



ISSN: 1988-7833

Octubre 2015

CUBA, EXTRANJEROS RESIDENTES PERMANENTES Y DERECHOS POLÍTICOS EN EL ÁMBITO LOCAL

MSc. Liesner Rodríguez Correa

Dtor. Unidad Consultoría Jurídica No. 3 San Antonio del Sur-Imías
Provincia Guantánamo. Cuba
imias@conjusol.co.cu

MSc. Marien Piorno Garcell

Profesora Asistente de Derecho Internacional Privado
Departamento Derecho
Universidad de Guantánamo. Cuba
marien@cug.co.cu

Lic. Daimara Herrera Gamboa

Jueza de lo penal en el Tribunal Municipal de Guantánamo, Cuba
tmpmtames@gm.tsp.cu

“El hombre no puede ser libre sino siendo igual a sus semejantes (...) aún cuando la naturaleza haya hecho distinto a los hombres y, es diferente el desarrollo de sus facultades, la cuestión está en hacer flexible la ley y conseguir, con su acertada aplicación en cada caso, (...) que la desigualdad en la naturaleza no excluya la igualdad ante el derecho”

Antonio Sánchez de Bustamante y Sirvén

RESUMEN

Cuba ha constituido una fuente de constantes procesos migratorios desde la entrada de los españoles a la Isla con el descubrimiento de Cristóbal Colón el 28 de octubre de 1492, el arribo de negros como resultado del contrabando de esclavos, la toma de La Habana por los ingleses o simplemente la presencia de individuos provenientes de diversas partes del mundo en busca de trabajo para mejorar sus condiciones de vida. Esta situación ha generado un pronunciamiento estatal en el marco constitucional y legal a fin de regular la condición jurídica de los extranjeros ante las relaciones que puedan establecerse en el territorio nacional entre ellos o con los ciudadanos cubanos. Por el protagonismo que asumen en la localidad los individuos que ostentan la categoría migratoria “Residentes Permanentes”, con la presente investigación se pretende valorar en la arista política el tratamiento que han recibido tales sujetos en el devenir histórico nacional y las proyecciones que pudieran acogerse en consonancia con el nuevo contexto cubano.

PALABRAS CLAVES: Cuba – Constitución - Derechos Políticos - Extranjero Residente Permanente - Localidad.

ABSTRACT

Cuba has constituted a source of constant migratory processes from the entrance from the Spaniards to the Island with Christopher Columbus discovery October of 1492, 28 the arrival of black as a result of the smuggling of slaves, the taking of Havana for the English ones or simply the presence of individuals coming from diverse parts of the world in work search to improve its conditions of life. This situation has generated a state pronouncement in the constitutional and legal mark in order to regulate the artificial condition of the foreigners before the relationships that can settle down in the national territory among them or with the Cuban citizens. For the protagonism that you/they assume in the town the individuals that show the migratory category "Permanent Residents", with the present investigation it is sought to value in the political edge the treatment that such fellows have received in becoming historical national and the projections that could be welcomed in consonance with the new Cuban context.

KEY WORDS: Cuba - Constitution - Rights Political - Foreign Permanent Resident -Town.

1. A MODO DE INTRODUCCIÓN

Desde las civilizaciones antiguas el simple hecho de ostentar la condición de ciudadano, ha posibilitado que el hombre forme parte activa e influyente en la toma de decisiones de la sociedad, ejerciendo así sus derechos políticos. La evolución y desarrollo de la ciencia y con ello de las sociedades han producido un importante proceso de transculturación global en la que juega un papel vital las constantes olas migratorias quedando a consideración de los Estados receptores determinar el tratamiento jurídico y los derechos que les conferirán a estos nuevos miembros de su comunidad que lo han escogido -o se han visto compelidos- para hacer en ellos su vida económica, social...

Cuba como parte de la comunidad internacional se encuentra también bajo la influencia de procesos migratorios, quedando obligada a establecer la condición jurídica de los extranjeros que acoge en el territorio nacional y los requisitos que exigirá para el ejercicio de los derechos cualquiera que sea la naturaleza de los mismos. El contexto legal cubano actual preestablece que para ejercer derechos políticos se necesita ser ciudadano cubano y ostentar la residencia permanente en el país, requisitos que excluyen a los extranjeros residentes permanentes a pesar de estar sometidos a las decisiones adoptadas por las instancias locales de Gobierno y Administración.

En los momentos actuales el país se encuentra inmerso en un arduo proceso de transformación económica, política y social que permita afrontar la crisis mundial y mejorar la calidad de vida de la población, en consecuencia, dicho proceso de reestructuración ha traído consigo la modificación y creación de diversos cuerpos normativos, que al amparo del principio de equiparación, han convertido a los extranjeros con categoría de residentes permanentes en destinatarios directos de su contenido de conjunto con los ciudadanos cubanos, incrementando así la gama de derechos civiles, económicos y laborales que conforman su condición jurídica y que lo vinculan directamente a la nuestra sociedad.

Con relación al tema propuesto en nuestra investigación, si bien es cierto que pueden haberse efectuado un considerable número de ellas¹ relacionadas con la ciudadanía, democracia, la condición jurídica del extranjero y el ejercicio de los derechos políticos, así como las formas de ejercicio en nuestro país, enfocadas desde perspectivas sociológicas, filosóficas, culturales, políticas, desde la óptica del Derecho Constitucional e Internacional Privado en este sentido, aún no sobrepasan las expectativas de la academia y la doctrina patria, pues no satisfacen los fundamentos que demuestran la necesidad de que el extranjero sea titular de los derechos políticos en nuestras localidades.

En este sentido, se presenta el artículo en el que nos planteamos como reto fundamentar la necesidad de reformar la Constitución cubana y de modificar la Ley Electoral vigente² a fin de otorgar derechos políticos en el ámbito local a los extranjeros residentes permanentes en el país y con ello contribuir al

¹ V.gr. En el ámbito internacional: ROWLANDS, Jo, "La capacidad para tomar decisiones y el empoderamiento ciudadano De Sur a Sur", en: *Revista Andaluza de Solidaridad, Paz y Cooperación*, N. 31, enero y febrero de 2006;

MARSHALL, Thomas Herbert, *Ciudadanía y clase social*, In T.H Marshall y Tom Bottomore, Madrid, Alianza, 1998; CARRACEDO, José Rubio, *Teoría crítica de la ciudadanía democrática*, Editorial Trotta, S.A., Madrid, 2007; FRIEDMAN, John, *Empowerment. The Politics of Alternative Development*. Black well, Massachusetts, 1992.

En la arista nacional: MARTÍNEZ PÉREZ, Odette, *Presupuestos teóricos para la constitucionalización de la relación Estado-persona natural extranjera en Cuba*, Tesis presentada en opción al grado científico de Doctora en Ciencias Jurídicas, Universidad de Oriente 2013; Del Río Hernández, Mirtha Arely, *La participación popular en el proceso de toma de decisiones públicas en el ámbito local comunitario en Cuba. Su régimen jurídico*, Tesis presentada en opción al grado científico de Doctora en Ciencias Jurídicas, Universidad Central de las Villas, 2002; PRIETO VALDÉS, Martha, Lissette PÉREZ HERNÁNDEZ y Giselle SARRACINO RIVERO, "A propósito de la ciudadanía en Cuba", en: *Temas de Derecho Constitucional Cubano*, Editorial Félix Varela, La Habana, Cuba, 2002.

² A partir de los Acuerdos del X Pleno del Partido Comunista de Cuba, se ha planteado la posibilidad de modificar la Ley Electoral cubana con motivo de una nueva propuesta de división política administrativa. Sirva este artículo para contribuir a la polémica de lo que pudiera ser parte del contenido de la nueva norma electoral.

perfeccionamiento de los medios políticos de ejercicio de la democracia participativa en estas instancias de Gobierno y Administración.

El tema de los derechos políticos se considera de los más debatidos y polémicos de la doctrina internacional pues los Estados no han logrado unanimidad de criterios a la hora de establecer a quienes les corresponderá el privilegio de acceder a ellos, y cada uno ha creado las normas que regulan lo referente al tema según sus necesidades y realidades. En tal sentido resulta importante que atendiendo a la realidad cubana se le de un tratamiento diferente a lo que hasta el momento establece la legislación vigente, que no habilita a los extranjeros residentes permanentes para el ejercicio derechos políticos, lo que provoca cierto desamparo de sus intereses, principalmente económicos, que proporciona la nueva situación a la que en virtud de la política del Partido y la Revolución se encuentran sujetos, particular al que se dirigen las presentes líneas en el afán de su reconocimiento y posterior ejercicio.

2. APUNTES HISTÓRICOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA COMO MOTOR DE LA DEMOCRACIA

Pudiera afirmarse que, en el ámbito político, uno de los temas más discutidos es el que gira en torno a la institución de la democracia³ unido al cual ríos de tinta se han escrito con la finalidad de discernir, justificar o defender determinadas posturas políticas o *status quo*. Y aunque muchos vinculan el momento de su surgimiento en el siglo XVIII, la verdad es que resulta imprescindible remontarnos a la antigüedad para desentrañar sus interioridades intrínsecamente relacionadas con la expresión del poder y la autoridad del pueblo que otorga la posibilidad de que los individuos tengan participación en los asuntos del Estado e influyan así en la toma de decisiones de la sociedad de la que forman parte. Si a ello sumamos las distintitas interpretaciones y configuraciones que ha tenido históricamente el concepto de pueblo⁴ como forma de organización que aglutina a los sujetos con derecho a ejercer el poder político, lo que ha determinado la disquisición del alcance y contenido de la democracia en diferentes épocas históricas,⁵ entonces lo que pudiera afirmarse se convertiría en absoluta certeza. No obstante, válido es adelantar que, en lo referente a este tópico, la conciliación entre *desideratum* y concreción real ha propiciado las más enconadas disertaciones por lo que el sintético recorrido lineal que a continuación se presenta, no es un retrato exacto de la compulsiva trayectoria del mismo, so pena de ser excluidos como tópicos de actual preocupación, sino acercamiento vital para el entendimiento de nuestro objetivo.

Las teorías democráticas que se conocen hasta la actualidad matizadas por las peculiaridades socioeconómicas y políticas de cada momento histórico remiten el fenómeno de la participación a los antiguos atenienses que dibujan a una institución que evoluciona en el tiempo desde concepciones restrictivas a otras cada vez más incluyentes. Es en el triunfo de las aspiraciones participativas en la sociedad ateniense de entonces, como sujetos políticos, de *demiurgos* y *geómoros*, enfrentada a la excluyente concepción de intervención de los *eupátridas*, donde se enmarcan las ideas prístinas de este

³ La democracia, término esencialmente político que supone la asunción de determinadas posiciones políticas, proviene de los términos griegos: *demos*- pueblo, *kratos*- poder. Traducido como gobierno o poder del pueblo, acepción que usualmente se le ha relacionado, la idea de democracia se interpreta en estrecha relación con el poder constituyente, siendo, a su vez, derivados del concepto mayor de soberanía. Su empleo se remonta a épocas de las sociedades esclavistas romana y griega, referida a la participación del *populus* o del *demos* en las cuestiones de poder político. La democracia, entendida como la pretensión de que todo titular del poder soberano, entiéndase pueblo o nación, intervenga en la toma de decisiones que tributan en su organización política y jurídica, ha sido dimensionada a partir de dos visiones fundamentales: representativa y participativa, también denominada esta última protagónica, delegativa o deliberativa. Para más detalles *Vid.* PIORNO GARCELL, Marien y Loraine CÉSPEDES MEDINA, "Reflexiones doctrinales sobre la democracia participativa en las localidades", *en: Revista Equipo Federal del Trabajo*, No.86, julio, 2012.

⁴ En el contexto político se vislumbran, al menos para SARTORI, seis referentes distintos: todo el mundo; gran número de individuos; clase baja; totalidad orgánica; mayoría absoluta; mayoría limitada lo que implica una definición distinta de democracia como forma de gobierno. *Cfr.* PRUD'HOMME, Jean Francois, *Consulta popular y democracia directa*, 2000, p.11.

⁵ Para una explicación más detallada sobre el concepto de pueblo y democracia *Vid.* FERNÁNDEZ BULTÉ, Julio, *Teoría del Estado*, Editorial Félix Varela, La Habana, 2004, p. 24; *Separata de Derecho Público Romano*, Editorial Félix Varela, La Habana, 1999, pp. 15 y ss.

instituto. No podemos dejar de mencionar a los extranjeros⁶ que por su condición jurídica los ubicaban en una posición desventajosa frente a los ciudadanos casi en condiciones semejantes a los esclavos, pues se encontraban “desprotegidos sus derechos y su propio ser.”⁷ Como en Atenas, la idea de la participación política no era más incluyente en el caso de los romanos cuyo *populus* se reducía a los patricios y luego a los plebeyos. No obstante el ideal democrático de esta sociedad es considerado como el más cercano al paradigma de la democracia directa, lo que no excluye su construcción simple y primitiva.⁸

En este contexto, ¿cuál era la realidad del individuo ajeno a estas tierras o extranjero? En el caso romano conforme fue expandiéndose el poderío comercial, militar y político del imperio, sus gobernantes se vieron compulsados a desarrollar un proceso de perfeccionamiento e incremento de los derechos y deberes del extranjero que lo alejaban del inicial desprecio y la falta de derechos hasta llegar a alcanzar la ciudadanía y establecerse una concepción en las premisas bases, de lo que actualmente se entiende por extranjero. Proceso de integración que culmina en el año 212 d.C. bajo el liderazgo del emperador ANTONIO CARACALLA con la *Constitutio Antoniniana* que hizo extensiva la ciudadanía a todos los súbditos del Imperio Romano - con excepción de los *dediticios*- ciudadanos que comenzaron a disfrutar de los derechos socio-económicos no así de los derechos políticos reservados en su generalidad a los antiguos ciudadanos.⁹ Esta ciudadanía romana al alcance de todos resultó un tanto irónica y discriminatoria, pues ante una ciudadanía escalonada ¿dónde quedaba la igualdad entre los ciudadanos? Lo cierto es que la nueva concepción de ciudadanía

⁶ Los extranjeros en esta sociedad se clasificaban en *isoletes*, *metecos* y *bárbaros*. En el caso de Roma se encontraban dentro de los no ciudadanos los denominados *perigrinis*, y con posterioridad, siempre que mediara una relación contractual de hospitalidad, *clientes*. Para más detalles sobre el estatus jurídico de los extranjeros en las civilizaciones antiguas *Vid.* VOLTERRA, Eduardo, *Instituciones de Derecho Privado Romano*, Editorial Civitas, S.A, Traducción, Prologo y notas a la Edición Española de Jesús Daza Martínez, Madrid, 1986; DE ORUE Y ARREGUI, José Ramón, *Manual de Derecho Internacional Privado*, 3ra edición, Editorial Instituto Reus, Madrid, 1952; DÍAZ LÓPEZ, Laurentino, *Historia del Derecho Antiguo*, 1ª edición, Universidad Santa María La Antigua, Panamá, Marlo De León P, 1987; DIHIGO, Ernesto y LÓPEZ TRIGO, *Derecho Romano, Nociones Generales, Lección I- Desde la fundación de Roma hasta la promulgación de la Ley de las XII Tablas*, Tomo I, parte 1, Editorial Félix Varela, La Habana, 2006; MARTÍNEZ PÉREZ, *op. cit.*

⁷ DÁVALOS FERNÁNDEZ, Rodolfo, Taydit PEÑA LORENZO y María del Carmen SANTIBÁÑEZ FREIRE, *Derecho Internacional Privado*, Parte Especial, Editorial Félix Varela, Habana, Cuba, 2007, p.15.

⁸ PRUD'HOMME, *op. cit.*, p.11.

⁹ “En efecto, la rápida evolución del contexto sociopolítico (expansión territorial) en el que se desarrolla la civilización romana conduce hacia un uso político de la ciudadanía como mecanismo de integración y asimilación jurídica de los cada vez más numerosos pueblos conquistados o federados con Roma. Ello tiene el coste de devaluar su contenido político-participativo y permitir la creación legal de diversas clases de ciudadanía, que serán la antesala del nacimiento del moderno concepto de nacionalidad por el mayor hincapié que terminan haciendo sobre el vínculo jurídico que une al individuo con el Estado como consecuencia de su sometimiento al derecho romano. Pero también, en lo que aquí interesa, convierte a la ciudadanía en un instrumento jurídico de inclusión más que de exclusión, aun a costa de desvirtuar su inicial significado activo participativo y hacer de ella un mecanismo de diferenciación jurídica de los súbditos del Imperio Romano, pues permite la inclusión dentro de su orbe jurídico de culturas y modelos sociales diversos, aportados por los nuevos tipos de ciudadanos. Se pasa, así, de una etapa inicial en la que únicamente existían ciudadanos romanos (*romani*), a conceder la ciudadanía romana a grupos de individuos federados o aliados de Roma (*latini*), e incluso a extenderse a través del edicto del año 212 del Emperador Caracalla (*Constitutio Antoniniana*), a todos los súbditos libres del Imperio (*peregrini*), con excepción de aquellos pueblos conquistados y sometidos a Roma que por diversas razones no tenían reconocido ningún Derecho propio (*dediticii*). Dado que esta extensión masiva de la ciudadanía en ningún caso era plena, sino que solamente se atribuía a los nuevos ciudadanos una parte de su contenido jurídico-facultativo (el socio-económico y casi nunca el político-participativo), ello en la práctica acabó por privarle casi de significado político activo y por caracterizarla con un significado mayoritariamente pasivo y legal, mucho más coincidente con lo que será la moderna institución de la nacionalidad. En otras palabras, del ciudadano-gobernante del mundo griego clásico, se pasa al ciudadano-súbdito del Imperio, que será el elemento en el que se apoye la filosofía política en el nacimiento del Estado moderno para sentar las bases políticas de la nacionalidad”. Tomado de ALÁEZ CORRAL, Benito, “Nacionalidad y ciudadanía: una aproximación histórico-funcional”, en: *Revista Electrónica de Historia Constitucional*, Número 6, septiembre 2005, pp. 6-7.

más que diferencias admitía desigualdad entre sus titulares.¹⁰ No obstante, esta realidad no impidió que autores como TRIGO SÁNCHEZ¹¹ sostengan que en Roma se ubicó la génesis del principio de igualdad de trato.

Así pudiéramos afirmar que en las principales civilizaciones de la antigüedad, se aprecia que en un inicio los extranjeros eran sometidos a diversas denominaciones, clasificaciones de las que dependían en gran medida la dimensión de los derechos y deberes que se les concedían. De manera general, eran identificados como miserables, errantes sometidos a tratos injustos, abusivos, carentes de derechos políticos y de medios efectivos en la ley para defenderse de la vulneración de sus derechos en las diferentes regiones. Predominó en estos tiempos el recelo con que se les trataba, aún a los residentes, en su relación con las cuestiones del Estado, discriminados por razón de su origen, lo que justificaba, lo difícil que resultaba para un extranjero adquirir la ciudadanía que representaba el pleno goce de los derechos que reconocía el Estado. Esta situación a la que eran sometidos los extranjeros, fue resultado de dos factores importantes: la existencia de una tendencia nacionalista que concedía a los nativos todos los privilegios por el hecho de poseer la condición de ciudadanos; y por otro lado, la influencia de creencias religiosas en algunos de estos pueblos, en los que la religión era considerada un privilegio exclusivo de los nativos, mientras que los extranjeros, al no poder participar en los ritos religiosos, carecían de la protección de los dioses.¹²

Olvidada por cerca de dos mil años, reaparece la democracia durante el feudalismo, comunidad política donde el rasgo característico de la participación está delimitado por determinadas posiciones y requerimientos educativos o patrimoniales y sólo quienes los poseían estaban “habilitados” para ser partícipes del “juego” político, lo que se explica a partir de las relaciones de vasallaje imperantes, condicionando la división de la sociedad en estamentos. En este sentido, “el individuo participa no como ente específico, sino como parte de un estamento social” abriéndose paso la representación estamental.¹³ En esta etapa los extranjeros bajo la denominación de “*aubanos*” fueron identificados como siervos, sometidos a una serie de limitaciones en su personalidad jurídica.¹⁴ El protestantismo que promulgaba una relación directa entre cristianos y El Creador sentó bases para la idea de igualdad de los hombres lo que unido al desarrollo de los Burgos y sus mecanismos de gestión pública sobre bases de participación política, así como las ideas de los iusnaturalistas¹⁵ condicionaron el florecer de la participación política como agenda del día para la reforma de instituciones y mecanismos que eran desbordados por la nueva sociedad en ciernes.

Entre las ideas de MONTESQUIEU y ROUSSEAU, defensores de la democracia representativa y directa que más han influido en este tema, respectivamente, trascurrió buena parte de los siglos XIX y XX. Un análisis

¹⁰ PIORNO GARCELL, *Ciudadanía múltiple en Cuba. Desafíos jurídico-constitucionales*, Tesis presentada en opción al grado académico de Máster en Derecho Constitucional y Administrativo, Universidad de Oriente, 2013, p.14.

¹¹ TRIGO SÁNCHEZ, M., *Derecho Natural, Lecciones de Teoría del Derecho, caracteres y categorías básicas del Derecho*, disponible en: [//www.adalog.es/juegosjuridicos/documentos%5C1000320.htm](http://www.adalog.es/juegosjuridicos/documentos%5C1000320.htm), consultado en fecha 3 de octubre de 2014, p. 28.

¹² “Existió una primera etapa en la historia de la humanidad correspondiente a la Edad Antigua, específicamente en el contexto de las monarquías teocráticas, signada por el imperio del principio *adversus hostem*, del cual se desprendía que no todas las personas tenían personalidad jurídica, siendo pues los extranjeros parte de los excluidos de tal condición, encontrando así desprotegidos sus derechos y hasta el propio ser. Sin embargo, luego en las antiguas Grecia y Roma la situación de los extranjeros se fue tornando un tanto menos desfavorable respecto a los metecos y peregrinos respectivamente.” Tomado de DÁVALOS FERNÁNDEZ, PEÑA LORENZO y SANTIBÁÑEZ FREIRE, *op. cit.*, p.15. Para más detalles sobre el estatus jurídico de los extranjeros en las civilizaciones antiguas *Vid.* VOLTERRA, *op. cit.*; DE ORUE Y ARREGUI, *op. cit.*; DÍAZ LÓPEZ, *op. cit.*; DIHIGO y LÓPEZ TRIGO, *op. cit.*; MARTÍNEZ PÉREZ, *op. cit.*

¹³ *Vid.* DEL RÍO HERNÁNDEZ, *op. cit.*, p.13.

¹⁴ El *aubano* era aquel individuo que abandonaba al señor de nacimiento, debiendo rendir vasallaje al nuevo señor en un año y un día. De ahí que WOLFF expresara “el extranjero vive como libre, pero fallece como siervo.” *Cfr.* DE ORUE Y ARREGUI, *op. cit.*, p.236; DÁVALOS FERNÁNDEZ, PEÑA LORENZO y SANTIBÁÑEZ FREIRE, *op. cit.*, p.15; PÉREZ VERA, Elisa, *Derecho Internacional Privado*, Parte Especial, Editorial Tecnos Madrid, 1980, p.104.

¹⁵ PRUD'HOMME, *op. cit.*, p.11

profundo de las mismas nos hace concluir que la viabilidad objetiva de la democracia directa se torna cuestionable y una imbricación de elementos de ambas se hace necesaria. Ellos fueron punto de partida de un largo camino en el que varias teorías aportadas entre otros por las discusiones entre importantes actores del momento como HAMILTON, MADISON, JAY, JEFFERSON y PAINE ALEXIS DE TOCQUEVILLE, se dieron lugar, enriquecidas además por los aportes kelsenianos sobre la iniciativa popular y el referendo al margen del papel ciudadano en el sufragio y jornadas electorales como soluciones idílicas al tema de la democracia directa y representativa como formas de democracia directa al que se había circunscrito las concepciones sobre democracia directa en el momento. Importante pauta marcaron los estudios marxistas, engelianos y leninista sobre la democracia desde el enfoque clasista de los fenómenos políticos como método de ejercicio de la dominación política de unas clases sobre otras, y como consecuencia de ello, la dictadura del proletariado.¹⁶

Las transformaciones que de forma intrínseca trae el capitalismo naciente también repercute en las concepciones de democracia y participación con la ampliación de los sujetos políticos de tales sociedades motivadas por las revoluciones industriales, los procesos migratorios y las revueltas liberales del siglo XIX en la que la lucha por los derechos políticos y la creación de los partidos políticos resultaron sucesos connotables. En tal sentido, vital resultó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que instituyó como derecho el de la participación política sin distinciones en cuanto a las formas de su ejercicio, sea directa o por representación, si bien la primera de las mencionadas, cedió a la segunda. Paralelo a ello, la conformación de los modernos estados-nación hacía necesaria la definición de las relaciones políticas, jurídicas... existentes entre esta nueva organización política y las personas con las que se relacionaba su andamiaje institucional lo que finalmente se constitucionaliza con la promulgación de la Ley Superior francesa de 1791¹⁷ la que equiparó el derecho de los extranjeros al de los ciudadanos.

En consecuencia, el ideal democrático en las sociedades descritas estaba vinculado a cánones determinados por los niveles de riqueza o patrimoniales, de educación u otros excluyentes lo que unido a las concepciones sobre ciudadanía y participación política de los extranjeros en esas comunidades afianzado por un sistema de valores elitistas, relegaban a las mayorías a meros papeles secundarios en la toma de decisiones políticas. Sin embargo, no puede negarse la transición de una tendencia nacionalista en la Antigüedad que reservaba el ejercicio de la democracia a pequeñas minorías, selectivas, preferentemente ciudadanos o nativos, a una postura más flexible, humanitaria, que cobra relevancia a partir de la Edad Moderna y que bajo la influencia de instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de 1950, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, entre otros, así como del principio de igualdad de trato, enriquece la idea de incrementar los derechos, deberes y garantías de los extranjeros durante su estancia en los territorios ajenos al de su país natal, incluso el otorgamiento de derechos políticos, sin la necesidad de adquirir la ciudadanía del Estado receptor, adoptada en la actualidad por un número considerable de Estados.¹⁸

El extranjero, visto -desde un sentido negativo o excluyente- como toda persona que no es nacional o ciudadano del país donde se encuentra, pese a acreditar un vínculo político-jurídico con otro Estado o la condición de apátrida, ostenta en el país cuyo régimen de extranjería lo cataloga "foráneo", un conjunto de derechos, deberes y garantías otorgados por dicho Estado sin menoscabo de su personalidad jurídica y en consonancia con los instrumentos jurídicos supraestatales, cuyo contenido y alcance conforman su condición jurídica en el territorio de que se trate y varía según la categoría migratoria, siendo más privilegiado el extranjero residente permanente, entendiéndose por tal a aquella persona natural que no es nacional de un país determinado pero que reside en él con estabilidad y por tiempo indeterminado, con el objetivo de hacer vida económico-social y establecer allí su domicilio, quedando así sujeto a derechos y deberes para con el Estado donde fija su residencia.

¹⁶ DEL RÍO HERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp.15 y ss.

¹⁷ *Cfr.* Título VI, Constitución francesa de 1791; MARTÍNEZ PÉREZ, *op. cit.*, p.16.

¹⁸ *Cfr.* PIORNO GARCELL, *La situación jurídica del extranjero residente en Cuba*, Trabajo de Diploma en opción al título de licenciada en Derecho, Santiago de Cuba, 2009, pp.69-80; MARTÍNEZ PÉREZ, *op. cit.*; HERRERA GAMBOA, Daimara, *El extranjero residente permanente en Cuba. Una mirada hacia sus derechos políticos en la localidad*, Trabajo de Diploma en opción al título de licenciada en Derecho, Guantánamo, 2014, pp.34 y ss.

Son varios los principios o sistemas acogidos por los diferentes Estados para determinar el establecimiento del régimen jurídico de los extranjeros, *V. gr.* el sistema del *minimun standart* internacional o mínimos derechos, el sistema de igualdad de trato, el sistema de la nación más favorecida, el sistema de asimilación, el sistema de equiparación, el sistema de reciprocidad diplomática, legislativa o de hecho. Estos sistemas no suelen comportarse de un modo puro o exclusivo. Es frecuente encontrar en un mismo ordenamiento jurídico matices de varios de ellos según la materia que se regule en cada caso, aunque prevalezca alguno de ellos en la mayor parte de las relaciones de extranjería que en ese contexto han de desarrollarse.¹⁹

¿Qué se entiende por extranjero en la legislación cubana?, ¿concede el ordenamiento jurídico cubano derechos políticos a sus extranjeros?, ¿qué sistema aplica el Estado cubano para determinar el estatus jurídico de sus extranjeros, en especial, de los residentes permanentes?, ¿el régimen de extranjería en Cuba está en consonancia con la tendencia internacional contemporánea? Un breve recorrido histórico por las diferentes etapas del constitucionalismo cubano responderán las interrogantes planteadas.

3. EL EXTRANJERO RESIDENTE PERMANENTE EN CUBA Y SUS DERECHOS POLÍTICOS. VISIÓN HISTÓRICA Y JURÍDICA FORÁNEA

Con la conquista y colonización de la Isla, Cuba se convierte en una colonia de España, de la que emana todo el Derecho, creándose como instancia de poder y organización del Estado los municipios donde se celebraban los cabildos abiertos con la participación de todos los vecinos del lugar.²⁰ La condición legal de vecino correspondía a los españoles con casa abierta y residencia fija en el territorio del propio consejo, esto es, el interesado debía reunir tres requisitos para el ejercicio de la democracia: 1) buena posición económica, 2) ciudadanía española, y 3) residencia permanente. Desde los primeros momentos de la organización política del país se evidencia la siguiente ecuación: (participación política = vecino), si (vecino = ciudadanía + residencia permanente), entonces (participación política = ciudadanía + residencia permanente). Esta fórmula se convirtió en una tradición que ha estado presente hasta la actualidad.

Si bien durante el período la desigualdad entre los ciudadanos peninsulares y los de ultramar no fueron zanjadas, podemos afirmar que al amparo del artículo 23 de la Constitución de Cádiz²¹ la ciudadanía representaba un invaluable requisito para disfrutar de los derechos políticos, para poder elegir y ser elegidos²² en todas las latitudes de la metrópolis española. La Carta Magna establecía quiénes serían considerados ciudadanos españoles tanto en la propia nación española como en sus colonias, a tal efecto regulaba que esta condición la ostentaban aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles y están avecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios y los españoles que por cualquier línea fueran habidos y reputados por originarios del África si cumplían los requisitos establecidos en el artículo 22. Se consideraba también ciudadano el extranjero que gozando ya de los derechos de español, obtuviere de las Cortes carta especial de ciudadano.²³

¹⁹ En el marco internacional prevalece en primer orden el sistema de equiparación y en segundo plano el de reciprocidad. *Cfr.* DÁVALOS FERNÁNDEZ, PEÑA LORENZO y SANTIBÁÑEZ FREIRE, *op. cit.*, p.16.

²⁰ Las ciudades hispanoamericanas estaban gobernadas a instancia municipal por cabildos. El cabildo convocaba a los pobladores de la ciudad para tratar asuntos de interés público local mediante la celebración de cabildos abiertos, modalidad de asamblea o reunión donde comparecían los vecinos de la Villa. “En la vida del cabildo y del municipio indiano y cubano en particular se manifestaron también formas dinámicas que eran portadoras de ciertas prácticas democráticas”. Tomado de FERNÁNDEZ BULTÉ, *Historia General del Estado y el Derecho en Cuba*, editorial Félix Varela, la Habana 2005, p. 20. Para más detalles *Vid.* JIMÉNEZ MORALES, Caridad Rosa, *El distrito en el Estado cubano: premisas para su ordenación jurídica*, Tesis presentada en opción al grado académico de Doctora en Ciencias Jurídicas, Universidad de oriente, Santiago de Cuba, 2009, p. 61.

²¹ Cuando Napoleón invade a España, tomando prisionero al Rey Fernando VII, e imponiendo en el trono a su hermano, se multiplican las juntas que juran fidelidad a Fernando y deciden aprobar una nueva Carta Constitucional redactada en 1810, pero finalmente aprobada y promulgada el 18 de marzo de 1812.

²² El art. 23 de la Constitución de Cádiz establecía: *solo los que sean ciudadanos podrán obtener empleos municipales, y elegir para ellos en los casos señalados por la ley.*

²³ La condición de ciudadano constituyó en aquel período un requisito que debía ser observado con rigor para ser titular de un conjunto de derechos dentro de los que figuraban los de naturaleza política. Tal posición debía ser observada igualmente para acceder a las juntas electorales de Parroquia, lo que

El momento histórico que atravesaba la Isla, teniendo en cuenta el interés de la metrópolis por impedir el arribo de extranjeros al territorio²⁴ paralelo a la inexistencia aún de una conciencia de nacionalidad, término empleado sólo para reconocer a los españoles peninsulares o ultramarinos, no así a sus descendientes nacidos en esta tierra que recibían el nombre de criollos, propició que esta *Norma Normarum* no se pronunciara en relación a los extranjeros, dejando sin protección legal alguna a aquellos que por determinados motivos pudiesen encontrarse residiendo en Cuba.

El 4 de julio de 1870 se adopta la primera Ley de Extranjería que regiría en la Isla. Su contenido consagró aspectos importantes como la definición de la categoría “extranjero”,²⁵ la clasificación migratoria, el conjunto de derechos, deberes y garantías concedidos a estos y la posibilidad de inscripción en el Registro de Extranjeros de los foráneos que residiesen en el territorio cubano y mantuvieran la intención de conservar su ciudadanía de origen,²⁶ particulares carentes de reconocimiento constitucional. Sin regular una definición de la condición migratoria de extranjero residente permanente, estableció la denominación legal de “domiciliados” y precisó condiciones a seguir por los extranjeros para gozar de los derechos y deberes estipulados a los efectos de su permanencia en el territorio nacional.²⁷

Manifestó la intención de equiparar la condición jurídica de los extranjeros domiciliados con la de los nacionales,²⁸ siempre con las debidas restricciones. Una síntesis de los derechos y garantías que otorgaba esta Ley, evidencia cierta flexibilización en los primeros intentos por delimitar la condición jurídica de los extranjeros en la Isla, al conceder de forma limitada facultades políticas a los extranjeros que sirvieran a Cuba en las luchas independentistas. Sin descartar la manifestación del sistema de reciprocidad en el contenido de este cuerpo legal, puede afirmarse que a partir de este momento quedaron sentadas las bases para la utilización del sistema de equiparación como criterio imperante en la determinación de la condición de los extranjeros residentes permanentes respecto a los nacionales hasta la actualidad.

Las Constituciones mambisas escasas en su contenido se limitaron en gran medida a regular la dirección del país en tiempo de guerra. La Constitución de Guáimaro no realiza pronunciamiento alguno en torno a los extranjeros y del sistema electoral establece que solo los ciudadanos de la República mayores de 20 años podían ejercer el sufragio activo y pasivo.²⁹ El texto Constitucional de Jimaguayú promulgado el 16 de

significaba tener derecho a votar en la conformación de las Cortes, se necesitaba además estar vecindado y residente en el territorio de la parroquia respectiva, pues aunque se le ofrecía importancia a la ciudadanía se valoraba también la residencia para acceder a los derechos políticos, constituyendo ambos elementos requisitos infranqueables para la participación en el escenario político de la sociedad de la época. *Cfr.* arts. 18, 19, 20, 22, 35 y 5 apartados 1,2 y 3 de la Constitución de Cádiz. Para profundizar en la concepción de nacionalidad y ciudadanía a la luz del modelo gaditano *Vid.* ALÁEZ CORRAL, *op. cit.*, pp.14-16.

²⁴ *Vid.* MARTÍNEZ PÉREZ, *op. cit.*, p.65.

²⁵ Al amparo de esta legislación se consideraban extranjeros:

- los cubanos que hayan perdido su nacionalidad y no la hubieran recobrado con arreglo a la ley,
- las personas nacidas de padres extranjeros fuera del territorio cubano,
- las personas nacidas de padre extranjero y madre cubana mientras no adquieran vecindad en Cuba,
- las personas nacidas de padres que hayan perdido la nacionalidad cubana mientras no la reclamen en la forma y con sujeción a las condiciones que señala la ley.

²⁶ El Registro de Extranjeros recogía los siguientes datos personales: nombre, edad, naturaleza, estado civil, profesión, calidad de domicilio, transeúnte o emigrado.

²⁷ La condición de domiciliado era otorgada a los extranjeros con casa abierta donde habitar cumplidos tres años de su residencia en el país. De tener casa abierta en dos o más pueblos, debían elegir una para su domicilio.

²⁸ Otorgaba a los extranjeros con esta categoría migratoria un conjunto de derechos, deberes y garantías que acreditaban la adopción del sistema de Equiparación. *V. gr.* seguridad de su persona, bienes, domicilio y el disfrute de todos los beneficios comunes del pueblo donde residiesen, podían dirigir peticiones a los poderes públicos y a las autoridades en la forma que para los cubanos se disponía, poseer y adquirir en el territorio nacional toda clase de bienes muebles e inmuebles, ejercer el comercio y cualquier clase de industria, pero se les prohibía resultar electos ni elegir para ocupar cargos públicos, eclesiásticos, obtener empleos públicos o algunos de los que llevan autoridad y jurisdicción, a no ser que haya entrado al servicio de Cuba con permiso de su gobierno o habilitado por este, tampoco gozarían de fueros especiales ni privilegios.

²⁹ *Cfr.* arts 4 y 23 de la Constitución de Guáimaro del 10 de abril de 1869.

septiembre de 1895 dispone en su artículo 20 “*Las fincas y propiedades de cualquier clase pertenecientes a extranjeros, estarán sujetas al pago del impuesto en favor de la Revolución, mientras sus respectivos Gobiernos no reconozcan la beligerancia de Cuba*”, siendo este el único pronunciamiento que realiza sobre el particular que analizamos.

Es la Constitución de la Yaya la que estrena en nuestro ámbito nacional la regulación de algunos derechos reconocidos a los cubanos y a otras personas que se encontraban en el territorio nacional; además de ello “establecía la posibilidad de que los extranjeros que luchaban al lado de los cubanos adquirieran la ciudadanía cubana, lo que honraba y reconocía el valor de hombres de otros pueblos”.³⁰ Aunque se considera la Constitución mambisa más completa, no otorgó derechos políticos a los extranjeros.

A pesar de las consecuencias que trajo para los cubanos la promulgación de la Constitución de 1901,³¹ constituyó la primera regulación constitucional del *status* jurídico de los extranjeros, en esencia, de los residentes. En el título III “De los extranjeros”, artículo 10, instituye el sistema de equiparación para determinar la condición jurídica del extranjero residente,³² dotándolo de iguales derechos civiles que a los nacionales bajo las condiciones y limitaciones establecidas en la ley y en el propio texto constitucional, no así de los privilegios de naturaleza política,³³ según puede apreciarse de la lectura del artículo 38 que por demás impone la doble condición de ser cubano varón y mayor de 21 años para acceder al sufragio, privando del poder de participar en la vida política de la nación, tanto al extranjero como a la mujer.

El contenido de la Constitución no impidió que los extranjeros ejercieran derechos políticos, pues en 1909 se promulgó la Ley Orgánica de los Municipios inspirada en criterios descentralizadores y republicanos, la que admitió que estos sujetos formaran parte de lo que se consideraba en aquel entonces “fuerzas vivas”,³⁴ esto es, que asumieran cargos de concejal a instancia local previa residencia por 5 años en el país, ejercieran una profesión, adquirieran en calidad de propietarios bienes inmuebles, un establecimiento mercantil, fabril o industrial y fueran jefes de familias que pagaran impuestos. Esta normativa constituyó un paso de avance en cuanto a la regulación de la condición jurídica de los extranjeros con categoría de residentes permanentes en la Isla al darles la posibilidad de ocupar cargos públicos e intervenir de esta forma en la dirección de la localidad.

³⁰ MARTÍNEZ PÉREZ, *op. cit.*, p. 66.

³¹ Promulgada el 21 de febrero de 1901, nace como consecuencia de la intervención norteamericana en Cuba, impidiendo su inminente independencia. “*Ante todo es necesario dejar claro, que la Constitución de 1901 nace de una obra constituyente en que no existían cláusulas de reforma de otra Constitución anterior que pusiera límites o barreras a la labor de los convencionales. Estaban éstos en aparente libertad de organizar la estructura del Estado, los derechos y deberes de los ciudadanos y la misma cláusula de reforma del nuevo cuerpo constitucional con total libertad*”. Vid. FERNÁNDEZ BULTÉ, *Historia General del Estado...op. cit.*, p. 195.

³²V. *gr.* Los extranjeros residentes en el territorio de la República, se equiparan a los cubanos en cuanto a la protección de sus personas y bienes, al goce de los derechos civiles, en las condiciones y con las limitaciones que establezca la Ley de Extranjería. Con ello se evidencia la adopción del sistema de equiparación entre cubanos y extranjeros residentes. Vid. Título III “De los extranjeros”, art. 10 de la Constitución de 1901. No obstante este paso de avance, es de la consideración de MARTÍNEZ PÉREZ que al usar el término “extranjero”, acompañado de la condición de “residente” se sesgó la posibilidad de que la Carta Magna protegiese a otras categorías de foráneos y a los “irregulares”. Por otra parte, la denominación de residentes no era utilizada en la legislación migratoria vigente al momento de promulgarse la Constitución, sino se empleó la de inmigrantes contenida en la Orden Militar número 155 de 1902; por tanto, la imprecisión del término recogido en la Constitución, provocó que la interpretación constitucional para definir a los titulares de la protección, se realizara asimilando ambas calificaciones. *Cfr.* MARTÍNEZ PÉREZ, *op. cit.*, p. 68.

³³A pesar de privar a los extranjeros de los derechos políticos estipulados en sus postulados constitucionales, en la Constituyente de 1901, del estudio realizado al Diario de Sesiones de la Convención Constituyente de la Isla de Cuba de 1900-1901 se aprecia el pronunciamiento de Juan Gualberto Gómez en favor de conceder en la Constituyente de 1901 derechos de esta naturaleza a los extranjeros residentes que constituían un alto número en la Isla.

³⁴ Vid. FERNÁNDEZ BULTÉ, *Historia General del Estado...op. cit.*, p. 229 segundo párrafo.

Tras desaparecer el Gobierno de la Pentarquía y asumir la presidencia Ramón Grau, se promulgaron el 14 de septiembre de 1933 los Estatutos del Gobierno Provisional, el cual en el tercero de sus 7 artículos, anunciaba la convocatoria para elegir delegados a la Asamblea Constituyente. De esta forma el 1ro de julio se promulgó la Constitución de 1940, democrática, burguesa, progresista y la más avanzada de América en esos momentos.³⁵ En esta Constitución, como ha sido tradición por las que le han antecedido, el ejercicio de los derechos políticos se les concede únicamente a los ciudadanos cubanos al amparo del artículo 10. En su Título III denominado “De la Extranjería,” acoge el sistema de equiparación de los extranjeros residentes permanentes y los ciudadanos cubanos respecto al goce de derechos civiles y demás derechos establecidos en el artículo 19 del propio texto constitucional, *V. gr.* en cuanto a la protección de su persona y bienes, al goce de los derechos fundamentales.

Con el Triunfo de la Revolución, el 1ro de enero 1959, y bajo la necesidad de la institucionalización de los mecanismos en los que se apoya el ejercicio del nuevo poder, entra en vigor el 7 de febrero de 1959 la Ley Fundamental considerada una adecuación de la Constitución de 1940 con determinadas modificaciones en sus preceptos para adaptarla a la realidad política que comenzaba a configurarse en el país. Respecto a la regulación de los derechos políticos mantuvo el goce de los mismos en los ciudadanos, sujetos exclusivos del sistema electoral, con potestad para ejercer el voto y desempeñar funciones y cargos públicos.³⁶ La gama de derechos, deberes y garantías que conforman la condición jurídica del extranjero residente en el país quedó determinada al amparo del sistema de equiparación por el artículo 19 de la Ley, con la concesión a estos sujetos de los derechos civiles establecidos para los ciudadanos cubanos, bajo las condiciones y con las limitaciones impuestas por Ley.³⁷

El andamiaje institucional del país constitucionalizado el 24 de febrero de 1976 con la promulgación de la Carta Magna de la República de Cuba, consagraba una elemental combinación de la participación directa con la representación política, esta última siempre en función de la primera, como expresara Julio César GUANCHE:³⁸

“En el diseño de este texto Constitucional ocupa un valor fundamental la participación, la representación se ubica en lugar secundario: allí donde no alcanza la primera entra en juego el recurso inevitable de la segunda. La virtud y la eficacia de la implementación práctica de este modelo estará en proporción con lograr la participación del mayor número de personas en los cauces que habilita: debe resultar máximamente inclusivo (...)”

La Constitución, que ha sido reformada en tres ocasiones³⁹ no incluyó en su versión original de 1976 ninguna referencia a la condición jurídica de los extranjeros; no obstante el 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.”* Con la reforma de 1992 se adiciona un nuevo capítulo al texto constitucional bajo el nombre de “Extranjería” cuyo contenido puede resumirse a partir del artículo 34 que regula:

“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 (...).”

Esta reforma representó sin dudas un avance en el constitucionalismo cubano, modificación que logró finalmente definir el estatus jurídico de los extranjeros a pesar de quedar en suspenso cuál sería la situación que enfrentarían los extranjeros que de encontrarse en el territorio nacional tuvieran una categoría migratoria distinta a la de residente⁴⁰ y la imprecisión que cometió el legislador de no especificar qué tipo de

³⁵ *Ídem.* p.298.

³⁶ *Cfr.* art. 10 de la Ley Fundamental de 1959.

³⁷ *Ídem.*, art. 19.

³⁸ GUANCHE, Julio César, “La participación ciudadana en el Estado cubano”, *en: Revista Temas, Democracia y Sociedad*, Ediciones Caribe, abril-junio del 2012, p.70

³⁹ La Constitución vigente hasta nuestros días ha sido reformada en tres ocasiones 1978, 1992 y en el 2002.

⁴⁰ *Cfr.* DÁVALOS FERNÁNDEZ, PEÑA LORENZO y SANTIBÁÑEZ FREIRE, *op. cit.*, p.18.

extranjero residente era destinatario del artículo 34, no obstante, de las normas complementarias al texto constitucional se infiere que los extranjeros residentes permanentes son los destinatarios del contenido de este precepto constitucional.⁴¹ Con ello se reafirma nuevamente el sistema de equiparación de los sujetos que ostentan esta categoría migratoria respecto a los ciudadanos cubanos en materia civil, laboral, entre otras, con la excepción de los derechos de naturaleza política reservados para los cubanos residentes en el país. Así se pronuncia el artículo 11 del Código Civil de 1987 vigente que sustenta la igualdad de trato entre los extranjeros residentes permanentes y los ciudadanos cubanos en cuanto a los derechos y deberes civiles, sin embargo, ha sido cuestionado porque su contenido concierne de modo exclusivo a los extranjeros residentes permanentes, “de este modo se crea un suspenso acerca de qué ha de ocurrir con los demás extranjeros que incluso podrían hasta detentar una residencia temporal en nuestro país. En consecuencia, es evidente que esta norma jurídica sigue un criterio más restrictivo incluso que el que constitucionalmente se estableció”.⁴²

El Código de Bustamante de 1928 constituye otro instrumento legal de nuestro ordenamiento que aborda en su artículo 1 los sistemas de igualdad de trato del extranjero con el nacional y el de reciprocidad, debiendo regir el primero respecto a los derechos civiles y el segundo para las cuestiones de orden público o interés estatal. Luego, en el artículo 2 acoge una posición más tendente a la equiparación de derechos entre nacionales y extranjeros en tanto se reconoce igualdad de garantías individuales, sin sobrepasar los límites que constitucional o legalmente se establezcan, y con la nota aclaratoria desde ese mismo instante de que tales garantías no se hacen extensivas a funciones públicas ni derechos políticos, a menos que el Derecho interno de cada Estado prescriba lo contrario.⁴³

La Ley No.1313 del 20 de septiembre de 1976, Ley de Extranjería, y su reglamento, el Decreto 27 del 19 de julio de 1978, definen el término extranjero en el artículo 1. Al respecto establecen que se consideran como tal a quienes no siendo ciudadanos cubanos, acrediten ser ciudadanos de otro Estado mediante un pasaporte vigente o documento equivalente expedido a su nombre, concepto que excluye la categoría de apátridas, aun cuando este constituye un supuesto especial de extranjero. Por su parte, la Ley Migratoria No. 1312 de 1976 establece en el artículo 3 inciso d) como residentes permanentes a los extranjeros y personas sin ciudadanía admitidos para establecer su domicilio en Cuba, definición ratificada por el Reglamento de la propia legislación, el Decreto No. 26 de 1978.⁴⁴

Para comprender a profundidad la regulación de los derechos políticos en el país debemos analizar la Ley No. 72 de 1992, “Ley Electoral”, que regula que todos los cubanos hombres y mujeres mayores de 16 años de edad, que se encuentren en el pleno goce de sus derechos políticos pueden acceder a las elecciones periódicas y a los referendos que se convoquen.⁴⁵ La ciudadanía cubana no representa el único requisito para el ejercicio del sufragio activo, en el artículo 6 del propio cuerpo legal, también se exige la residencia permanente por un período no menor de 2 años antes de las elecciones, de esta forma podemos deducir que el legislador le imprime vital importancia a la residencia para tener participación en la vida política del país. El contenido de la Carta Magna y de la Ley Electoral excluye la posibilidad de acceder al sufragio a un número considerable de personas, que aunque no ostentan la condición de ciudadanos cubanos residen en el país y desarrollan en él su vida social, económica, cultural...

Esta tendencia no puede verse de forma aislada sino como realidad de unos cuantos Estados latinoamericanos que se han asido a la misma con los fines descritos, sobre todo en el contexto del nuevo constitucionalismo latinoamericano que propugna el reconocimiento de tales derechos a los extranjeros que con carácter permanente decidieron residenciarse en sus respectivos Estados, prevaleciendo el sistema de igualdad de trato de los extranjeros con los nacionales en los ordenamientos jurídicos de estos países. De esta forma podemos mencionar el caso de la Constitución de Venezuela de 1999 que expandió considerablemente los institutos de democracia directa con el objetivo explícito de promover una mayor

⁴¹ V. gr. art. 11 de la Ley No.59/87 “Código Civil”, 6 de la Ley No.49/84 “Código de Trabajo”, 33 apartados 1) y 4) y 34 de la Ley No.77/95 “Ley de la inversión extranjera”. De estas normativas en la actualidad está vigente el Código Civil, las restantes fueron derogadas por las Leyes No.116/13 y 118/14 respectivamente, sin embargo se mantienen vigentes los postulados constitucionales.

⁴² Cfr. DÁVALOS FERNÁNDEZ, PEÑA LORENZO y SANTIBÁÑEZ FREIRE, *op. cit.*, p.18.

⁴³ *Ídem.*

⁴⁴ Cfr. art. 89 del Decreto No. 26/1978 “Reglamento de la Ley de Migración”.

⁴⁵ *Ídem.*, art. 5.

participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Entre los países latinoamericanos es uno de los que con mayor amplitud recoge la iniciativa ciudadana, la consulta popular y el *referéndum*.

Respecto a los derechos políticos el magno texto venezolano establece en su artículo 64 2do párrafo que el voto para las elecciones parroquiales, municipales y estatales se hará extensivo a los extranjeros o extranjeras que hayan cumplido dieciocho años de edad, con más de diez años de residencia en el país, con las limitaciones establecidas en esta Constitución y en las leyes, y que no estén sujetos a interdicción civil o inhabilitación política.⁴⁶ Aunque la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela no realiza muchos pronunciamientos al respecto, el artículo analizado anteriormente es bastante claro y demuestra la legitimidad del sufragio activo a instancia municipal para los extranjeros que residan en el país, pese a establecer un período largo para el ejercicio de este derecho persiguiendo el ideal de que el nuevo modelo democrático permita que los procesos participativos se desarrollen a plenitud, posibilitando que el ejercicio de la soberanía sea ejercida por parte del pueblo, pueblo al que esos extranjeros desde que deciden establecer su residencia permanente entran a formar parte.

Como una vía de control popular se regula en el artículo 66 el derecho de los electores a la rendición de cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión por parte de los representantes, obligándose a este último a cumplir estrictamente con el programa de gobierno presentado al electorado, así como a mantener una comunicación permanente con quienes lo eligieron, como forma de establecer un constante vínculo entre los mismos. Del análisis de este artículo se infiere que los extranjeros como electores municipales están legitimados para ejercer este mecanismo democrático a esta instancia de gobierno y administración. Podemos considerar además el contenido de la Ley orgánica de Procesos Electorales de La República Bolivariana de Venezuela del 2009, norma que establece que el Registro Electoral es la base de datos que contendrá la inscripción de todos los ciudadanos que conforme a la Constitución y demás leyes complementarias podrán ejercer el sufragio, donde posibilita a los extranjeros residentes permanentes a ostentar dicha inscripción cumpliendo los requisitos procedentes: mayoría de edad (18 años) y haber residido en el país por 10 años o más.⁴⁷

La Ley de Extranjería y Migración Venezolana del 24 de mayo de 2004 define al extranjero como toda persona que no es nacional del país, establece determinadas categorías migratorias y en tal sentido regula en su artículo 6 apartado 3 que migrante permanente son aquellos que tengan la autorización para permanecer indefinidamente en el territorio de la República. Se pronuncia a favor de la equivalencia de derechos entre extranjeros y nacionales sin más limitaciones que las establecidas en la Constitución y demás normas.⁴⁸ A nivel municipal la República Bolivariana, establece cinco instituciones de democracia directa: Iniciativa Legislativa local, Referendos revocatorios y consultivos, Asamblea de Ciudadanos y el Cabildo abierto.⁴⁹ En el ámbito local, pueden ser sometidas a referendo consultivo las materias de especial trascendencia parroquial, municipal y estatal. Tienen acceso a los mecanismos de democracia local los extranjeros que a esta instancia la Constitución le otorga derecho al voto.

Ecuador a tenor de lo establecido en los artículos 9 y 61 de la Constitución vigente se afilia al sistema de igualdad para regular la condición jurídica de los extranjeros al otorgarles los mismos derechos y deberes que a los ecuatorianos dentro de los que destacan derechos políticos como elegir y ser elegidos, exigir la rendición de cuentas y la transparencia de la información de los sujetos políticos, revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular, ser consultados, presentar proyectos de iniciativa popular normativa, participar en los asuntos de interés público, desempeñar empleos y funciones públicas con base solo a los méritos y capacidades que éstos posean, y en un sistema de selección y designación transparente, equitativo, pluralista y democrático, además de conformar partidos y movimientos políticos entre otros.⁵⁰ Al establecer los requisitos para efectuar el voto resultado del pleno goce de los derechos

⁴⁶ Vid. art. 64 segundo párrafo de la Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, 1999.

⁴⁷ Cfr. art. 29 apartado 3 de la Ley orgánica de Procesos Electorales de La República Bolivariana de Venezuela de 2009.

⁴⁸ Cfr. art. 13 de la Ley de Extranjería y Migración Venezolana del 24 de mayo de 2004, Ley Nro. 37.944.

⁴⁹ Vid. GONZÁLEZ QUEVEDO, Joanna, "Empoderamiento, democracia directa y nuevo constitucionalismo en América Latina." en: *Revista Temas Democracia y Sociedad*, No. 70, abril-junio, 2012.

⁵⁰ Dentro de los mecanismos de democracia directa contemplados en el ordenamiento jurídico ecuatoriano se encuentran: la Consulta Popular, Referéndum y plebiscito, la Revocatoria de Mandato y la Iniciativa popular. Cfr. arts. 103, 105 y 146 de la Constitución Política de Ecuador de 2008.

políticos no se refiere a la ciudadanía sino a la simple condición de persona, con la edad exigida y una situación legal que no le impida el disfrute de este derecho, en este sentido regula que los extranjeros con residencia permanente en el país pueden acceder al sufragio si el período de residencia legal en el país no es menor a los cinco años.⁵¹ Al igual que Venezuela, el ordenamiento jurídico ecuatoriano le imprima mayor valor al factor residencia, por tanto, la ciudadanía no constituye un requisito *sine qua nom* para el ejercicio de la democracia.

La Ley Orgánica Electoral o Código de la Democracia de Ecuador de 27 de abril de 2009, conforme con su Constitución Política en cuanto a sistema electoral, reglamenta que los extranjeros gozarán del derecho al voto siempre y cuando sean mayores de dieciséis años y tengan no menos de cinco años residiendo en el país con la debida inscripción en el Registro Electoral, inscripción que se hará a voluntad del extranjero si está interesado en ejercer su derecho al sufragio.⁵² La Ley No. 1897 del 27 de diciembre de 1971, “Ley de Extranjería”, establece que “es de interés nacional regular y apoyar la inmigración selectiva de extranjeros, sea esta espontánea o dirigida, para propender el desarrollo económico, social y cultural del país”.⁵³ En tal sentido, favorece a los extranjeros admitidos en el territorio nacional en igualdad de condiciones que los ecuatorianos, salvo las excepciones previstas en la legislación interna del Estado.⁵⁴ Considera inmigrante a todo extranjero que se interna legal y condicionalmente en el país, con el propósito de radicarse y desarrollar las actividades autorizadas.⁵⁵ En el ámbito local, Ecuador solo reserva tres instituciones de participación, dígase: las Iniciativas Populares Normativa, la Consulta Popular en forma de Referendo y la Revocatoria de Mandato.⁵⁶ Estas pueden ser ejercidas plenamente por todas aquellas personas con el goce de derechos políticos previa inscripción en el registro electoral correspondiente,⁵⁷ lo que incluye al amparo del sistema de igualdad a los extranjeros domiciliados que cumplan los requisitos de edad y tiempo de residencia.

Con la promulgación de la Constitución Política del Estado Boliviano de 2009 se consagra en el artículo 14 apartado VI en relación al 27 apartado II que los extranjeros podrán ejercer el sufragio en las elecciones municipales conforme a la ley, aplicando principios de reciprocidad internacional.⁵⁸ Esta Constitución a diferencia de las anteriores no precisa los requisitos que le permitirán a los extranjeros acceder al sufragio, es necesario acudir al contenido de la Ley No. 1984 de 1999, “Código Electoral boliviano”, normativa complementaria de los postulados constitucionales a tenor de la cual los extranjeros para sufragar deberán tener dos años de residencia en el país, previa inscripción en el registro correspondiente.⁵⁹

En materia migratoria, la Ley No. 370 del 8 de mayo de 2013 se rige por seis principios fundamentales,⁶⁰ entre ellos figura el de no discriminación, donde el Estado garantiza tanto a los bolivianos como a los extranjeros el goce de todos los derechos establecidos por la Constitución Política sin distinción por razón del origen. Instituye extranjero a aquella persona que siendo nacional de un Estado no tiene la ciudadanía reconocida por el Estado boliviano, no obstante, disfrutará de las mismas condiciones que sus nacionales y de todos los derechos constitucionales, legales y de los Instrumentos Internacionales en los que el país esté suscrito, de ahí que se presuma la adopción del sistema de igualdad. Dentro del amplio espectro de derechos que reconoce a los migrantes figuran de naturaleza política el de petición, de asociación y sufragio en las elecciones municipales conforme a las leyes específicas en la materia.⁶¹ En el ámbito local, Bolivia solo consagra tres mecanismos que garantizan la participación del pueblo en lo que le es inherente, la soberanía, *V. gr.* Asamblea de Ciudadanos, Cabildo Abierto y Referendo departamental y municipal.⁶² Las

⁵¹ *Ídem*, arts. 62 y 63 segundo párrafo.

⁵² *Cfr.* art. 78 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia de Ecuador de 27/4/2009.

⁵³ *Vid.* Preámbulo de la Ley No.1897 de 27 de diciembre de 1971, Ley de Extranjería de Ecuador, tomado del XXV Curso Interamericano sobre migraciones internacionales, Mar del Plata, Argentina, marzo de 2003.

⁵⁴ *Cfr.* art. 2 de la Ley de Extranjería de Ecuador de 1971 y de la Ley Orgánica Electoral del 27/4/2009.

⁵⁵ *Cfr.* art. 10 de la Ley No. 1897 del 27 de diciembre de 1971.

⁵⁶ *Vid.* GONZÁLEZ QUEVEDO, *op. cit.* p. 36.

⁵⁷ *Cfr.* arts. 103 y 105 de la Constitución de Ecuador de 2008.

⁵⁸ Reciprocidad que consiste en que los bolivianos reciban igual trato en otras naciones. *Cfr.* art. 27 apartado II de la Constitución de Bolivia de 2009.

⁵⁹ *Cfr.* art. 93 inciso b) de la Ley No.1984/99, Código Electoral Boliviano.

⁶⁰ *Vid.* art. 2 de la Ley Migratoria de Bolivia de 8 de mayo de 2013.

⁶¹ *Ídem*, art. 12 apartados I y II.

⁶² *Vid.* GONZÁLEZ QUEVEDO, *op. cit.* p. 36.

normas de este país explícitamente no establecen a cuál de ellas tienen acceso los extranjeros que en él residen, pero consideramos que del ejercicio del sufragio activo municipal al que tienen derecho se derive el acceso a las demás instituciones democráticas que a esta instancia prevén.

Como ha podido apreciarse en el estudio comparado en torno a la condición jurídica de los extranjeros desde la dimensión política en las constituciones representativas del Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano puede concluirse que:

- La tendencia moderna que se contrapone a la postura clásica de negarle derechos políticos a los extranjeros, no solo incrementa su condición jurídica, sino que flexibiliza cada vez más el tiempo de residencia que deberán cumplir los foráneos para acceder con prontitud a los derechos políticos. En tal sentido la Constitución de Venezuela de 1999 establece el requisito temporal de 10 años, la Carta Magna de Ecuador de 2008 reduce el término a 5 años y Bolivia a diferencia de los países precedentes dispone en su Ley Electoral de 1999 tan solo 2 años.
- La República Bolivariana solo otorga a los extranjeros el derecho de votar en elecciones parroquiales, municipales y estatales, Bolivia también lo confiere a instancia municipal pero Ecuador se refiere a este derecho de manera general, sin especificar instancia alguna para su ejercicio.
- Prevalece el principio de igualdad, ya no como un ideal, sino como una realidad que puede llegar a eliminar el elemento extranjero como un factor generador de desigualdades sociales. No obstante, en la Constitución de Bolivia prima el sistema de reciprocidad.

Después de un análisis de los derechos políticos regulados históricamente en nuestro país y en el contexto latinoamericano, teniendo en cuenta que el objetivo fundamental desde la creación de la Ley de Leyes vigente hasta la actualidad, ha sido la de lograr una efectiva participación como eslabón fundamental en el adecuado manejo de la democracia e incorporar mayor número de personas al goce de su ejercicio, es de gran importancia circunscribirnos a cuáles son los derechos de naturaleza jurídica que se ejercen en las localidades cubanas.

4. EL EXTRANJERO RESIDENTE PERMANENTE Y EL NUEVO CONTEXTO CUBANO: CAUSAS Y CONDICIONES PARA EL RECONOCIMIENTO DE SUS DERECHOS POLÍTICOS LOCALES

En el actual contexto mundial de crisis, Cuba intenta llevar adelante el proyecto socialista mediante el perfeccionamiento de su modelo económico con la implementación de una política económica-social que ha conllevado a la promulgación y modificación de varias normativas, disposiciones jurídicas que han coadyuvado al incremento de derechos en los extranjeros residentes permanentes, sea en el ámbito civil como el laboral, de conformidad con el artículo 34 de la Constitución de la República en relación con el artículo 11 del Código Civil y el artículo 9 inciso a) de la Ley 116/13 “Código de Trabajo”, mas realicemos un acercamiento a las principales normativas que demuestran lo expresado anteriormente:

- En materia laboral el extranjero residente permanente puede ser un trabajador del sector estatal o privado. En el primer supuesto, ya sea contratado directamente por una entidad según el artículo 9 del Código de Trabajo referido⁶³ o bien por una entidad empleadora al amparo del artículo 28 apartado 1 de la Ley No. 118/14 de la Inversión Extranjera; en el segundo supuesto, a tenor del artículo 3 de la Resolución No. 41/13 “Reglamento del ejercicio del Trabajo por Cuenta Propia”, donde se establece que: “pueden ejercer el trabajo por cuenta propia en las actividades aprobadas por este reglamento, los residentes permanentes mayores de 17 años...”.⁶⁴ La edad laboral y la residencia permanente en el país, son los factores que en este sentido determinan que los extranjeros con dicha categoría migratoria puedan ejercer cualquiera de las actividades del sector cuentapropista que establece la normativa, excluyéndose la ciudadanía como requisito para desempeñar esta actividad económica.⁶⁵
- El Decreto-Ley No. 289/11, “De los créditos a las personas naturales y otros servicios bancarios”⁶⁶ establece en su artículo 3 inciso a) que los cuentapropistas pueden solicitar crédito bancario. De ahí que según el análisis realizado *supra*, se extienda esta posibilidad a los extranjeros residentes permanentes

⁶³ Cfr. art. 10 de la Ley No.116/13 “Código de Trabajo” a los fines de la definición de entidad.

⁶⁴ *Ídem*, art. 72 y ss.

⁶⁵ La promulgación responde al lineamiento número 158 de la política económica y social del IV Congreso del Partido.

⁶⁶ La promulgación responde al Lineamiento número 51, *ídem*.

cuando ejerzan cualquiera de las actividades establecidas en la Resolución No. 41/13 citada, siempre y cuando lo hagan con el objetivo de financiar la compra de bienes, insumos y equipos o para cualquier otro fin que contribuya al adecuado funcionamiento de dicha actividad.⁶⁷

- La Resolución No. 389/10 “Reglamento de la licencia de operación de transporte para personas naturales”⁶⁸ preestablece en su artículo 9 como requisitos generales para ser titular de la licencia, tener la mayoría de edad, ser apto física y psíquicamente y poseer la licencia o permiso que permite realizar la conducción del medio de transporte cuando corresponda. Podrá ser portador de esta licencia a tenor de lo establecido en el artículo 2 del propio cuerpo legal, toda persona natural cubana o extranjera residente en el territorio nacional. De esta forma se concede igualdad de oportunidades entre ciudadanos y extranjeros.
- El Decreto- Ley No. 288/11 modificativo de la Ley General de la Vivienda ofrece a los extranjeros con la categoría de residentes permanentes, al igual que los cubanos, el derecho de adquirir una vivienda en propiedad.⁶⁹ Tienen así la posibilidad de permutar viviendas, transmitir la propiedad de la misma por donación o ser partes en un contrato de compraventa⁷⁰ y a su vez, la franca posibilidad de escoger el lugar propio de residencia en cualquiera de las provincias, municipios o barrio del país a los fines de hacer, de conformidad con las normas vigentes, vida social, económica, cultural ...en consecuencia con ello, al menos sería parte de una comunidad en la que como al resto de los pobladores de la misma estaría sujeto a decisiones administrativas, políticas u otras que de una forma u otra le conciernen en tanto lo afecta como ser individual.⁷¹
- La Ley Migratoria No. 1312/76 y su Reglamento, modificados por el Decreto Ley No. 302 y el 305 de 2012 respectivamente, mantienen la concesión de la que gozan los residentes en Cuba interesados en solicitar la entrada al país como transeúntes o residentes permanentes de familiares o amigos, ya sean extranjeros o apátridas, según las formalidades reguladas en el artículo 114 del Decreto 26/78, permitiendo a los extranjeros residentes permanentes en Cuba no solo establecer su domicilio en el país sino también el de sus familiares y amigos más cercanos.⁷²
- Por su parte el Decreto No. 320/13 “De la transmisión de la propiedad de vehículos de motor, su comercialización e importación” establece en el artículo 2 que *“las personas naturales cubanas residentes en el territorio nacional y extranjeras con residencia permanente, temporal o de inmobiliaria pueden transmitir entre sí, vehículos de motor por compraventa o donación.”*
- El Decreto-Ley No.305/12 “De las Cooperativas no Agropecuarias” regula los requisitos que debe reunir la persona natural para ser socio en una cooperativa de esta naturaleza, significando la mayoría de edad (18 años), la aptitud para la realizar labores productivas y de servicios y la residencia permanente en el país, no exigiéndose la condición de ciudadano para el desempeño de esta actividad económica.

Del estudio de las normas referidas en el epígrafe consideramos que el conjunto de derechos conferidos a los extranjeros residentes permanentes en el país ha ido en el último lustro, *in crescendo* lo que exige una variación de su estatus político en el ámbito local al convertirse en un sujeto activo de la vida social y económica del país a lo que coadyuvaría trascendentalmente acoger, el sistema de igualdad y no el de equiparación vigente en la actualidad, sellando fisuras en cuanto a la protección y garantía de derechos a estos individuos pendientes por resolver y que hecha por tierra la vocación y espíritu inclusivo y respetuoso de la construcción del proyecto social cubano desde su triunfo.

En ese sentido y en las circunstancias actuales en la que los extranjeros residentes permanentes como los cubanos son destinatarios de normas legales que se promulgan en el país así como de las decisiones de las instancias de gobierno y administración locales, ya no podemos considerar únicamente como sujetos políticos activos en nuestra sociedad a aquellos que detenten la ciudadanía cubana, sino que bajo los presupuestos analizados *supra* habría de ampliar esta noción a las personas naturales que dentro de una demarcación territorial determinada residan en el mismo de forma permanente. Lo contrario nos pondría en la mira de aquellos que consideran que no existen mecanismos políticos reales que permitan la defensa de

⁶⁷ Cfr. art. 8 del Decreto Ley No. 289/11 “De los créditos a las personas naturales y otros servicios bancarios”.

⁶⁸ La promulgación de esta legislación responde al Lineamiento número 249, *op. cit.*

⁶⁹ Cfr. art. 2 de la Ley No.65/88 “Ley General de la Vivienda” (LGV) modificada por el Decreto Ley No. 288/11.

⁷⁰ *Ídem*, arts. 69 apartado 1 y 70 apartado 1 y 3.

⁷¹ La promulgación de esta legislación responde al Lineamiento número 249 de la política económica y social del IV Congreso del Partido.

⁷² Cfr. art. 114 del Decreto 26/78 “Reglamento de la Ley de Migración” modificado por el Decreto No.305/12.

los intereses de las personas que libremente han decidido con carácter permanente residenciarse en Cuba alejándonos del expreso mandato constitucional contenido en el artículo 42 de la *Lex Superior* cubana.

La apreciación de cierta igualdad política entre ciudadanos y extranjeros, “pasa por la necesaria inclusión de este último en los procesos políticos, en la justa medida que sus intereses así lo demanden, ello provocaría un alto nivel de arraigo, beneficioso para el foráneo y un mejor aprovechamiento de la fuerza que se encuentra en su territorio para los Estados, es así que el sujeto se va a convertir en actor político, va a formar parte del Estado y del proyecto social, lo que además tendrá el efecto de convertir al extranjero, en decisor y guardián de sus derechos y de su igualdad en las normas jurídicas.”⁷³

Un buen diseño y uso de los instrumentos de democracia directa puede generar una sana renovación del orden sociopolítico. Flexibilizar el acceso a estas instituciones para que un mayor número de personas influyan en los asuntos públicos, puedan ejercer controles eficaces sobre los funcionarios electos y así complementar adecuadamente la democracia representativa con eficaces fórmulas de participación, hará posible que más intereses puedan ser canalizados a través de ella ampliando la intervención y participación del individuo como contenido principal de la democracia.

En Cuba, el pueblo tiene acceso a la democracia directa -en primer orden- a través de la elección de sus delegados a las Asambleas Municipales del Poder Popular. La Constitución regula que los delegados cumplen el mandato conferido por sus electores en interés de toda la comunidad, de la cual debemos considerar forman parte los extranjeros con categoría de residentes permanentes, teniendo éstos la necesidad imperante de acceder a las audiencias, despachos, asambleas de rendición de cuentas donde formulen planteamientos en virtud de sus necesidades e intereses, tan similares a los de cualquier ciudadano cubano, asistiéndole el derecho de obligar al elegido por la masa a hacer efectivo su trabajo y responder por su gestión, pues este último en el desempeño de sus funciones debe velar por la calidad de desempeño de las entidades de prestación de servicios en la localidad y dar a conocer a la Asamblea y a la Administración del municipio las opiniones, necesidades y dificultades que transmiten sus electores, constituyendo un agente del Estado para contribuir a la resolución de los problemas de la comunidad con el apoyo de esta.

El país debe ir ganando en cuanto a garantizar un mejor uso de los mecanismos de democracia, que no es más que ajustarse a lo que el mundo de hoy y principalmente el pueblo necesita, dándole un mayor protagonismo a las masas en el proceso de toma de decisiones. Esto implica lograr lo que doctrinólogos como JO ROWLANDS y JOHN FRIEDMAN⁷⁴ consideran “empoderamiento”⁷⁵ a nuestra consideración de ciudadanos y extranjeros residentes permanentes en el ejercicio del poder político del Estado. Es preciso adentrarnos en la adecuada práctica de dicho empoderamiento, teniendo en cuenta que al constituir la capacidad para tomar decisiones en cuestiones que afecten la vida de una persona, implica hacer partícipes de este proceso a aquellos que están fuera de él haciendo viable el ejercicio de la democracia directa.

En los momentos actuales se hace necesario que en materia de derechos políticos respecto a los extranjeros con residencia permanente, la Constitución vigente y demás normativas se atemperen a la realidad desbordante de sus contenidos. En tal sentido proponemos la siguiente modificación de los artículos 131 y 132 de la Constitución:

ARTÍCULO 131.- Todos los ciudadanos, con capacidad legal para ello, tienen derecho a intervenir en la dirección del Estado, bien directamente o por intermedio de sus representantes elegidos para integrar los órganos del Poder Popular, y a participar, con ese propósito, en la forma prevista en la ley, en elecciones periódicas y referendos populares, que serán de voto libre, igual y secreto. Cada elector tiene derecho a un solo voto.

⁷³ Para más detalle *Vid.* MARTÍNEZ PÉREZ, *op. cit.*, pp. 49 y ss.

⁷⁴ *Vid.* ROWLANDS, *op. cit.*, p. 20; FRIEDMAN, *op. cit.* p.15

⁷⁵ Se define como el proceso por el cual los ciudadanos van adquiriendo poder y control para tomar decisiones y alcanzar sus propios objetivos en todas las esferas que le afectan: económica, política, social, personal, organizacional y psicológica. En tal sentido el fenómeno se promueve a través de múltiples vías como la educación y la formación profesional, el acceso a la información, la participación en la toma de decisiones políticas o a nivel de autoestima individual. GONZÁLES QUEVEDO, *op. cit.*, p. 31

Los extranjeros y personas sin ciudadanía residentes permanentes en el país, domiciliados por tres (3) años ininterrumpidamente,⁷⁶ se equiparan a los ciudadanos cubanos como electores de los delegados municipales.

Artículo 132.- Tienen derecho al voto todos los cubanos, hombres y mujeres, mayores de dieciséis años de edad, excepto:

- a) Los incapacitados mentales, previa declaración judicial de su incapacidad;
- b) Los inhabilitados judicialmente por causa de delito.

Los extranjeros y personas sin ciudadanía que residan de forma permanente en el país gozarán de este derecho en lo que les sea aplicable.

En consecuencia se propone la siguiente modificación de la Ley Electoral:

ARTICULO 5. Todos los cubanos, hombres y mujeres, incluidos los miembros de los institutos armados, que hayan cumplido los dieciséis (16) años de edad, que se encuentren en pleno goce de sus derechos políticos y no estén comprendidos en las excepciones previstas en la Constitución y la ley, tienen derecho a participar como electores en las elecciones periódicas y referendos que se convoquen.

Tienen derecho a participar como electores en las elecciones periódicas a los delegados municipales los extranjeros y personas sin ciudadanía residentes permanentes, domiciliados en el territorio nacional por tres (3) años ininterrumpidamente.⁷⁷

Estas propuestas que de asumirlas el Estado cubano deberá sustituir el sistema de equiparación por el de igualdad, se limitan al ámbito local -por ser este el escenario principal de las relaciones sociales- como un primer intento para otorgar derechos políticos a los extranjeros y personas sin ciudadanía residentes permanentes en el país, máxime si tenemos en cuenta que Cuba tiene una situación histórico-política compleja en especial, con una potencia como los Estados Unidos -a pesar del anuncio realizado por ambos Gobiernos el 17 de diciembre de 2014 del inicio del diálogo para el restablecimiento y normalización de las relaciones entre ambos países-, y que en la actualidad el ordenamiento estatal socialista atraviesa un "período de prueba" dotado de cambios significativos que deben adoptarse con mesura. No obstante, dada la importancia y relevancia internacional de conceder derechos de esta naturaleza a los inmigrantes, el ideal a seguir está enmarcado en permitirle a estos sujetos el acceso a la democracia en todas las instancias de un Estado según la división político-administrativa del territorio nacional.

5. REFLEXIONES FINALES

En el devenir histórico de la democracia como institución y desde las civilizaciones antiguas la participación política era limitada a aquellos individuos cuya posición social elitista los habilitaba para ello, recaía generalmente en los ciudadanos de dichas comunidades políticas, postura clásica a la que se contraponen una tendencia más flexible, que concede a los extranjeros residentes permanentes el ejercicio de derechos de esta naturaleza en el marco parroquial, municipal y estatal. En Cuba el ejercicio de derechos políticos es

⁷⁶ Proponemos este término apoyado en los siguientes particulares: 1) es suficiente tiempo para que los extranjeros con tal categoría conozcan y experimenten la labor desarrollada por los delegados municipales, 2) por las características del sistema electoral cubano que establece el período de 2 ½ años para la vigencia de cada mandato y 3) a fin de ajustar el ordenamiento estatal socialista a la tendencia más moderna y democrática de América latina y el Caribe.

⁷⁷ Modificar en este sentido las demás normas complementarias del texto constitucional en materia política. En este orden, es preciso señalar que en las propuestas realizadas se establece la expresión "los extranjeros y personas sin ciudadanía que residan de forma permanente en el país" en correspondencia con las legislaciones migratoria y de extranjería vigentes, pues aún regulan la categoría de extranjeros y apátridas de forma diferenciada a pesar de la tendencia moderna internacional que sostiene como extranjero: "aquel individuo que no es ciudadano del país receptor y reside en él por tiempo indefinido", concepto que incluye a los apátridas.

una facultad exclusiva de los ciudadanos cubanos que tienen residencia permanente en el país, con capacidad jurídica para ello, quedando excluida cualquier otra persona que no reúna tales exigencias, sin embargo, existe un número creciente de normas que incluyen a los extranjeros residentes permanentes como destinatarios paralelo a las decisiones adoptadas por las instituciones locales de gobierno y administración cuyos efectos repercuten en todos los individuos que residen en dicha demarcación con independencia de ostentar o no la ciudadanía cubana, lo que dibuja una realidad cubana distinta y determina el redimensionamiento de la Ley de Leyes y de sus normas complementarias referente al Sistema Electoral por la importancia que reviste otorgar derechos políticos en el ámbito local a los extranjeros residentes permanentes como miembros activos económica y socialmente del municipio, en correspondencia con la política trazada por los Lineamientos del Sexto Congreso del Partido, en pos del empoderamiento social y de perfección de los mecanismos de participación directa que consagra el texto constitucional cubano.

6. BIBLIOGRAFÍA

ALÁEZ CORRAL, B. (Septiembre 2005): "Nacionalidad y ciudadanía: una aproximación histórico-funcional". En revista *Electrónica de Historia Constitucional*, No.6, disponible en: <http://hc.rediris.es/06/articulos/html/Numero06.html?id=02>, consultado en fecha 3 de octubre de 2013.

CARRACEDO, J. R. (2007): "Teoría crítica de la ciudadanía democrática". Editorial Trotta, S.A., Madrid, 2007.

DÁVALOS FERNÁNDEZ, R., T. PEÑA LORENZO y M. del C. SANTIBÁÑEZ FREIRE (2007): "Derecho Internacional Privado". Parte Especial, Editorial Félix Varela, Habana, Cuba.

DE ORUE Y ARREGUI, J. R. (1952): "Manual de Derecho Internacional Privado". 3ra edición, Editorial Instituto Reus, Madrid.

DEL RÍO HERNÁNDEZ, M. A. (2002): "La participación popular en el proceso de toma de decisiones públicas en el ámbito local comunitario en Cuba. Su régimen jurídico". Tesis presentada en opción al grado científico de Doctora en Ciencias Jurídicas, Universidad Central de las Villas, Cuba.

DÍAZ LÓPEZ, L. (1987): "Historia del Derecho Antiguo". 1ª edición, Universidad Santa María La Antigua, Panamá, Marlo De León P.

DIHIGO, E. y LÓPEZ TRIGO (2006): "Derecho Romano, Nociones Generales, Lección I- Desde la fundación de Roma hasta la promulgación de la Ley de las XII Tablas". Tomo I, parte 1, Editorial Félix Varela, La Habana.

FERNÁNDEZ BULTÉ, J. (1999): "Separata de Derecho Público Romano". Editorial Félix Varela, La Habana.

_____ (2004): "Teoría del Estado". Editorial Félix Varela, La Habana, Cuba.

_____ (2005): "Historia General del Estado y el Derecho en Cuba". Editorial Félix Varela, la Habana, Cuba.

FRIEDMAN, J. (1992): "*Empowerment. The Politics of Alternative Development*". Black well, Massachusetts, 1992.

GONZÁLEZ QUEVEDO, J. (abril-junio 2012): "Empoderamiento, democracia directa y nuevo constitucionalismo en América Latina". En revista *Temas Democracia y Sociedad*, No. 70.

GUANCHE, J. C. (abril-junio 2012): "La participación ciudadana en el Estado cubano", En revista *Temas, Democracia y Sociedad*, Ediciones Caribe.

HERRERA GAMBOA, D. (2014): "El extranjero residente permanente en Cuba. Una mirada hacia sus derechos políticos en la localidad". Trabajo de Diploma en opción al título de licenciada en Derecho, Guantánamo, Cuba.

JIMÉNEZ MORALES, C. R. (2009): "El distrito en el Estado cubano: premisas para su ordenación jurídica". Tesis presentada en opción al grado académico de Doctora en Ciencias Jurídicas, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, Cuba.

MARSHALL, T. H. (1998): "Ciudadanía y clase social". In T.H Marshall y Tom Bottomore, Madrid, Alianza.

MARTÍNEZ PÉREZ, O. (2013): "Presupuestos teóricos para la constitucionalización de la relación Estado-persona natural extranjera en Cuba". Tesis presentada en opción al grado científico de Doctora en Ciencias Jurídicas, Universidad de Oriente, Cuba.

PÉREZ VERA, E. (1980): "Derecho Internacional Privado". Parte Especial, Editorial Tecnos Madrid.

PIORNO GARCELL M. (2009): "La situación jurídica del extranjero residente en Cuba". Trabajo de Diploma en opción al título de licenciada en Derecho, Santiago de Cuba, Cuba.

_____ (2013): "Ciudadanía múltiple en Cuba. Desafíos jurídico-constitucionales". Tesis presentada en opción al grado académico de Máster en Derecho Constitucional y Administrativo, Universidad de Oriente, Cuba.

PIORNO GARCELL, M. y L. CÉSPEDES MEDINA (julio 2012): "Reflexiones doctrinales sobre la democracia participativa en las localidades". En revista *Equipo Federal del Trabajo*, No.86,

PRIETO VALDÉS, M., L. PÉREZ HERNÁNDEZ y G. SARRACINO RIVERO (2002): "A propósito de la ciudadanía en Cuba". En *Temas de Derecho Constitucional Cubano*, Editorial Félix Varela, La Habana, Cuba.

PRUD'HOMME, J. F. (2000): "Consulta popular y democracia directa".

ROWLANDS, J. (enero-febrero 2006): "La capacidad para tomar decisiones y el empoderamiento ciudadano De Sur a Sur". En revista *Andaluza de Solidaridad, Paz y Cooperación*, N. 31.

TRIGO SÁNCHEZ, M., "Derecho Natural, Lecciones de Teoría del Derecho, caracteres y categorías básicas del Derecho", disponible en: [//www.adalog.es/juegosjuridicos/documentos%5C1000320.htm](http://www.adalog.es/juegosjuridicos/documentos%5C1000320.htm), consultado en fecha 3 de octubre de 2014, p. 28.

VOLTERRA, E. (1986): "Instituciones de Derecho Privado Romano". Editorial Civitas, S.A, Traducción, Prologo y notas a la Edición Española de Jesús Daza Martínez, Madrid.

Fuentes normativas

Internacionales

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, promulgada por la Asamblea Constituyente Francesa el 26 de agosto de 1789, Tomado de Manuel CIRO, "*Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano*", disponible en: www.monografias.com

Constitución Francesa de 1791.

Constitución de Venezuela de 1999 publicada en Gaceta Oficial No.5.453 extraordinario, de 24 de marzo de 2000, disponible en: <http://www.analitica.com/bitblo/anc/constitucion1999.asp>, consultado en fecha 8 de marzo de 2014.

Constitución de Ecuador de 2008 publicada en el R.O. No.449 de 20 de octubre de 2008

Constitución de Bolivia de 2009, disponible en: www.cne.gob.ec, consultado el 14 de abril de 2014.

Ley No. 52 "Ley de Memoria Histórica" de 2007, España.

La Ley No. 1897 "Ley de Extranjería de Ecuador" del 27/12/1971, tomado del XXV Curso Interamericano sobre migraciones internacionales, Mar del Plata, Argentina, marzo de 2003, disponible en: <http://www.paraemigrantes.com> consultado el 14 de abril de 2014.

Ley No.1984, Código Electoral de Bolivia de 1999 disponible en: www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo consultado el 14 de abril de 2014.

Ley de Extranjería y Migración Venezolana del 24 de mayo de 2004 disponible en: www.gacetaoficialdevenezuela.gob.com consultado el 14 de abril de 2014.

Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia de Ecuador 27/4/2009, disponible en: www.eleccionesenecuador.com consultado el 14 de abril de 2014.

Ley orgánica de Procesos Electorales de Venezuela 31/7/2009, disponible en: www.eleccionesvenezuela.com consultado el 14 de abril de 2014.

Ley No.370 "Ley de Migración" de Bolivia del 8/5/2013, disponible en: <http://bolivia.infoleyes.com> consultado el 14 de abril de 2014.

Nacionales

Constitución de Cádiz de 18 de marzo de 1812, disponible en: www.cervantesvirtual.com, consultado el 20 de febrero de 2009.

Constitución de Guáimaro de la República de Cuba de 10 de abril de 1869, disponible en: www.cug.co.cu, consultado el 16 de diciembre de 2012.

Constitución de Baraguá de 23 de marzo de 1878, disponible en: www.cug.co.cu, consultado el 16 de diciembre de 2012.

Constitución de Jimaguayú de 16 de septiembre de 1895, disponible en: www.cug.co.cu, consultado el 16 de diciembre de 2012.

Constitución de la Yaya de 30 de octubre de 1897, disponible en: www.cug.co.cu, consultado el 16 de diciembre de 2012.

Constitución de la República de Cuba de 21 de febrero de 1901, en Hortensia Pichardo, *Documentos para la Historia de Cuba*, Tomo 2, Ed. Ciencias Sociales, Cuba, 1969.

Ley Constitucional de 1936, disponible en: www.cug.co.cu, consultado el 16 de diciembre de 2012.

Constitución de la República de Cuba de 1 de Julio de 1940, en Hortensia Pichardo, *Documentos para la Historia de Cuba*, Tomo 1, Ed. Ciencias Sociales, Cuba, 1969.

Ley Fundamental de 7 de Febrero de 1959, disponible en: www.cug.co.cu, consultado el 16 de diciembre de 2012.

Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero 1976, Ed. Política, 1999.

Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero de 1976 reformada en 1992, Gaceta Oficial Extraordinaria No. 7 de 1 de agosto de 1992, Ciencias Sociales, La Habana, 2001.

Constitución de la República de Cuba de 24 de febrero de 1976, reformada en 1992 y 2002, Gaceta Oficial Extraordinaria No. 3 de 31 de enero de 2003.

Ley No. 1312 de Migración de 20 de septiembre de 1976, (Folleto).

Ley No. 1313 de Extranjería de 20 de septiembre de 1976, (Folleto).

Ley No. 65 “Ley General de la Vivienda” de 23 de diciembre de 1988, actualizada, anotada y concordado por la Dirección de Legislación y Asesoría del Ministerio de Justicia, Editorial del Ministerio de Justicia, La Habana, 2004.

Ley No. 1312 de Migración de 20 de septiembre de 1976 modificada por el Decreto Ley 302/12, Gaceta Oficial Ordinaria No. 44 de 16 de octubre de 2012.

Ley No.116/13 “Código de Trabajo”, Gaceta Oficial, Edición Extraordinaria, No.29, de fecha 17 de junio de 2014.

Ley No.118/014 “Ley de la Inversión Extranjera”, Gaceta Oficial, Edición Extraordinaria, No. 20, de fecha 16 de abril de 2014.

Decreto- Ley No.288, modificativo de la ley 65, Ley General de la Vivienda, publicada en la Gaceta Oficial de la República, La Habana, 2 de noviembre de 2011.

Decreto- Ley No.289, de los créditos a las personas naturales y otros servicios bancarios, Gaceta Oficial de la República, la Habana 21 de noviembre de 2011.

Decreto Ley No. 302 de 11 de octubre de 2012, modificativo de la Ley 1312 “Ley de Migración” de 20 de septiembre de 1976, Gaceta Oficial Ordinaria No. 44 de 16 de octubre de 2012.

Decreto Ley No.305/12 “De las Cooperativas No Agropecuarias” y demás legislaciones complementarias concentradas en la Gaceta Oficial No. 053 Extraordinaria de la República de Cuba, Ministerio de Justicia, ISSN 1682-7511, 11 de diciembre de 2012.

Decreto Ley No. 318/13 y Decreto No.320/13 “De la trasmisión de la propiedad de vehículos de motor, su comercialización e importación” y normas complementarias concentradas en la Gaceta Oficial No.046 Extraordinaria de la República de Cuba, Ministerio de Justicia, ISSN 1682-7511, 31 de diciembre de 2013.

Decreto-Ley No.322, modificativo de la Ley No.65 de 23 de diciembre de 1988 “Ley General de la Vivienda”, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinario No.40, La Habana, 5 de septiembre de 2014.

Decreto No. 26 “Reglamento de la Ley de Migración” de 19 de julio de 1978, (Folleto).

Decreto No. 27 “Reglamento de la Ley de Extranjería” de 19 de julio de 1978, (Folleto).

Decreto No. 305 de 13 de octubre de 2012, modificativo del Decreto No. 26 “Reglamento de la Ley de Migración” de 19 de julio de 1978, Gaceta Oficial Ordinaria No. 44 de 16 de octubre de 2012.

Resolución No.41 del 22 de agosto de 2013, de la Ministra de Trabajo y Seguridad Social, Reglamento del ejercicio del Trabajo por Cuenta Propia disponible en: www.gacetaoficial.cu, consultado el 25 de marzo de 2014.

La Resolución No. 389/10 “Reglamento de la licencia de operación de transporte para personas naturales”.

Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, aprobado por el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba el 18 de abril de 2011, en www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2011/05/folleto-lineamientos-vi-cong.pdf, consultado en fecha 6 de Enero de 2014.