratorios, entre los cuales se puede

nes internacionales y otras políticas de promoción turística y de inversiones que no siempre implican la inmigración.

No obstante, en los textos constitucionales suelen incluirse los principios generales que deben regir en el tratamiento de los extranjeros dentro del territorio del Estado. En la Constitución pueden regularse aspectos básicos de la extranjería, como sus derechos y deberes (generalmente cuando son diferentes a los de los ciudadanos). El resto de la regulación jurídica se transfiere entonces para las leyes ordinarias, en las que se desarrollan los principios determinados previamente en la Constitución.

Desde los primeros albores de la civilización humana, el hombre comenzó a trasladarse hacia tierras completamente diferentes y lejanas a su lugar de nacimiento, por un tiempo determinado o con el objetivo de asentarse. Constituyendo simples desplazamientos temporales por cuestiones de estudio, investigaciones, placer, salud o desplazamientos a largo plazo, denominándose a este fenómeno migración, y definiéndose de la siguiente manera: *cambio de residencia de una persona o grupo de una región o país a otro, desde el punto de vista del lugar de destino de los desplazados*.⁷ Se van a diferenciar los movimientos migratorios cuyo objetivo es la residencia permanente o aquellas que tienen tiempo limitado. Todo movimiento migratorio está condicionado por factores naturales, socioeconómicos y políticos,⁸ fenómenos multicausales por los que nosotros generalizaríamos esta característica a cualquier desplazamiento humano. Asimismo, los efectos se suceden en diferentes sustratos sociales, demográficos, económicos y políticos.⁹

diferenciar la canalización migratoria: que es la legalización de la situación de los inmigrantes en situación irregular, ya sea a través de la deportación o la radicación legal de los mismos; la inserción laboral: que tiene su base en la ubicación del migrante en los mercados de trabajo o la generación de empleo; y la asistencia sociolaboral para el migrante y su familia.

⁷ Álvarez, María Elena, *Las migraciones en el siglo XX*, La Habana, Ciencias Sociales, 2000, p. 8.

⁸ *Ibidem*, p. 16.

⁹ *Ibidem*, p. 20. Los efectos de las migraciones de población son de amplio alcance debido a las propias características de estos movimientos. En primer lugar, provocan una redistribución de la población; que es la consecuencia más estrictamente geográfica: las zonas de afluencia se llenan de habitantes, en tanto que las de partida ven vaciarse sus pueblos, campos y ciudades. Hay un efecto selectivo de las migraciones que se manifiesta en la propia selección natural de los migrantes, pues los individuos

Con el fenómeno globalizador, los desplazamientos humanos se han internacionalizado, fundamentalmente las migraciones.

Los extranjeros, como categoría, son todos los que se encuentran en territorio de un Estado, y no siendo ciudadano de éste pueden probar su ciudadanía, mientras que el inmigrante es el que posee intenciones de asentarse por tiempo indefinido o prolongado. Muchos autores han conceptualizado el mismo.

Según el *Diccionario de la lengua española*, la palabra extranjero proviene del latín *extraneus*, extraño, que es o viene de país de distinta dominación de aquella en que se le da este nombre.

Para Gregory Tunkin, “es extranjero la persona que se halla en el territorio de un Estado, pero no es ciudadano de él y posee la ciuda-

más débiles no emigran y, en una selección demográfica por sexo y edad, en general los hombres migran más que las mujeres, y las migraciones suelen estar protagonizadas por individuos jóvenes, lo que tiene un efecto de rejuvenecimiento en el lugar de destino, y de envejecimiento y retroceso demográfico en el de origen. Las consecuencias biológicas también son importantes. Por ejemplo, la posibilidad de enfrentamientos armados y los problemas de la adaptación biológica a un nuevo medio pueden diezmar poblaciones autóctonas por la guerra con los invasores y la vulnerabilidad ante nuevas enfermedades; por su parte, los recién llegados experimentarán problemas derivados de la modificación del régimen de alimentación, falta de resistencia a agentes patógenos endémicos y climas radicalmente diferentes. Problemas de contacto: el inmigrante enriquece a menudo el país de acogida porque introduce nuevos hábitos culturales, pero al mismo tiempo, y como consecuencia de esas diferencias, se producen tensiones y oposiciones por razón de raza, lengua, género de vida, religión, opinión política. Muchos grupos nativos, como los aborígenes americanos, han perdido sus tierras, su lengua y muchas de sus tradiciones al ser absorbidos por otras culturas dominantes. Consecuencias económicas: las regiones de partida están penalizadas por la pérdida selectiva de los individuos más activos, la inversión realizada en su formación y el coste de los viajes y gastos administrativos de la emigración; no obstante también tienen ventajas como la posibilidad de sanear la economía y reorganizarla si la emigración deja suficientes elementos activos, además de la llegada de los ahorros de los emigrantes. Para las regiones de llegada, las ventajas se concretan en un ahorro en gastos de formación, nuevas posibilidades económicas y laborales para la población autóctona, pues la llegada de inmigrantes permite a ciertos sectores industriales funcionar con costes más bajos, y la difusión de formas de vida que constituyen la antesala para la exportación de mercancías. Entre las desventajas o costes estarían los gastos de reclutamiento y viaje, la salida de divisas, los gastos en ayuda social y cultural, importaciones suplementarias y los problemas de desempleo, en el caso de regiones que no pueden ofrecer trabajo a las masas de inmigrantes que llegan en oleadas, como es el caso de las ciudades de países en vías de desarrollo y los desplazamientos masivos de refugiados políticos en el contexto de graves conflictos bélicos.

danía de otro Estado”.¹⁰ Por su parte, Miaja de la Muela ha planteado que “es extranjero en un país el individuo o la persona jurídica al que sus leyes no le confiere la cualidad de nacional, séalo de otro Estado o se encuentre en situación de apatridia”.¹¹ Se trata de la persona que viene de afuera, el que por corresponder a un grupo social ajeno no pertenece a la comunidad social que lo recibe.¹² Otros criterios expresan que “es en un país el individuo o persona jurídica al que las leyes no le confieren la cualidad de nacional, séalo de otro Estado o se encuentre en la condición de apátrida”.¹³ Se llama así a “las personas que no forman parte de la comunidad política que se adopta como referencia”.¹⁴

Entendemos que al extranjero debemos definirlo, partiendo del hecho en sí de que es nacional de un Estado, pero, al trasladarse a otro territorio, cambia su condición jurídica, con otros derechos y ciertas obligaciones, y con un régimen jurídico específico: el de extranjería,¹⁵ a pesar de ciertas normas cuya aplicación le es propia dondequiera que se encuentre.

Apreciamos pues, en cada una de estas concepciones, elementos comunes que identifican al extranjero. En primer lugar, podrían ser tales, tanto las personas físicas como las jurídicas; en segundo lugar deberá producirse o haberse producido un traslado físico de dicha persona a un país, región o Estado diferente al que es nacional; y en tercer lugar resultaría intrascendente el término de estancia, es decir, el tiempo no determina en modo alguno su condición, no interesa si permanece una semana, un mes, o indefinidamente, siempre será un extranjero hasta tanto opte y le sea otorgada la ciudadanía en el Estado en que se encuentre. No obstante, apreciamos algunos puntos

¹⁰ Tunkin, Gregory, *Curso de derecho internacional privado*, Moscú, Progreso, 1980, p. 270.

¹¹ Miaja de la Muela, Adolfo, *Derecho internacional privado*, t. II: *Parte especial*, 5a. ed., Madrid, Atlas, 1969, p. 73.

¹² *Nueva enciclopedia jurídica*, Barcelona, Francisco Seix, 1958, pp. 403-425.

¹³ *Diccionario de derecho privado*, Barcelona-Madrid, Labor, 1908, t. I, p. 1908.

¹⁴ Tomado de *Enciclopedia jurídica española*, Barcelona-Madrid, Francisco Seix, 1910, t. 15, p. 555.

¹⁵ *Idem.* Collazo Fernández, Madelaine, *El Derecho de Extranjería y las Regulaciones Migratorias en el Derecho Internacional Privado*, Universidad de la Habana, Facultad de Derecho, 1998.

divergentes como la inclusión o no de los apátridas y el uso del término nacionalidad o ciudadanía como punto de partida para definir la extranjería.

Entendida así la definición del extranjero, y al profundizar en su estudio y el pronunciamiento conceptual de algunos de los autores, inevitablemente nos conectamos con otras instituciones que ineludiblemente convergen en las personas, más cuando centramos el interés en las personas naturales. Se trata de abordar paralelamente los términos extranjería, nacionalidad¹⁶ y ciudadanía,¹⁷ teniendo en cuenta que en ellos se ha de producir una relación de exclusión.

Lo cierto es que cuando hablamos de inmigrantes, conceptualmente tratamos un concepto más restringido que el de extranjeros, este último se dimensiona desde el punto de vista del vínculo político-jurídico, mientras que el inmigrante es conceptualizado al entender como elemento principal su residencia en un espacio físico, que parte de la residencia en un lugar diferente al de la residencia habitual de donde podemos ser o no ciudadanos, con lo cual estaríamos ante una

¹⁶ Desde una perspectiva sociológica, la nacionalidad supone ante todo una mentalidad creada por la confluencia de uno o varios factores históricos, raciales, lingüísticos, religiosos, geográficos, entre otros, con los cuales se identifica la persona.

¹⁷ Infiesta, Ramón, *Derecho constitucional*, La Habana, 1950, p. 124. Es ciudadano quien tiene la capacidad política de un país. Como principio, la ciudadanía no se recibe nunca con la vida, se adquiere voluntariamente, bien activamente por la naturalización, bien pasivamente, dejando que con la edad la nacionalidad se convierta en ciudadanía. Así la ciudadanía no comprende a la nacionalidad, porque se puede ser nacional sin ser ciudadano. Jorge Turner, citado por Aragonés, Ana María, “Los desplazados, nuevo fenómeno migratorio”, *Temas*, La Habana, núm. 26, 2001, p. 53. Según Jorge Turner, “la ciudadanía es el conjunto de prácticas jurídicas, políticas, económicas y culturales que definen a una persona como perteneciente a una sociedad”. Tunkin, Gregory, *op. cit.*, p. 261. Para Tunkin, la ciudadanía es definida como “la ligazón jurídica de la persona física al Estado. Caracterizan esta ligazón los siguientes elementos: estabilidad, posesión por la persona física de derechos y deberes determinados (respecto al Estado), subordinación de la persona física al poder soberano del Estado, existencia de derechos y deberes determinados del Estado para con la persona física. Para más información, véase Vega Vega, Juan, *Cuba, su historia constitucional: comentarios a la Constitución cubana reformada en 1992*, Madrid, Edymion, 1997, p. 367. Por su parte, el profesor Vega Vega define a la ciudadanía como “aquella relación jurídica que se crea entre una persona y el Estado, en virtud de la cual se atribuyen a aquélla derechos y deberes. Este conjunto de derechos y deberes se establecen en distintos instrumentos jurídicos, y se norma además la forma de adquisición de la ciudadanía y las causas de pérdida”.

categoría general de extranjero, y distinguimos tal población, según su vínculo político, con la de ciudadanos. Inmigrante es también una categoría sociológica que puede incluir a los extranjeros, definiéndolos como aquellos que tienen un vínculo político definido con un Estado y no se encuentran en él, y los que no poseen vínculo político alguno, como los apátridas.

Los extranjeros son responsabilidad de los Estados en los que se encuentran, por cuanto no sólo contraen un compromiso ante la comunidad internacional, sino con su propia población, que al interactuar con estos grupos foráneos recibe los efectos de su conducta.

Dentro de las funciones básicas del derecho podemos significar que él es un *instrumento de organización social*, ya que mediante las normas establecidas se encausa el rumbo de las relaciones sociales, se declaran las admitidas o se limitan otras; *es regla de conducta*, por cuanto define, establece, permite, manda o impide actuaciones, y es además *un factor de conservación y de cambio social*, en tanto impone un conjunto de reglas, actuaciones y relaciones o como resultado de su relativa independencia respecto a los fenómenos estructurales, le permiten adelantarse, establecer las nuevas conductas o relaciones que admitirá, sobre los que estimulará su desarrollo. Es por ello que el Estado, partiendo del flujo migratorio que posee —entendiéndose el mismo como la entrada y salida de personas a un territorio determinado, además de sus condiciones sociales, económicas y hasta políticas—, mediante la ley organiza la actividad migratoria, y dentro de ésta la inmigración hacia su territorio, encausando el rumbo de su política migratoria y determinando qué extranjeros pueden entrar, bajo qué circunstancia, qué actividades pueden desarrollar y qué conductas deben seguir; determinando éstas según sus intereses, en calidad, cantidad, calificación o actividad que le interesa fomentar y desarrollar.

Las instituciones que se analizarán resultan básicas para determinar las condiciones de movilidad y estancia de los extranjeros en determinado territorio, así como los deberes, derechos y garantías de los mismos, y por tanto, la regulación migratoria.

Sistema de autorización de entrada y las clasificaciones migratorias

El sistema de autorización de entrada constituye el orden establecido por el Estado para la entrada en su territorio, sobre la base de la autorización solicitada a los órganos competentes y otorgados por éstos. Tal procedimiento y la competencia de dichos órganos están recogidos en la legislación interna.

Por lo general, todos los Estados se acogen al principio de autorización de entrada, éste se concretiza en la concesión del visado, aunque existen países que tienen un sistema de libre visado, que consiste en que la entrada del extranjero se realiza sin necesidad del visado expedido por autoridades competentes, éste se concierta a través de tratados a todas las categorías migratorias, sólo a algunas o a determinados países.

El visado no es más que la autorización especial o signo formal estampado en los pasaportes por los correspondientes órganos de un Estado, para la entrada, salida, residencia o tránsito de un extranjero; con él se indica que el documento ha sido examinado y considerado válido para dichos fines.

Los visados son válidos por un plazo determinado. El sistema de visados está diseñado para que el Estado tenga la posibilidad de controlar y regular el flujo de extranjeros en el país.

A su vez, el pasaporte, donde se plasma el visado, es el documento que certifica la identidad, ciudadanía y, en los casos necesarios, la profesión de las personas que viajan al extranjero. Éste no da derecho a salir a otro país, para ello se necesita la visa o debe existir un sistema de libre visado. El pasaporte válido autentica la ciudadanía y, por tanto, su derecho a la atención consular y diplomática por el Estado de su ciudadanía. Las reglas y órganos que los entregan se establecen en las leyes internas.

La costumbre de expedir pasaportes deriva del derecho de los países a prohibir a los extranjeros el tránsito por su territorio. El permiso oficial para su paso era el pasaporte. Para obviar la incomodidad de este requisito se adoptó la práctica de que el súbdito de un país, al abandonarlo para viajar a otro, obtuviera del gobierno un certificado que fuera aceptado por el país de destino.

Según su necesidad funcional, los pasaportes pueden ser diplomáticos, generales, de servicios y de marino. Es obvio que el pasaporte y el visado tienen una relación indisoluble. La entrada puede ser prohibida por los Estados para algunos extranjeros por cuestiones fundadas.

Al entrar a los territorios, los extranjeros son clasificados. La clasificación migratoria tiene el objetivo de las actividades que los extranjeros realizarán en el país, y el tiempo que les está permitido permanecer en el territorio nacional. Tienen gran importancia, porque de ellas depende en gran medida el estatus de los extranjeros en el país.

A partir de estas categorías, como el sistema de entrada con las instituciones que la conforman y la clasificación migratoria, realizaremos el análisis de la legislación vigente.

III. ESTUDIO DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS EXTRANJEROS EN CUBA

1. *Regulaciones migratorias*

La Ley Fundamental del 7 de febrero de 1959, puesta en vigor por el Gobierno revolucionario, restaura en su esencia la Constitución de 1940 que había regido hasta ese momento; su restauración implicó la modificación de algunos de sus preceptos para adaptarla a la nueva realidad política que comenzaba a configurarse en el país.

La Ley Fundamental estuvo vigente hasta 1976, cuando fue aprobada mediante referendo popular un nuevo texto constitucional, cuyo anteproyecto fue elaborado por una comisión redactora constituida por acuerdo del Consejo de Ministros y del Buró Político del Partido Comunista de Cuba.¹⁸

La Constitución, que ha sido modificada en tres ocasiones (1978, 1992 y 2002), no incluyó en su versión original de 1976 ninguna referencia a la condición jurídica de los extranjeros; no obstante, en su

¹⁸ Acuerdo del Consejo de Ministros y del Buró Político del Partido Comunista de Cuba de 22 de octubre de 1974 fue publicado en la *Gaceta Oficial Extraordinaria*, núm. 13, 23 de octubre de 1974. Una importante colección de documentos relacionados con este proceso puede verse en la *Revista Cubana de Derecho*, núm. 11, 1976.

artículo 41 estableció que “la discriminación por motivo de raza, color, sexo u origen nacional está proscrita y es sancionada por ley. Las instituciones del Estado educan a todos, desde la más temprana edad, en el principio de la igualdad de los seres humanos”.

La ausencia de regulación explícita en el texto original quizá estuvo influida por diferentes causas entre las que se encuentran la reducción de la masa de extranjeros en el país y la disminución del número de éstos que entraban temporalmente, se redujo el comercio con países que no formaban parte del campo socialista y disminuyó la inversión extranjera en Cuba. Por otra parte, el acuerdo mencionado con anterioridad regulaba las materias que eran objeto de regulación constitucional, y prescribía que otros asuntos fueran objeto de regulación legal, por ello podemos inferir que se tuvo la consideración política de que esta era materia reservada a las leyes y no a la Constitución.

Con la reforma de 1992 se incluyó un nuevo capítulo al texto constitucional bajo el nombre de “Extranjería” cuyo contenido es el siguiente:

Artículo 34: los extranjeros residentes en el territorio de la República se equiparan a los cubanos:

- En la protección de sus personas y bienes.
- En el disfrute de los derechos y cumplimientos de los deberes reconocidos en esta Constitución, bajo las condiciones y con las limitaciones que la ley fija.
- En la obligación de observar la Constitución y la ley;
- En la obligación de contribuir a los gastos públicos en la forma y cuantía que la ley establece;
- En la sumisión a la jurisdicción y resoluciones de los tribunales de justicia y autoridades de la República:

La ley establece los casos de la forma en que los extranjeros pueden ser expulsados del territorio nacional y las autoridades para decidirlo.

Pienso que, sin duda, el constitucionalismo revolucionario avanzó al definir el estatus de los extranjeros, y asumir el principio de equiparación de los extranjeros a los nacionales.

Se equiparó a los extranjeros residentes a los nacionales en todos los derechos y garantías, con excepción de los políticos, pero lo ópti-

mo hubiera sido que el Constituyente hubiera protegido a todos los extranjeros y no sólo a los residentes.

Los extranjeros en todo el mundo están investidos de derechos y obligaciones que van en consonancia con el sistema que asumen, por lo general nunca tienen derechos públicos, ni políticos y poseen derechos civiles. En nuestro país los extranjeros tienen derechos y obligaciones definidas en las condiciones de término y estancia; además, refrendadas en sus documentos de identidad y viaje. Entre los más notables se encuentran la libertad de palabra y prensa, que sólo podía ejercitarse conforme a los fines de la sociedad socialista (artículo 53).¹⁹ Derecho de asociación, reunión y manifestación (artículo 54).²⁰ Debiendo estar en conformidad con lo dispuesto en la Ley y autorizado por el órgano competente. Derecho a la libertad de conciencia y religión (artículo 8o. y 55).²¹ Derecho a la inviolabilidad de domicilio, correspondencia y comunicaciones cablegráficas, telegráficas y telefónicas (artículos 56 y 57).²² Derecho a la libertad e inviolabilidad de la persona (artículo 58).²³ Derecho al debido proceso, que incluye el derecho a la defensa, a ser juzgado por un tribunal competente, en virtud de leyes anteriores al delito y la nulidad de las declaraciones obtenidas con violencia o coacción. El derecho a la salud (artículo 50).²⁴ En la práctica, el Estado garantiza este derecho con la asistencia médica gratuita.

El derecho a la educación gratuita para los residentes permanentes. El derecho a la asistencia social por igual concepto que los cubanos, y el derecho a percibirlos para sus familiares en los casos correspondientes. El derecho al deporte, la educación física y la recreación (artículo 52).²⁵ La libertad de creación artística y científica, siempre que su contenido no sea contrario a la revolución y a favor del pueblo cubano (artículo 39).²⁶

¹⁹ Constitución de la República de Cuba, La Habana, Política, 1999.

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

²² *Idem.*

²³ *Idem.*

²⁴ *Idem.*

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Idem.*

Existen algunos que no son derechos propiamente, por no estar configurados técnicamente, pero posibilitan el desarrollo de las personas y que son los siguientes: reconocimiento de los derechos como propietarios en las diferentes formas de inversión (artículo 23);²⁷ el derecho al trabajo reconocido en el artículo 45 es uno de los más potenciados actualmente para los extranjeros en nuestro país; tanto por la colaboración que prestan al Estado cubano, como por la necesidad de desarrollar las inversiones. A estos extranjeros se les brinda trabajo, según su especialización y calificación. En lo referente a las condiciones de trabajo, lo relativo al contrato de trabajo, su protección, descanso, se rigen por el código de trabajo. Los residentes permanentes y los cubanos son preferiblemente los empleados de estas empresas de capital totalmente extranjero, mixto y asociación económica internacional; se contratan a través de entidades empleadoras y sus pagos se realizan en moneda nacional.

Tienen algunas limitaciones como las siguientes: la legislación cubana prevé la posibilidad de ciertas excepciones en la designación de cargos públicos como jueces, fiscales y notarios reservados a los ciudadanos cubanos en los artículos 42.1(b), 30.1(b) y 8(a) de las leyes de los tribunales y la fiscalía, respectivamente; así como la Ley de las Notarías Estatales.²⁸ No pueden ejercer el sufragio activo y pasivo reservado a los cubanos en los artículos 6o. y 8o. de la Ley Electoral.²⁹ No poseen deberes militares. Tampoco pueden ser habilitados como personal de seguridad y protección (artículo 40 de la resolución núm. 2, Ministerio del Interior, Reglamento del Sistema de Seguridad y Protección).³⁰ No han de ser designados tutores de un menor de edad (artículo 146.5, Código de Familia), ni de un incapacitado (artículo 149.4, Código de Familia). También podemos inferir que están limitados en la adopción, al exponer el Código de Familia, como uno de

²⁷ *Idem.*

²⁸ Ley núm. 82, "Ley de los Tribunales Populares", y Ley núm. 83, "Ley de la Fiscalía General", *Compendio de normas jurídicas*, Villa Clara, Gráfica de Villa Clara, 2002.

²⁹ Ley núm. 72, "Ley Electoral", *op. cit.*, nota anterior.

³⁰ Resolución núm. 1 del Ministerio del Interior y del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, *GOO*, núm. 22, 29 de febrero de 2000.

los requisitos del adoptante, el hallarse en pleno goce de los derechos civiles y políticos (artículo 100.2, Código de Familia).³¹

A los residentes temporales le son otorgados algunos de estos derechos, sobre todo los que estén relacionados con la actividad que vienen a realizar a Cuba, y más bien se tratan como actividades que la Dirección de Inmigración y Extranjería autoriza a realizar al extranjero como el derecho al trabajo, educación y la salud, sobre todo a los becarios extranjeros. La forma en que Cuba potencia los derechos al trabajo y la educación para los residentes temporales: en los artículos de la Ley de Extranjería se les autoriza a realizar actividades laborales a los residentes temporales, prohibiendo el cambio de actividad por la que vinieron a Cuba. A estos extranjeros se les brinda trabajo, según su especialización y calificación. Las condiciones de trabajo, remuneración entre otros, se sigue por lo dispuesto en el contrato de trabajo. En el decreto núm. 206 de abril de 1996, donde se establece el Reglamento del Registro Nacional de Sucursales y Agentes de Sociedades Mercantiles Extranjeras, se expone que sólo podrán ser representantes en las sucursales los ciudadanos extranjeros. Se establecen como figuras esencialmente extranjeras el inversionista, el concesionario, representante y el operador de zonas francas o parques industriales. En la Ley 77³² de la inversión extranjera se habla de que el inversionista extranjero tiene protección en cuanto a la expropiación; que sólo será realizada por necesidades sociales y con las garantías legales y remuneración correspondiente; les reconoce el derecho de disposición, con derecho de tanteo a favor del Estado, y puede cobrarlo en MLC³³ con pacto previo. Están obligados a cumplir el régimen aduanero y tributario. Se les autoriza la libre transferencia al exterior en MLC³⁴ de sus utilidades, haberes y dividendos obtenidos en la inversión. En las empresas de capital totalmente extranjero, el inversionista disfruta de todos los derechos y responde por sus obligaciones. Sólo se contratan residentes temporales para

³¹ *Idem.*

³² Ley núm. 77, "Ley de la Inversión Extranjera", *GOE*, núm. 3, 6 de septiembre de 1995.

³³ Monedas extranjeras que circulan en el país, así se les denomina por el Banco Central.

³⁴ *Idem.*

cargos de dirección superior y administración o algunos puestos de carácter técnico, de manera excepcional. El Ministerio del Interior y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, en la resolución conjunta núm. 1/2000, establece las normas a cumplir para que los extranjeros y personas sin ciudadanía, con residencia temporal otorgada por la Dirección de Inmigración y Extranjería, puedan realizar las actividades profesionales o laborales de cualquier índole.

Para trabajar en Cuba es necesario el permiso de trabajo otorgado por Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, previa solicitud; visado correspondiente a la actividad que viene a realizar; categoría migratoria de residente temporal otorgada por la Dirección de Inmigración y Extranjería.

Nuestro Estado ha tenido como política acoger a un número de niños y jóvenes que han venido a nuestro país para prepararse científicamente. Hoy tiene fundamentalmente lugar en las universidades cubanas. Otorgándose la clasificación migratoria de residentes temporales a estos estudiantes.

2. *Regulaciones migratorias*

Al triunfo de la revolución, la Dirección de Extranjería y la Dirección de Inmigración funcionaban con el Ministerio de Gobernación; la concordancia de funciones de ambos órganos fundamentó que al reestructurarse este Ministerio el 6 de junio de 1961, para dar origen al Ministerio del Interior se fundieran ambas, quedando como la Dirección General de Inmigración y Extranjería, el decreto-ley 67/83 de la administración central del Estado le asignó a este Ministerio... la función de aplicar y controlar la política migratoria aprobada por el Gobierno.

Esta fue la institución encargada de la aplicación de la legislación vigente en la materia. Estas leyes, en primer término, establecen a quiénes consideramos extranjeros en el régimen legal en Cuba.

La Ley 1313 se encamina a que sus destinatarios en el territorio nacional sean los extranjeros o personas sin ciudadanía, conocidos estos últimos por el derecho internacional como apátridas, en su artículo núm.1, define a los extranjeros de la siguiente manera: "Se consi-

dera extranjero³⁵ a los que no siendo ciudadanos cubanos, acrediten ser ciudadanos de otro Estado mediante pasaporte vigente o documento equivalente expedido a su nombre”.

También es objeto de regulación legal el sistema de entrada y salida en Cuba, seleccionando como requisitos para la entrada al territorio, la existencia de un pasaporte vigente y válido, y de una visa de entrada al país; y para la salida de algunas categorías de extranjeros, como los residentes permanentes,³⁶ el permiso de salida de las autoridades migratorias cubanas.

En esta disposición jurídica aparece cómo son clasificados los extranjeros al entrar al territorio nacional; según sus motivos de viaje, a éstos se les otorga permiso para la realización de ciertas actividades y un término de estancia.

Estas clasificaciones son visitantes: todos aquellos que vienen a Cuba por placer y recreo, y entre ellos los turistas, los transeúntes, pasajeros en trasbordo, en tránsito y tripulantes.

Están los diplomáticos: todo el personal diplomático, consular, de asistencia y sus familiares acreditados en Cuba. Todos acorde a la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 y Relaciones Consulares de 1963.³⁷

Se encuentran los invitados: aquellos extranjeros que vienen a cumplir un programa oficial, invitados por el gobierno y las organizaciones sociales políticas y de masas.

Los residentes temporales, como técnicos y personas contratadas para trabajar en Cuba, estudiantes, clérigos, artistas, deportistas, refugiados, asilados políticos, representantes de firmas comerciales acreditadas en la isla, hombres de negocios y periodistas.

³⁵ Goldsmidt, “En las grandes culturas de la humanidad”, en James Scuane, Rui Ernesto, *La Ley de Extranjería en el derecho comparado*, inédito, 1995 (Biblioteca de la Universidad de Oriente en Santiago de Cuba), expone que es la persona que se halla en el territorio de un Estado del cual no es ciudadano y posee pruebas de su pertenencia a la ciudadanía de otro Estado. Tomado de Mario Rotondi (“Derecho internacional privado”, en James Scuane, Rui Ernesto, *op. cit.*), quien dice que es el individuo que al hecho real de la permanencia en un país distinto al propio, y realiza actos jurídicos en territorio de otra soberanía distinta

³⁶ Son aquellos que deciden asentar su domicilio definitivo en Cuba.

³⁷ Para ver el texto de las mencionadas convenciones, véase D’Estefano Pissani, Miguel A., *Documentos del Derecho Internacional Público*, La Habana, Pueblo y Educación, 1975, t. II, pp. 714-731.

Finalmente se encuentran los residentes permanentes, que son aquellos que desean domiciliarse definitivamente en Cuba. Esta es la categoría migratoria más compleja de tratar, toda vez que los requisitos para su admisión son varios, y constitucionalmente se equiparan a los cubanos en deberes y derechos.

Podrán solicitar la residencia permanente: ciudadanos cubanos que residan permanentemente en Cuba, para sus padres, hijos y cónyuges extranjeros sin ciudadanía con la condición debidamente acreditada. También las personas sin ciudadanía, siempre que tengan visa y autorización de Inmigración y Extranjería. Se solicita en las oficinas consulares u otras cubanas en el exterior; se llena una planilla con sus generales, requisitos de salud, solvencia económica y vínculos con la isla. Se citará en Cuba a la persona mayor de 18 años de edad con quien se tenga vínculo, la cual tendrá que expresar su conformidad con la invitación; haciéndose responsable de su situación económica; se hará constancia por escrito. Lo cual se comunicará al Ministerio de Relaciones Exteriores por la Dirección de Inmigración y Extranjería. Además, la Dirección de Inmigración y Extranjería, en adelante DIE, exige para el otorgamiento de la residencia permanente:³⁸

La presentación y entrega de la solicitud con no menos de 15 días de antelación al vencimiento de la estancia autorizada, si se encuentra en Cuba. Modelo de solicitud debidamente llenado en todas sus partes sin borraduras o tachaduras.

Presentación de pasaporte despachado, carné de extranjero y la tarjeta de embarque-desembarque.

Declaración jurada administrativa del jefe del núcleo familiar que dará alojamiento y manutención.

Certificado de matrimonio acorde con las leyes cubanas, de ser éste el motivo de la solicitud para demostrar el vínculo.

Carta del centro de trabajo, acreditando ubicación laboral en el caso de los hombres.

Certificado de nacimiento de los hijos u otro que prueben parentesco, si es ese el motivo de su solicitud.

³⁸ Dato obtenido de una entrevista a un funcionario de la Dirección de Inmigración y Extranjería.

Cuatro fotos tipo pasaporte de frente.

Carta del interesado en la que explica y argumenta su solicitud.

Certificación de las pruebas radiológicas y sexológicas, incluyendo análisis del sida.

Sellos de timbre por el impuesto establecido.

Antecedentes penales.

Resulta importante la cuestión de la identidad de los extranjeros en el territorio nacional, al establecer la disposición de que ésta se certificará a través del pasaporte, y para los residentes temporales y permanentes con el carné de identidad del extranjero. Para solicitar el documento de identidad deberán acreditar lo siguiente:

- a) Solicitud en el modelo establecido.
- b) Pasaporte de viaje o documento equivalente.
- c) Cuatro fotos de 4 x 5 centímetros.

En el caso de los asilados y refugiados también deberán acompañar los documentos anteriores con una constancia expedida por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La solicitud de la tarjeta de menor se hará por los padres o tutores, o en ausencia de éstos, cualquier otra persona natural o jurídica, responsabilizada con su estancia en el territorio nacional, en el mismo tiempo y ante el mismo órgano. Se necesitan los mismos documentos que para la tarjeta de identidad, que serán entregados personalmente por sus titulares. El periodo de validez no excederá del término autorizado para su estancia en el país, que no podrá ser mayor a dos años. Los órganos de Inmigración y Extranjería cambiarán el documento de identidad en los casos siguientes:

Cambio o pérdida de ciudadanía del titular, excepto si se adquiere la ciudadanía cubana.

Cambio de nombre del titular.

Cambio de clasificación migratoria o cuando una persona sin ciudadanía toma carné de identidad de extranjero.

Agotamiento de las páginas útiles del documento.

Deterioro del documento.

Pérdida o extravío del documento, ante esto los titulares tendrán la obligación de informarlo a Inmigración y Extranjería.

Los titulares podrán solicitar prórroga de validez de su documento ante el órgano de Inmigración y Extranjería correspondiente a su domicilio con más de 30 días naturales y menos de 10 de antelación a su vencimiento.

En el caso de la tarjeta de menor, lo harán los mismos titulares que tienen derecho a solicitarla. La prórroga podrá autorizarse hasta completar el término de vigencia del pasaporte o documento equivalente, si es que el anterior está vigente.

El documento puede ser retirado de la siguiente manera:

Definitivamente en los siguientes casos: defunción, adquisición de la ciudadanía cubana y salida definitiva del territorio nacional.

Provisionalmente en los siguientes casos: encontrarse el titular sujeto a sanción privativa de libertad o medida de seguridad, salida temporal del titular del territorio nacional.

Asimismo se regula la movilidad en el territorio nacional y el derecho al trabajo. Los transeúntes y turistas deberán solicitar autorización a los órganos de Inmigración y Extranjería para trasladarse por más de 72 horas del lugar registrado como su alojamiento o salir de la provincia en que está alojado. Asimismo, los invitados de organismos estatales y turistas bajo programas de visitas se ajustarán a los mismos, diseñados para ellos, y para variarlos deberán solicitar autorización también. Para los residentes temporales sólo será necesaria la autorización para trasladarse a lugares no previstos por más de 72 horas, o para cambiar permanentemente de domicilio. Por su parte, los residentes permanentes sólo deberán notificar con 10 días de antelación los cambios de domicilio permanente, y los turistas y transeúntes sólo podrán realizar las actividades previstas en su admisión, no podrán desarrollar trabajos manuales o intelectuales remunerados o no. Asimismo sucederá con los visitantes e invitados.

Sólo podrán ser contratados laboralmente los residentes permanentes y temporales; pero no directamente con representaciones, empre-

sas u otras entidades extranjeras en Cuba. En la actualidad sí se puede contratar directamente.

Posteriormente se establecen deberes y derechos de carácter migratorio, cuyo incumplimiento acarrea la imposición de sanciones a través de procedimientos administrativos; en el texto de la Ley, estos derechos y deberes no se enuncian, sino que se resumen a la no violación de los términos y condiciones de estancias, es decir, a no realizar las actividades a las que no están autorizados, y estar en la isla sólo el tiempo previsto en su visa de entrada.

Ante el incumplimiento de estos deberes se pueden imponer multas, ordenar el reembarque, el internamiento o la expulsión.

Se podrá disponer el reembarque de los extranjeros o personas sin ciudadanía que permanezcan en el territorio nacional, habiéndose vencido el término de su estancia autorizada en el mismo, o que de cualquier forma infrinja la Ley de Inmigración o Extranjería y sus respectivos reglamentos. Pudiera disponerse el internamiento, como aquella medida que dispone el jefe de la Dirección de Inmigración y Extranjería y los jefes provinciales del Ministerio del Interior, cuando el extranjero o persona sin ciudadanía infrinja las disposiciones de la ley, hasta tanto se legalice su estancia en el territorio nacional o se ejecute y tramite su reembarque o expulsión.

La expulsión es la medida más severa, para la cual los jefes provinciales de Inmigración y Extranjería podrán disponer el inicio de expediente y declarar indeseable al extranjero o persona sin ciudadanía, cuya conducta contravenga los principios e intereses de la sociedad, el Estado y el pueblo cubano. Se designa a un funcionario, quien en un término no mayor de 10 días naturales practicará las diligencias que procedan, informará al interesado sobre la infracción que se le impute y se le tomará declaración si a ello prestase. Al terminar estos trámites, el instructor elevará al funcionario que lo designó el expediente incoado; una vez en manos de éste, se podrá ordenar la práctica de diligencias de pruebas complementarias, si se considerara necesario o se elevará al ministro para la aplicación de la medida. Se notificara a los dos días hábiles a la Fiscalía Provincial y al Ministerio de Relaciones Exteriores. A estas personas consideradas indeseables se les dará 72 horas para su salida del territorio nacional, si no serán expulsados.

La expulsión puede ser una medida accesoria dictada por un tribunal, en virtud de lo dispuesto en el Código Penal, y dice “que cuando en las circunstancias en la comisión del hecho o las características personales del inculpado, se evidencia que su presencia en la República es perjudicial se expulse del territorio nacional”.

Los procesos para las sanciones mencionadas y distintas de la expulsión se inician a instancia del jefe de Inmigración en cada provincia, cuando existan las causales para las cuales cada una fue prevista, designando oficial para que instruya el expediente.

Dentro de los 10 días naturales siguientes a su designación, se notificará a la persona contra la que se forme el expediente, para que a los siete días naturales siguientes al recibo de la notificación exponga los elementos que juzgue procedentes al hacer sus descargos. Recibido los descargos o transcurrido el plazo señalado anteriormente se practicarán las diligencias que resulten necesarias para la correcta apreciación de los hechos. Terminado esto, el oficial instructor remitirá informe de recomendación sobre el asunto a la autoridad que lo designó, y éste resolverá el expediente de la siguiente manera:

Ordenará su archivo.

Impondrá multa administrativa u otras de las sanciones a quienes resulte probado que ha infringido las disposiciones de esta ley.

Asimismo, la persona perjudicada por la resolución puede apelar dentro de los 10 días hábiles siguientes a la notificación ante el Ministro del Interior. La autoridad antes mencionada dará traslado al escrito de apelación junto al expediente encausado. A su vez, al resolver la apelación se dispondrá la ratificación, modificación o anulación de la multa o cualquier otra sanción. El ministro podrá designar a un viceministro para que en el término de cinco días resuelva. Contra la resolución que se dicte no se dará recurso alguno ni en lo administrativo ni en lo judicial.

La Ley de Extranjería actual cumplió cabalmente su rol en el momento de su promulgación, pero con el cambio de las condiciones políticas, económicas y sociales del país, ha devenido ineficaz, en muchos casos por la inaplicabilidad de la mayor parte de sus artículos a la realidad social y por la modificación de muchos, a través de ins-

trucciones de la Dirección de Inmigración y Extranjería. Las conclusiones generales del estudio pueden sintetizarse en las siguientes:

Se incurrieron en omisiones de cuestiones que poseen otras leyes en el mundo, y que con el desarrollo de la actividad turística ha sido necesario implementar en otras disposiciones administrativas. Por ejemplo, en la modalidad de visitantes, específicamente en los turistas, no se incluyen otras modalidades del turismo que no posean en su esencia el recreo y placer como el turismo de salud, deportivo, cultural, científico y comercial.

En relación con la residencia permanente, no se exponen los requisitos necesarios para su solicitud; que actualmente son exigidos por la Dirección de Inmigración y Extranjería, a través de disposiciones complementarias; ya no se exige el certificado de nacimiento para acreditar las generales, no se usa el certificado de residencia habitual, ni se exige la prueba de su capacidad técnica o táctica en el caso de los hombres, se exige sólo la vinculación laboral, y a los exámenes médicos es necesario se le sume el del sida. Importante es el consentimiento del propietario de la vivienda y las condiciones de habitabilidad que pueda tener ésta para que un extranjero sea admitido en ella, ya que ante restricciones habitacionales y una vez admitido el extranjero, buscando una posible solución a problemas de viviendas pueden cometerse ilegalidades. Nos percatamos que son requisitos que han surgido ante necesidades y problemas recientes.

En relación con la entrada y la salida, una de las formas en que se concilian los intereses de la economía nacional es la forma de obtener hoy las visas de turistas, que se adquieren en las agencias de viajes al comprar la excursión o pasaje. Existen un grupo de marinas turísticas y bases náuticas que pueden frecuentarlas embarcaciones de recreo extranjeras durante su navegación por las aguas interiores y el mar territorial de la República de Cuba. El inspector de capitania comprueba la cantidad de "yatistas" a bordo y recoge los pasaportes con la visa (tarjeta de turista); si no lo posee se tramita su compra; una vez terminados los controles se les de-

volverá los documentos a sus propietarios. O sea, que el permiso de entrada ya no es tal, ni tiene las características de hace unos años, sino es una tarjeta que se compra fuera de este órgano y se valida por el control de frontera.

Actualmente no está en uso para los transeúntes y turistas la solicitud de autorización a los órganos de Inmigración y Extranjería para trasladarse por más de 72 horas del lugar registrado como su alojamiento o salir de la provincia en que está alojado, la práctica y la vida lo derogó. El turismo programado es sólo una parte del turismo que entra al país, en relación con el concepto que brinda esta ley. En la práctica, el turismo se programa para determinados polos, Cayo Coco, Varadero, Jardines del Rey. Los extranjeros, por lo general, entran en grupos, y en Cuba utilizan diferentes excursiones.

Para los residentes temporales, sólo será necesario la autorización para trasladarse a lugares no previstos por más de 72 horas, o para cambiar permanentemente de domicilio. En la actualidad deben informar sólo los cambios de domicilio, pues sus movimientos temporales no necesitan autorización previa.

De acuerdo a las conclusiones formuladas, sería conveniente, en una futura reforma del régimen jurídico de los extranjeros, tomar en cuenta las siguientes sugerencias:

Incluir, como en otras leyes migratorias, causales de exclusión para la entrada al país de algunos extranjeros, como haber sido expulsado del territorio nacional, declarado indeseable o deportado, por un espacio de tiempo, que desde el exterior estimule o realice acciones hostiles contra el pueblo o gobierno de la República de Cuba, esté vinculado a actividades u organizaciones terroristas, narcotráfico, tráfico de personas u otras prácticas nocivas perseguidas internacionalmente, no cumpla con los requisitos de salud exigidos por las autoridades sanitarias cubanas, no cuente con solvencia económica que garantice su sostén de vida para permanecer en el país, no cumpla con los requisitos migratorios exigidos por la Ley de Migración y su Reglamento. De preferencia, deben establecerse expresamente en la ley.

Debería hacerse constar tácitamente los deberes y derechos de los extranjeros y personas sin ciudadanía, y no resumir éstos en un concepto vago, como el de violar las disposiciones de esta ley; los principios para su establecimiento podrían ser los siguientes:

Los extranjeros podrán entrar en Cuba siempre que hayan cumplido con el deber de proveerse de la documentación requerida y los medios económicos suficientes.

En los puntos de frontera establecidos, los extranjeros deberán someterse a los reconocimientos, las medidas y controles que exijan los servicios de salud pública, migratoria y aduanal.

La entrada al territorio cubano deberá realizarse por los puntos de frontera habilitados a tal fin y bajo el control de los órganos de inmigración y extranjería.

Los pasaportes y títulos de viaje deberán ser provistos del visado correspondiente, expedido por la representación diplomática o consular. El otorgamiento de visas tendrá en cuenta los intereses del Estado cubano y de sus ciudadanos en los términos previstos reglamentariamente.

Los extranjeros mayores de 18 años residentes en Cuba, para desarrollar cualquier actividad lucrativa laboral o profesional deberán obtener el permiso de trabajo que expide el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Los extranjeros tienen el deber de poner en conocimiento de los órganos de Inmigración y Extranjería los cambios de ciudadanía, de domicilio, de su situación laboral y civil.

Los extranjeros podrán acceder al desempeño de actividades de carácter docente o de investigación científica, en beneficio del pueblo cubano.

Los extranjeros no pueden ser sometidos a tratos discriminatorios por motivos de raza, idioma, color de la piel, ciudadanía, sexo, origen nacional o social, posición económica, creencia religiosa, opinión política o de cualquier índole.

La limitación en el ejercicio de cargos públicos.

El absoluto respeto a nuestras leyes.

Finalmente, podrían incluirse las deportaciones para aquellos extranjeros que una vez admitidos en el territorio nacional incurren en violaciones del régimen migratorio y otras de carácter legal, distinguiéndose del reembarque, que es una medida inmediata al llegar el extranjero al control de frontera y percibir que es inadmisibles en el territorio nacional, y no como está previsto. Las multas deben comenzarse a cobrar en MLC,³⁹ ante la posibilidad de circulación de éstas, la necesidad de su ingreso y la facilidad de pago que tiene el extranjero por portar esta moneda y no la nuestra; disminuir los términos en el proceso administrativo, teniendo en cuenta el tiempo de estancia que tiene el extranjero en el territorio y poder impugnar a los tribunales el acto administrativo. A mi juicio, en la actualidad deberían hacerse más precisas las causales de expulsión y enumerarse en una próxima ley. Además de limitarse la entrada de un extranjero que ha sido expulsado de nuestro territorio.

IV. CONCLUSIONES

1. Las migraciones tienen un fuerte impacto económico, político y social, por ello las políticas migratorias forman parte de las agendas de los Estados y organismos internacionales, recogiendo en los ordenamientos internos reportados por las normas y principios del derecho internacional, mediante los cuales se atenúan las posibles consecuencias negativas que este impacto pueda causar, y aseguran los aportes positivos de esas inmigraciones.

2. La legislación cubana posterior al triunfo revolucionario, en su momento, acabó la dispersión y en algunos casos la incoherencia legislativa heredada de la etapa pseudo republicana; se encuentra organizada y dispuesta en normas que obligan a todos los organismos de la administración central del Estado, en éstas se recogen causales de ingreso, estancia y requisitos de salida, deberes, derechos y procedimientos para la imposición de sanciones en caso de violaciones; de esta manera se concilian los intereses estatales de la seguridad nacional con las garantías a la persona del extranjero.

³⁹ Moneda Libremente Convertible, se usa para designar a las monedas extranjeras.

3. Nuestro país requiere renovar su legislación en materia de extranjería como causa de los actuales y respectivos intereses de la economía y la seguridad nacional; así como las nuevas conductas en las relaciones interpersonales de cubanos y extranjeros, no conocidas en la fecha de elaboración de la ley vigente.

V. REFLEXIONES FINALES

Atendiendo a las dificultades expuestas de la legislación actual de extranjería, la existencia hoy de una reserva de ley que autoriza la Constitución como fuente de derecho por excelencia, y que debe ser cumplida, recomendamos elaborar una nueva Ley de Extranjería y su Reglamento, tomando como base todo el antecedente legislativo con sus aciertos, atendiendo a los presupuestos del derecho internacional, sin perder de vista las relaciones sociales y el flujo migratorio hacia nuestro país; pero es necesario que esta nueva Ley concilie los intereses de la economía nacional, la seguridad (por la situación de agresión a que estamos sometidos), y la protección de la persona del extranjero; terminando la dispersión legislativa.

VI. BIBLIOGRAFÍA

1. *Libros*

AJA DÍAZ, Antonio, “Temas en torno a un debate sobre las migraciones internacionales”, *Revista Contracorriente*, La Habana, núm. 2005, 2004.

ÁLVAREZ, María Elena, *Las migraciones en el siglo XX*, La Habana, Ciencias Sociales, 2000.

D’ESTEFANO PISSANI, Miguel A., *Documentos del Derecho Internacional Público*, La Habana, Pueblo y Educación, 1975, t. II.

GOLDSMIDT, “En las grandes culturas de la humanidad”, en JAMES SCUANE, Rui Ernesto, *La Ley de Extranjería en el derecho comparado*, inédito, 1995 (Biblioteca de la Universidad de Oriente en Santiago de Cuba).

INFIESTA, Ramón, *Derecho constitucional*, La Habana, 1950.

- MIAJA DE LA MUELA, Adolfo, *Derecho internacional privado*, t. II: *Parte especial*, 5a. ed., Madrid, Atlas, 1969.
- Revista Cubana de Derecho*, núm. 11, 1976.
- SÁNCHEZ DE BUSTAMANTE Y SIRVEN, Antonio, *La autarquía personal, estudios de derecho internacional privado*, La Habana, Imprenta Siglo XX, 1944.
- , *Manual de derecho internacional privado*, 2a. ed., La Habana, Talleres Tipográficos Carreras y Cía., 1941.
- TUNKIN, Gregory, *Curso de derecho internacional privado*, Moscú, Progreso, 1980, p. 270.
- VARIOS AUTORES, *Derecho internacional privado*, La Habana, Félix Varela, 2002, t. II.
- VEGA VEGA, Juan, *Cuba, su historia constitucional: comentarios a la Constitución cubana reformada en 1992*, Madrid, Edymion, 1997.

2. *Diccionarios y enciclopedias*

- Nueva enciclopedia jurídica*, Barcelona, Francisco Seix, 1958.
- Diccionario de derecho privado*, Barcelona-Madrid, Labor, 1908, t. I.
- Enciclopedia jurídica española*, Barcelona-Madrid, Francisco Seix, 1910, t. 15.

3. *Legislación*

- Constitución de la República de Cuba, Política, 1999.
- Ley núm. 72, “Ley Electoral”; Ley núm. 82, “Ley de los Tribunales Populares”, y Ley núm. 83, “Ley de la Fiscalía General”, *Compendio de normas jurídicas*, Villa Clara, Gráfica de Villa Clara, 2002.
- Ley núm. 77, “Ley de la Inversión Extranjera”, *GOE*, núm. 3, 6 de septiembre de 1995.
- Leyes de Migración, Capitán San Luis, 2002.
- Resolución núm. 1 del Ministerio del Interior y del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, *GOO*, núm. 22, 29 de febrero del 2000.