

¿Cubanos con doble ciudadanía?

MARIO ANTONIO FERNÁNDEZ PÉREZ

LAS LEYES 18 DE 1990, 29 DE 1995 Y 36 DE 2002, APROBADAS POR LAS CORTES españolas, dejaron expedita la vía para que los hijos de españoles diseminados por toda la Isla adquiriesen esa nacionalidad, eliminándose gradualmente obstáculos —residencia legal en España, límite temporal o de edad del peticionario— y destapando, sin proponérselo, una caja de Pandora con relación al atípico caso cubano. El proceso ha permitido que aproximadamente 50.000 cubanos obtengan, o estén a punto de obtener, ese estatus, creando un derecho expectante a sus hijos, nietos de emigrantes españoles, que obtendrán la nacionalidad a partir de la reforma de 2008, ya en marcha.

REGULACIÓN EN EL DERECHO POSITIVO CUBANO

Cuando el tema «¿Cubanos con doble ciudadanía?» fue premiado en el Concurso Anual de la Organización Nacional de Bufetes Colectivos (1997), de la Unión Nacional de Juristas de Cuba, yo estaba lejos de imaginar que, diez años después, cobraría plena vigencia. Ese año remití un estudio más académico a la Asamblea Nacional del Poder Popular, con el propósito de modificar la Regulación Constitucional y su ley complementaria, para eliminar el limbo jurídico en que se encontraban los cubanoespañoles. La única respuesta fue el silencio.

La mayoría entiende perentorio un reconocimiento de la doble ciudadanía y su regulación constitucional en una futura Cuba democrática. Pero, en lo inmediato, constatamos la violación flagrante y sistemática, por parte de las autoridades cubanas, del sistema legal sobre ciudadanía vigente en la Isla.

Si un cubano adquiere por opción la nacionalidad española, ¿puede ser considerado cubano y español? ¿Puede detentar legalmente ambas ciudadanía? En caso contrario, ¿se encuentra en riesgo de perder la cubana? En el régimen de inseguridad jurídica que impera en la Isla, nadie puede asegurar que, de un día para otro, cambie el parecer de quien aplica la ley. Encontrar respuestas y soluciones para estos cubanoespañoles y sus familiares, que pueden ascender a 250.000 personas, es una responsabilidad histórica de ambos gobiernos.

El Reglamento de Ciudadanía (Decreto 358 de 1944), vigente en Cuba de manera parcial, es aún la ley complementaria de la carta magna, y en su Capítulo VIII, sobre pérdida y recuperación, plantea:

ARTÍCULO 33: El Ministro de Estado dispondrá la instrucción del expediente oportuno cuando tuviera conocimiento de que un ciudadano cubano (...) haya adquirido otra ciudadanía.

Terminada la Instrucción del expediente...se declarará perdida la ciudadanía cubana por Ministerio de la Constitución.

El Reglamento de marras se refería a la Constitución que le antecedió, la de 1940:

ARTÍCULO 15: Pierden la ciudadanía cubana:

- A]. Los que adquieran una ciudadanía extranjera.
- B]. Los que sin permiso del Senado entren al servicio militar de otra nación.
- C]. Los cubanos por naturalización que residan tres años consecutivos en el país de su nacimiento, a no ser que expresen cada tres años, ante la autoridad consular correspondiente, su voluntad de conservar la ciudadanía cubana.

La Ley podrá determinar delitos y causas de indignidad que produzcan la pérdida de la ciudadanía...

La pérdida de la ciudadanía por los motivos consignados en los incisos b) y c) de este artículo no se hará efectiva sino por sentencia firme dictada en juicio contradictorio ante Tribunal de Justicia.

El Legislador Constitucional, con antecedentes propiamente españoles, siempre diferenció la hipótesis de la pérdida, delimitando el supuesto de excepción de adquirir otra ciudadanía como causal diferente al resto, lo que se traduce en la aplicación de un procedimiento diferente. Para el análisis del inciso a, la formal actuación de las autoridades se sustentaba en el cumplimiento del espíritu de la Constitución; o sea, es el propio texto de la carta magna el que, *per se*, regula esa actuación, y no a la inversa, y para el resto de los casos sí se determinaba por los tribunales.

En su versión original, la Constitución de 1976 hizo algunas modificaciones, pero mantuvo incólume la diferencia en el tratamiento de la pérdida; así, el motivo del inciso a, adquirir otra ciudadanía, se diferenciaba claramente del postulado de los incisos b y c, que, a partir de ese momento, se resolvería, no ya como resultado de un proceso ante los tribunales, sino por un decreto del Consejo de Estado.

Con las reformas sobre el tema introducidas en 1992, la vigente Constitución de Cuba (1976) consagra:

ARTÍCULO 32: Los cubanos no podrán ser privados del derecho a cambiar la ciudadanía. No se admitirá la doble ciudadanía. En consecuencia, cuando se adquiera una ciudadanía extranjera, se perderá la cubana.

«FACULTAD DISCRECIONAL» VS. «MINISTERIO CONSTITUCIONAL»

¿Puede un órgano omnipotente decidir cuándo aplicar, o no, el procedimiento para la pérdida de la ciudadanía a un cubano que haya adquirido otra? Si existen dos sujetos que han adquirido la nacionalidad española, la «autoridad facultada» tendría que aplicar el procedimiento de rigor por igual, no podría «decidir» o determinar a favor de uno u otro considerando sus circunstancias personales, su posición social y su postura política. Su actuación sería puramente «de trámite». Pero no ocurre así.

Existe entonces una contradicción insalvable entre la postura de la actual Constitución y el postulado del Reglamento «vigente». Esta diferencia de enfoque provoca un contrasentido legal en el que la Constitución, ley suprema del Estado, debería hacer inoperante la ley complementaria, y el Decreto-Ley 358, de 1944, se convertiría en letra muerta. ¿Cómo pudo suceder esto?

A raíz de la Reforma Constitucional de 1992, circulaba en la Asamblea Nacional del Poder Popular un Anteproyecto de Ley para agrupar los temas migratorios y de ciudadanía. Sobre la doble nacionalidad, el Anteproyecto contemplaba una rígida actuación de las autoridades, pero, como nunca llegó a término, se produjo lo «irreal maravilloso» del sistema jurídico cubano: el Anteproyecto quedó en estado de latencia, y la Constitución se mantiene sin Reglamento en materia de ciudadanía.


POSICIÓN DE LAS AUTORIDADES CUBANAS

A partir de 1995, al dispensarse el requisito de residencia previa en España, el Consulado español de La Habana registra un abrupto incremento del número de solicitudes de hijos de españoles originarios para adquirir la nacionalidad. Miles de exiliados cubanos, principalmente en EE. UU., eran ya dobles ciudadanos, pero esa segunda nacionalidad se adquirió fuera de Cuba, por razones de residencia legal y continuada. En el «caso español», la ciudadanía se adquiriría dentro de Cuba, removiéndose los cimientos de la ya cuestionada formulación legal de la ciudadanía en la Isla. No fueron pocos los individuos que, luego de adquirir la nacionalidad española, pretendieron un reconocimiento pleno de su estatus por las autoridades de La Habana. Otros, a sabiendas de esa imposibilidad por las limitaciones de la ley, deseaban, *ex profeso*, que les fuera aplicado el procedimiento para la pérdida de la cubana, algo enteramente racional y acorde a la Constitución.

¿Están legitimados los cubanoespañoles para el ejercicio de ese derecho? La normativa internacional de protección de los derechos humanos impone escasos límites al Legislador Estatal en dicha tarea, pero sí refleja claramente el derecho a ostentar una nacionalidad de la que se tiene derecho a cambiar. Ese es el espíritu de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 15), del 10 de diciembre de 1948. Esta premisa encuentra cabida en el derecho positivo español, y en el cubano. En ese contexto, varios cubanos elevaron reclamaciones al Consejo de Estado, directa o indirectamente (mediante escrito presentado a la Dirección de Inmigración y Extranjería) para que, una vez adquirida la nacionalidad española, se les retirara la ciudadanía cubana. Esta postura podría ser cuestionada desde el punto de vista ético, pero la ley cubana lo estatuye claramente.

Cuando, a mediados de los 90, varios ciudadanos, amparados en el Artículo 63 de la Constitución, que establece el derecho de petición, solicitaron la aplicación del procedimiento ya comentado, esperaron en vano los 60 días que regula la ley, pero, una vez más, sólo obtuvieron el hermetismo como respuesta del Consejo de Estado.

Cuando en un Estado de Derecho se sospecha que existe una violación de la Constitución, un simple recurso de amparo resuelve las dudas, pero Cuba no posee Tribunal de Garantías Constitucionales. En busca de respuestas, y hurgando en los vericuetos de la ley, decidimos entonces agotar la vía administrativa. Un tozudo cliente al que representaba, empeñado en renunciar a la ciudadanía cubana por haber adquirido la española, nos proporcionó la legitimación necesaria. Presentamos, primero, un escrito al registrador del Estado Civil, a sabiendas de que obtendríamos una negativa por respuesta, para recurrir luego al mismísimo ministro de Justicia de la República de Cuba.


 REPUBLICA DE CUBA
 MINISTERIO DE JUSTICIA

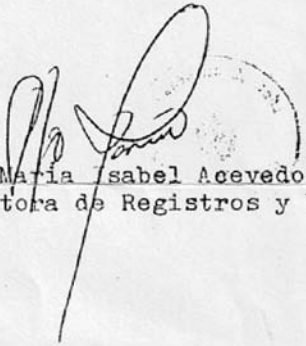
Visto y analizado el escrito presentado al Registrador del Estado Civil por el Lic. Mario Antonio Fernández Pérez, abogado del Bufete Colectivo No. II de Santa Clara, a nombre representación de Abel Ernesto Casañas Aguila, por el que interesa la inscripción de pérdida de la ciudadanía cubana en virtud de haberse declarado ciudadano español por opción, según auto de 17 de febrero 1994, de Eduardo Cerro, Cónsul General de España y a tenor de lo preceptuado en el Artículo 79 de la Ley y siguientes, siendo ponente el Lic. Julio Eduardo Fernández Ortiz, es conveniente emitir el siguiente:

DICTAMEN NACIONAL No. 14/96

Es decir, que plantea como una causal de la pérdida de ciudadanía cubana la adquisición de una extranjera, pues no admite la doble ciudadanía; pero ello no significa que al adquirir una ciudadanía extranjera, automáticamente se pierda la cubana, pues existe un procedimiento y unas autoridades facultadas para decidir al respecto de conformidad con el Reglamento de Ciudadanía.

Luego entonces, ¿cómo pretender que decisiones foráneas tengan virtualidad en las relaciones jurídicas de nuestra nación, que tengan efectos extraterritoriales? en este caso, el Auto de 17 de febrero de 1994 del Cónsul General Español. De igual forma ¿cómo desconocer lo regulado en el Artículo 11 de la Constitución sobre la soberanía de nuestro Estado?.

Dado en Ciudad de la Habana a los 15 días del mes de Octubre de 1996. "Año del Centenario de la Caída de Antonio Maceo".


 Lic. María Isabel Acevedo Isasi
 Directora de Registros y Notarías.-

Por increíble que parezca, obtuvimos la única respuesta oficial de las autoridades cubanas, que sentó precedente, con la emisión de un dictamen nacional de obligatorio cumplimiento para todas las instituciones cubanas. Este reglamento rechazó, de plano, cualquier discusión sobre el tema, pues la respuesta niega la existencia misma de la doble ciudadanía como institución.

A partir del momento en que el controvertido dictamen circuló por todas las notarías, registros civiles, y consultorías jurídicas de la Isla, sabíamos que la batalla estaba perdida.

El Dictamen 14 de 1996 del Ministerio de Justicia de la República de Cuba impedía, de pleno derecho, cualquier reclamación ulterior sobre el tópico cuestionado y, en el plano subjetivo, colocaba a los cubanoespañoles en una posición embarazosa: eran el resultado abstracto de la «extraterritorialidad» cuya única consecuencia era atacar la soberanía del Estado cubano. ¿Cuál era el mensaje subliminal? Si bien existe un «procedimiento», por favor, no molesten al Consejo de Estado con estos menesteres. Cuba no va a reconocer una decisión foránea porque tiene efecto extraterritorial. Ese absurdo y endeble argumento contenía en sí la posición del gobierno cubano, que no resiste una elemental crítica. Un breve análisis del derecho comparado en Iberoamérica será la mejor respuesta.

En realidad, a las autoridades cubanas les preocupa sobremanera la existencia de ciudadanos cubanos que son también españoles y pueden ejercer derechos propios de su doble condición nacional. Quienes tienen esa condición dual:

- 1]. Han recibido (sólo temporalmente) beneficios propios concedidos a extranjeros en Cuba, como la compra de autos en CUBALSE (que se suspendió de inmediato), la adquisición de determinados bienes y servicios vetados a cubanos, y el acceso a lugares que brindan servicios excluyentes. Por ejemplo, la compra en divisas de medicamentos no disponibles en el sistema cubano de salud.
- 2]. Ejercen el derecho de voto (si viven dentro de Cuba) en las elecciones del Poder Popular y, por correspondencia, en las elecciones generales españolas. Con la aplicación de la Ley 40 de 2006, el «Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior», se pretende hacerlo en locales habilitados al efecto por instituciones españolas en Cuba.
- 3]. Son conminados a dejar su militancia política en el Partido Comunista de Cuba (PCC) si adquieren la nacionalidad española.
- 4]. Para viajar, si bien usan invariablemente el pasaporte cubano, muestran a las autoridades de Inmigración y Extranjería de la localidad de que se trate su pasaporte de la Comunidad Europea que les sirve de «salvoconducto».
- 5]. Como señal inequívoca de que son «cuestionados» y meramente tolerados, han sido advertidos extraoficialmente por personeros al servicio del gobierno cubano de que pueden ser objeto, en algún momento, del proceso previsto para la pérdida de la ciudadanía cubana.

NACIONALIDAD. POSICIÓN ESPAÑOLA.

El legislador español abandonó, a partir de la Constitución de 1978, una larga tradición de constitucionalización del derecho de nacionalidad, al remitirse a la ley. Los cambios operados en la vertebración del nuevo sistema legal han permitido que ambas nacionalidades, la de origen y la adquirida, sean plenamente eficaces.

A diferencia del sistema convencional que no proporcionaba nacionalidad por sí mismo, el régimen previsto en la ley (que es el aplicable a los cubanosespañoles) de carácter automático, tiene efectos constitutivos, y surte efecto cuando se inscribe en el Registro Civil.

El Artículo 11 de la Constitución española regula de manera condescendiente la situación de los países iberoamericanos con los que puede concertar tratados de doble nacionalidad. Un largo proceso, entre mayo de 1958 y octubre de 2002, permitió que el Reino de España suscribiera tratados de doble nacionalidad y/o protocolos adicionales con Chile, Perú, Nicaragua, Guatemala, Bolivia, Ecuador, Costa Rica, Honduras, República Dominicana, Argentina y Colombia. Los países contratantes propician así la plena integración social y jurídica de la persona en el lugar donde tenga su centro de vida real, y se ofrece al receptor una adecuada tutela jurídica para que su ciudadanía de origen no se vea afectada. La adquisición de la nacionalidad de países iberoamericanos, de Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal supone una excepción a la regla según la cual la adquisición de una nacionalidad extranjera implica la pérdida de la propia. Estos convenios incorporaron una «ficción jurídica» que permitió en —sentido estricto— suprimir el trámite de renuncia previa a la nacionalidad anterior.

La posición española propició, como «efecto dominó», que los países de la región no sólo adoptaran una postura recíproca tolerando la doble nacionalidad como una norma de conducta, sino que encontrara reflejo en sus normas de derecho, léase Constitución o Código Civil.

Los países signatarios de los tratados, y otros que han reflejado en su derecho positivo el tema de la doble nacionalidad (Venezuela, Panamá, Brasil, para aquellos países de habla portuguesa, y otros) han comprendido que la política de Nacionalidad y Extranjería es una responsabilidad compartida a ambos lados del Atlántico y, como consecuencia de ese proceso, reconocen a sus ciudadanos la facultad de adquirir la doble nacionalidad. Amparadas en el derecho de dictar normas en la materia, las autoridades cubanas, en cambio, se han mantenido al margen, adoptando una posición aislada y obsoleta, aunque ello no significa que actúen «a capricho». Posición que contrasta con el activo y exitoso esquema diplomático español en la región para lograr que cada país adopte una posición recíproca.

¿Qué diferencia a Cuba del resto de América Latina? ¿No merecen los cubanosespañoles un reconocimiento a su doble nacionalidad, igual que sus similares de República Dominicana o Costa Rica?

Se ha producido una burda —e innecesaria— colisión entre la ley española y la cubana. Por eso invitamos al Ministerio de Justicia y a las autoridades cubanas a un análisis y a una simplificación racional de las normas legales en materia de ciudadanía, a fin de que quede regulada de un modo unitario y coherente, atemperando la Constitución a una regulación moderna que termine con la inseguridad jurídica y garantice la tutela de los intereses de los cubanosespañoles. Ver más allá del Atlántico es tarea urgente del legislador cubano.