



**El ejercicio
efectivo
de la libertad
de asociación
en Cuba.
Un derecho
vacío de
contenido**

Instituto sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos

T. (+1) 202-770-9946

1620 I (Eye) Street NW, Suite 925

Washington, DC 20006

www.raceandequality.org

info@raceandequality.org

Carlos Quesada

Director Ejecutivo

Mariana Tejeida

Oficial de Programa para América Latina

Septiembre 2023

Se autoriza la reproducción del texto de esta edición para fines educativos y no comerciales, con la condición de que se reconozca al Instituto sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos (Raza e Igualdad), como su autor.

Tabla de Contenido

AGRADECIMIENTO	4
INTRODUCCIÓN	5
ANÁLISIS Y SITUACIÓN DE DERECHOS	10
ESTÁNDARES INTERNACIONALES.....	10
<i>Declaración Universal de Derechos Humanos</i>	11
<i>Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos</i>	12
<i>Carta de la Organización de Estados Americanos</i>	14
<i>Carta Democrática Interamericana</i>	16
<i>Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre</i>	17
<i>Convención Americana sobre Derechos Humanos</i>	17
ORDENAMIENTO JURÍDICO NACIONAL	18
<i>Constitución de la República de Cuba</i>	18
<i>Ley de Asociaciones y su reglamento</i>	23
ANÁLISIS DE LAS RESPUESTAS ESTATALES	29
CONCLUSIONES	40
RECOMENDACIONES	43
AL ESTADO DE CUBA	43
A LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.....	44
AL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS	45
A LA SOCIEDAD CIVIL CUBANA.....	45

Agradecimiento

El **Instituto sobre Raza, Igualdad y Derechos Humanos** (en adelante Raza e Igualdad) es una organización internacional no gubernamental de defensa y protección de los derechos humanos que trabaja con contrapartes y activistas locales en América Latina para promover y proteger los derechos humanos de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, ya sea por su origen nacional o étnico, su orientación sexual o identidad de género. Como parte de nuestras labores documentamos y visibilizamos las violaciones a los derechos humanos motivando el diálogo entre diversos actores sobre temáticas que afectan a nuestras contrapartes en los países en los que trabajamos, incluido Cuba.

Atentos a la situación de los derechos civiles y políticos en Cuba, y a las limitaciones que enfrentan las organizaciones de la sociedad civil independiente que trabajan por la defensa y promoción de derechos humanos en la isla, **Raza e Igualdad** ha considerado importante analizar el ejercicio de la libertad de asociación en este país, a la luz de los estándares internacionales y regionales de derechos humanos.

Raza e Igualdad desea extender un profundo agradecimiento a las organizaciones, activistas y juristas independientes con quienes trabajamos en Cuba, y que nos han proporcionado valiosa información para preparar este informe en coordinación con nuestra Oficial de Programa Mariana Tejeida.

Como organización que promueve los derechos humanos y el respeto a los estándares universales y regionales, hacemos un llamado al Estado de Cuba para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos humanos de todos sus habitantes sin discriminación de ningún tipo, incluido el derecho a la libertad de asociación.

Carlos Quesada
Director Ejecutivo

Introducción

1. La libertad de asociación, además de constituir un derecho fundamental, es una herramienta social de los individuos que pretenden aunar esfuerzos para alcanzar fines comunes. Es la extensión de las libertades de pensamiento, expresión y reunión, y la base de los derechos de participación, elemento esencial en la idea de construir una sociedad civil.
2. En Cuba, el reconocimiento del derecho a la libertad de asociación se encuentra positivado desde la etapa colonial. En virtud de la Constitución Española de 1816 y de la propuesta del Ministerio de Ultramar se dispuso, para su vigencia en las islas de Cuba y Puerto Rico, la entrada en vigor del Real Decreto de 13 de junio de 1888¹, la primera “Ley de Asociaciones”, promulgada en Cuba en la Gaceta Oficial de La Habana el 10 de julio del mismo año².
3. El Real Decreto estableció el derecho de crear asociaciones con fines religiosos, políticos, científicos, artísticos, benéficos, de recreo y otros lícitos que no tuvieran como único objetivo el lucro y la ganancia. Se exceptuaban de sus disposiciones las asociaciones creadas al amparo de la religión católica autorizadas por convenios sobre asuntos religiosos celebrados entre la Santa Sede y el gobierno español, las sociedades que propusieran un objetivo mercantil, civil o comercial, y los institutos o corporaciones que existieran autorizados por leyes especiales³.
4. Entre los preceptos legales medulares del Real Decreto que aún se encuentran vigentes, con ligeras modificaciones en la legislación actual, se encuentran la existencia de un sistema registral y la expedición de certificaciones para acreditar la existencia legal de una asociación⁴, cuestiones que serán objeto de análisis en el presente informe.

¹ No se ha hallado el texto íntegro del Real Decreto, tal vez por su larga data. Entre las referencias al texto se halla la del “Portal Movimientos Migratorios Iberoamericanos” del Ministerio de Cultura y Deporte del Gobierno de España, que en su sección “fuentes documentales iberoamericanas”, sobre Cuba refiere que el registro de asociaciones constaba de “1.010 legajos y se inicia en 1888 con el Real Decreto de 13 de junio, en el que se dispone la observancia en la Isla de Cuba y Puerto Rico de la Ley general sobre asociaciones, promulgada en España el 30 de junio de 1887. Esta ley da vía libre a la autorización y registro de miles de asociaciones políticas, artísticas, religiosas, benéficas y de recreo, entre ellas las de los españoles residentes en Cuba”. Disponible en [Movimientos Migratorios Iberoamericanos \(mcu.es\)](http://MovimientosMigratoriosIberoamericanos(mcu.es))

² Santana Fariñas Jorge Luis “El derecho de asociaciones en la legislación cubana”. Monografías.com. Disponible en [El derecho de asociaciones en la legislación cubana \(página 2\) \(monografias.com\)](http://El_derecho_de_asociaciones_en_la_legislacion_cubana(pagina_2)(monografias.com))

³ Supra nota 2.

⁴ Supra nota 2.

5. Luego del derrumbe del período colonial español, en 1898, el Real Decreto se mantuvo vigente incluso después del triunfo de la revolución de 1959. Durante el extenso lapso de su vigencia fue reconocido en las diversas constituciones cubanas, aunque su reconocimiento en ocasiones fue más formal que fáctico y estuvo complementado por diversas legislaciones, tales como la Orden 487 de 2 de diciembre de 1900, la Orden Militar No. 124 de 16 de mayo de 1901, el Decreto 3411 de 3 de diciembre de 1937, el Decreto 168 de 20 de enero de 1941, y la Ley Decreto No. 1577 de 4 de agosto de 1954, entre otras⁵.
6. En el período posterior a 1959, mientras se mantuvo vigente el Real Decreto, fueron promulgándose varias leyes que introdujeron modificaciones en el ejercicio del derecho a la libertad de asociación. Entre los cambios sustanciales que se introdujeron estuvieron la transferencia del Registro de Asociaciones del Ministerio de Justicia al Ministerio del Interior, dispuesto por Ley 1177 de 17 de marzo de 1965, y la creación de un Registro Especial de Asociaciones donde se inscribirían las asociaciones de nueva creación, en vigor por Resolución No. 74 de 29 de julio de 1965 del Ministerio del Interior⁶. La centralización aparece allí como rasgo esencial.
7. La libertad de asociación con fines políticos comenzó a sufrir restricciones desde el mismo comienzo del período revolucionario hasta desaparecer del contexto nacional el pluralismo político y el derecho de las personas cubanas a asociarse con propósitos discordantes frente a un poder unitario y centralizado. La Ley Fundamental de febrero de 1959 promulgó el derecho a la libre organización de partidos y asociaciones políticas⁷; a pesar de ello solo fueron admitidas tres asociaciones políticas: el *Directorio Revolucionario 13 de Marzo*, el *Partido Socialista Popular* y el *Movimiento 26 de Julio*. En 1961 se fusionaron en las *Organizaciones Revolucionarias Integradas* (ORI) y en 1963 en el *Partido Unido de la Revolución* (PURS), que finalmente en 1965 adoptó el nombre de Partido Comunista de Cuba (PCC)⁸, instituido como único partido legal y “fuerza dirigente superior de la sociedad y el Estado” en las constituciones de 1976 y 2019.⁹

⁵ Supra nota 2.

⁶ Supra nota 2.

⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. *Cuba - Ley fundamental de 1959*. 7 de febrero de 1959. Disponible en <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2525/38.pdf>

⁸ Cubadebate, edición digital de 19 de agosto de 2018, artículo tomado de *Granma*, de Alejandro García. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/opinion/2018/08/18/un-pueblo-un-partido/>

⁹ Constitución de la República de Cuba de 10 de abril de 2019. Artículo 5, primer párrafo: *El Partido Comunista de Cuba, único, martiano, fidelista, marxista y leninista, vanguardia organizada de la nación cubana, sustentado en su carácter democrático y la permanente vinculación con el pueblo, es la fuerza*

8. La Constitución de 10 de abril de 1976¹⁰ consagró en su artículo 54 los derechos de reunión, manifestación y asociación con carácter excluyente, limitado a los trabajadores manuales e intelectuales, los campesinos, las mujeres, los estudiantes y demás sectores del pueblo trabajador. Haciendo una interpretación literal del precepto, los varones sin vínculos estudiantil o laboral quedaban excluidos de estos derechos fundamentales.
9. Consecuente con la promulgación de la Constitución de 1976, se promulgó el 27 de noviembre de ese mismo año la Ley No 1320, o Ley de Asociaciones, que derogó el Real Decreto Español y trazó nuevas directrices para la autorización, la constitución y la inscripción de las asociaciones. Entre sus cambios significativos estuvo la exclusión de las denominadas organizaciones sociales y de masas, así como las cooperativas agrícolas, regidas directamente por el articulado de la Carta Magna, y las asociaciones eclesíásticas o religiosas¹¹. Sobre estas últimas, en la disposición transitoria cuarta se exponía que las instituciones y asociaciones basadas en el credo religioso de sus integrantes conservarían su estatus jurídico hasta tanto decidiera el país dotarse de una Ley de Cultos¹².
10. La Ley No. 1320 fue derogada el 27 de diciembre de 1985 por la Ley No. 54, Ley de Asociaciones¹³, que mantiene la exclusión de las organizaciones enumeradas por su predecesora, y la Resolución No. 53 de 14 de julio de 1986 del Ministerio de Justicia¹⁴, que la reglamenta. Ambos textos legales se mantienen vigentes y se hallan en discordancia con los estándares internacionales, lo cual quedará ilustrado en el análisis comparativo del presente informe.
11. La Constitución de 1976 fue reformada en los años 1992 y 2002¹⁵ sin sufrir modificaciones en relación con la libertad de asociación, entrando en vigor el 10 de abril de 2019 la actual Constitución¹⁶. La libertad de asociación continuó

política dirigente superior de la sociedad y del Estado. Disponible en https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2019-ex5_0_0.pdf

¹⁰ Asamblea Nacional del Poder Popular de la República de Cuba. *Constitución de la República de Cuba de 1976.* Disponible en <https://www.parlamentocubano.gob.cu/index.php/constitucion-de-la-republica-de-cuba/>

¹¹ Supra nota 2.

¹² Hasta la fecha no se ha promulgado la Ley de Cultos aludida en la ley. El tema de las organizaciones religiosas en Cuba cuenta con una normativa dispersa y aún se espera la futura promulgación de una legislación sobre el tema.

¹³ Ley No. 54, Ley de Asociaciones, 27 de diciembre de 1985. Disponible en [Ley de Asociaciones | Parlamento Cubano \(gob.cu\)](#)

¹⁴ Resolución No. 53 de 14 de julio de 1986 del ministro de Justicia, Reglamento de la Ley de Asociaciones. Disponible en [Resolución 53-1986 del MINJUS Reglamento de la Ley de Asoc... \(sld.cu\)](#)

¹⁵ Supra cita 10.

¹⁶ *Constitución de la República de Cuba.* 10 de abril de 2019. Disponible en <http://media.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2019/01/Constitucion-Cuba-2019.pdf>

concatenada con los derechos de manifestación y reunión en el artículo 56, esta vez con carácter universal, condicionada a fines lícitos y pacíficos, al respeto del orden público y al acatamiento de las preceptivas establecidas en la ley¹⁷. Se trata de una fórmula incompleta debido a que la legislación especial a la que remite data de más de 35 años y no cumple con los estándares internacionales de derechos humanos.

12. Este informe tiene como objetivos: 1) abordar los estándares internacionales, universales y regionales que delimitan el contenido mínimo esencial y las buenas prácticas de la libertad de asociación; 2) establecer un análisis comparativo y demostrar discordancias entre las directrices externas, las normas del ordenamiento jurídico y las respuestas nacionales ante el proceso de inscripción registral, y 3) arribar a conclusiones y formular recomendaciones encaminadas a compatibilizar el derecho a la libertad de asociación con los estándares internacionales.
13. Para tales fines se examinarán instrumentos internacionales esenciales para abordar el tema propuesto, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos¹⁸ (en adelante Declaración Universal), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁹ (en adelante PIDCP o Pacto), las observaciones generales números 18²⁰, 27²¹ y 34²² del Comité de Derechos Humanos, la Carta de la Organización de Estados Americanos²³ (en adelante Carta de la OEA), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre²⁴, la Convención

¹⁷ Supra nota 13.

¹⁸ ONU: Asamblea General, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, 10 diciembre 1948, 217 A (III). Disponible en <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

¹⁹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Disponible en [ACNUDH | Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos \(ohchr.org\)](#).

²⁰ Comité de los Derechos Humanos. *Observación General No. 18: No discriminación*. 10/11/89. Disponible en [Observación General 18 del Comité de Derechos Humanos. No discriminación, 1989 \(acnur.org\)](#).

²¹ Comité de los Derechos Humanos. *Observación General No. 27: Artículo 12 – Libertad de Circulación*. U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (1999). Disponible en [Observación General 27 del Comité de Derechos Humanos. Libertad de circulación \(art.12\)](#). (acnur.org).

²² *Comité de los Derechos Humanos. Observación General No. 34: Artículo 19 - Libertad de opinión y libertad de expresión*. U.N. Doc. CCPR/C/GC/34 (2011). Disponible en <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsrdBOH1I5979OVGGB%2bWPAXiks7ivEzdmLQdosDnCG8FaqoW3y%2fwrBqQ1hhVz2z2lpRr6MpU%2b%2fxEikw9fDbYE4QPFdIFW1VIMIVkoM%2b312r7R>

²³ Organización de los Estados Americanos [OEA]. *Carta de la Organización de los Estados Americanos*. Entrada en vigor 13 diciembre 1951. Disponible en http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.pdf

²⁴ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

Americana sobre Derechos Humanos²⁵ (en adelante Convención Americana) y la Carta Democrática Interamericana²⁶. Se analizarán, además, el Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai²⁷, y el Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos de las Américas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos²⁸. En cuanto al ordenamiento jurídico nacional, se considerarán la Constitución de la República de Cuba y la Ley de Asociaciones y su reglamento. Así mismo, se tomarán en consideración los artículos del Código Penal que regulan la libertad de asociación, tanto en la versión vigente (Ley No. 62) como en el Anteproyecto propuesto por el Tribunal Supremo del Poder Popular que entrará en vigor en los próximos meses²⁹.

14. En relación con la selección de los instrumentos internacionales enunciados, Cuba aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos desde su promulgación en 1948, ratificó la Carta de la Organización de Estados Americanos el 8 de julio de 1952, y es uno de los países que aprobó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, efectuada en la IX Conferencia Internacional Americana en Bogotá, Colombia, en 1948³⁰.

15. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos no ha sido ratificado, a pesar de haber sido firmado por Cuba desde el 28 de febrero de 2008; sin embargo, es uno de los documentos que conforman la Carta Internacional de

²⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Disponible en [Convención Americana sobre Derechos Humanos \(cndh.org.mx\)](http://convention.americanhumanrights.org/)

²⁶ OEA. *Carta Democrática Interamericana*. 11 de septiembre de 2011. Disponible en https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

²⁷ Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. U.N. Doc. A/70/266. Disponible en [Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. A/70/266 \(acnur.org\)](http://www.acnur.org/)

²⁸ OEA/Ser.L/VII.Doc.66 31 diciembre 2011. Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos de las Américas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en [CIDH: SEGUNDO INFORME SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS DEFENSORAS Y LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN LAS AMÉRICAS 2011 \(cedhu.org\)](http://www.cedhu.org/)

²⁹ Ver Ley No. 62, Código penal, de 29 de diciembre de 1989, artículo 208.1. Disponible en [Ley No. 62, Código Penal | Gaceta Oficial \(gob.cu\)](http://www.gob.cu/) y Anteproyecto Código Penal, 19 de enero de 2022. Disponible en <https://www.tsp.gob.cu/sites/default/files/documentos/ACP%20EN%20WEB.%2019.01.2022.pdf>.

Al respecto, se aclara que el 15 de mayo de 2022, la Asamblea Nacional del Poder Popular de Cuba, aprobó una nueva versión de Código Penal que sustituye a la Ley 62 y que entrará en vigor a los noventa días de su publicación en la Gaceta Oficial. Si bien el texto definitivo del nuevo Código Penal aún no se encuentra disponible para su consulta, sí se ha difundido el texto del anteproyecto propuesto por el Tribunal Supremo Popular. El presente informe se trabajó con información disponible hasta el mes de junio de 2022 y, en virtud de ello, se presenta un análisis relativo al Código Penal aún vigente (Ley 62) y a la última versión conocida del referido Anteproyecto.

³⁰ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

Derechos Humanos³¹. Su valor como estándar universal y el de las observaciones generales de su órgano de control como tratado son de gran trascendencia para el análisis de esta temática. En igual situación, pero en el plano regional, se halla la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y de ahí su importancia. En el caso de la Carta Democrática Interamericana, por ser una herramienta de interpretación esencial de la Carta de la OEA, es un referente de incuestionable utilidad.

16. Sobre las respuestas nacionales se examinará el Informe sobre el Derecho de Asociación en Cuba, presentado en el marco del Examen Periódico Universal a Cuba en mayo de 2018³², donde se alude a los procesos de legalización de dos asociaciones de abogados independientes: el Centro de Información Legal (Cubalex) y la Asociación Jurídica Cubana (AJC). Se tendrán en cuenta dos testimonios de coordinadores de organizaciones que pretendieron su reconocimiento legal, entre las que se incluyen las aludidas y la Opinión núm. 64/2017, del 79º período de sesiones, de 25 de agosto de 2017 del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, de Naciones Unidas³³, que se pronunció sobre la ilegitimidad del encarcelamiento de uno de los testimoniados.
17. Luego del análisis de las normas nacionales, los instrumentos internacionales y los testimonios recogidos, se empleará un método deductivo simple basado en la comparación de estándares con la normativa y la práctica interna, que nos permitirá arribar a conclusiones y recomendaciones para los órganos de los sistemas universal, regional, nacional y de la sociedad civil, e iniciar un proceso destinado a cumplir con los parámetros que garanticen el ejercicio legítimo del derecho a la libertad de asociación en Cuba.

Análisis y situación de derechos

Estándares internacionales

³¹ Conjunto de documentos de Naciones Unidas, compuestos por la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y sus respectivos Protocolos Facultativos. Se puede consultar en [CARTA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS | DHpedia - http://dhpedia.wikispaces.com/\(tratadoseuropeos.eu\)](http://dhpedia.wikispaces.com/(tratadoseuropeos.eu)).

³² El Informe fue presentado por el Centro de Información Legal, "Cubalex" y la organización Robert F. Kennedy Human Rights en mayo de 2018 al Tercer Ciclo del Informe Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos. Disponible en [JS17_UPR30_CUB_S_Main.pdf](http://www.unhcr.org/refugees/images/stories/JS17_UPR30_CUB_S_Main.pdf)

³³ Consejo de Derechos Humanos Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria. Opiniones aprobadas por el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria en su 79º período de sesiones (21 a 25 de agosto de 2017). Opinión núm. 64/2017 relativa a Julio Alfredo Ferrer Tamayo (Cuba). U.N. Doc. A/HRC/WGAD/2017/64. Disponible en [A/HRC/WGAD/2017/64](http://www.unhcr.org/refugees/images/stories/A/HRC/WGAD/2017/64) ([un.org](http://www.un.org)).

18. Los instrumentos internacionales que se relacionan a continuación, escogidos como estándares en el presente informe, responden a tres propósitos fundamentales:

- a. Identificar algunos de los principales textos, de rango universal y regional, que aluden al derecho a la libertad de asociación, su contenido o esfera de actividad y las restricciones legítimas en una sociedad democrática.
- b. Ubicar y fundamentar principios básicos, tales como la igualdad y la igual protección ante la ley y, sobre todo, la no discriminación. Este objetivo, para los efectos del presente informe, no es una cuestión subsidiaria o secundaria sino parte del tema central.

Esto es importante no solo porque estos principios garantizan la universalidad del derecho sino porque, como se verá al analizar el ordenamiento jurídico interno y las respuestas nacionales, las principales vulneraciones a la libertad de asociación en Cuba vienen de la mano de restricciones y tratos discriminatorios.

- c. Ilustrar cómo la libertad de asociación se halla interrelacionada con los elementos esenciales de la democracia representativa y con el tipo de sistema político que se adopte, lo cual inevitablemente ejerce un efecto de irradiación extendido por el ordenamiento jurídico y afecta, positiva o negativamente, el universo de derechos fundamentales.

Declaración Universal de Derechos Humanos

19. La Declaración Universal de Derechos Humanos constituye la piedra angular de la Carta Internacional de Derechos Humanos y toda la gama de instrumentos jurídicos sobre el tema. Aun cuando forma parte de la tradición internacional, no tiene la fuerza vinculante de un tratado para los Estados y su función principal continúa siendo la de servir como referencia e ideal orientador común para la humanidad.

20. Luego de culminar la Segunda Guerra Mundial, con las degradantes consecuencias que pusieron en riesgo la existencia de la especie humana, la comunidad internacional, a través de la recién creada Unión de Naciones Unidas, concibió la idea de positivizar en un documento el conjunto de principios y derechos esenciales para garantizar la dignidad inherente a todos los seres humanos. Para tales fines, el Consejo Económico y Social, en virtud de las facultades atribuidas en el artículo 68 de la Carta de Naciones Unidas, creó la Comisión de Derechos Humanos, que a su vez encomendó la elaboración del

proyecto a un comité de ocho miembros, que finalmente fue aprobado en votación de la Asamblea General en su Resolución 217 A (III) el 10 de diciembre de 1948³⁴. Cuba fue uno de los 48 del total de 58 miembros de aquel entonces que votaron a favor de su aprobación.

21. El carácter universal e interdependiente de los derechos humanos se sustenta en principios básicos que garantizan su generalidad y su igualdad sin distinciones. Tal es el caso de la no discriminación, la igualdad ante la ley y la igual protección ante la ley sin ninguna discriminación.
22. En la Declaración Universal de Derechos Humanos estos principios básicos se enuncian en varios de sus preceptos: el Artículo 1 refiere que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos; el artículo 2 afirma que toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en la Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición; y el artículo 7 proclama la igualdad de todos ante la ley, sin distinción, así como el derecho a igual protección legal e igual protección contra toda discriminación y provocación a tal discriminación³⁵.
23. Sobre el tema que directamente nos atañe en el presente texto, el artículo 20 establece en su apartado 1 que *“toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas”*, y en el apartado 2 afirma que *“nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación”*³⁶.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

24. La Declaración Universal representó un importante avance en el período de positivación de los derechos humanos. Sin embargo, su falta de vinculación directa no resultaba suficiente para la comunidad internacional. Naciones Unidas, buscando mayor compromiso de los Estados sobre los principios básicos de esta Declaración, adoptó a través de su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³⁷ en conjunto con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

³⁴ Resolución 217A de la Asamblea General de las Naciones Unidas que ratifica la Declaración Universal de Derechos Humanos el 10 de diciembre de 1948. Disponible en [NR004682.pdf \(un.org\)](#).

³⁵ ONU: Asamblea General, *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Artículos 1,3 y 7. Loc. Cit.

³⁶ Ídem, artículo 20.

³⁷ Supra nota 18.

25. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos entró en vigor el 23 de marzo de 1976 y hasta la fecha ha sido ratificado por 167 Estados. Junto con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración Universal y los tres Protocolos Facultativos derivados de ambos Pactos (dos de ellos de Pacto del PIDCP) conforman la Carta Internacional de Derechos Humanos.³⁸ El PIDCP fue firmado por Cuba el 28 de febrero de 2008; sin embargo, su ratificación aún se encuentra pendiente.

26. Los principios de igualdad ante la ley, igual protección y no discriminación se encuentran implícitos en varios preceptos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos al abordar el contenido de derechos concretos; pero, además, están regulados de forma específica en los artículos 2 y 26:

Artículo 2. 1. Cada uno de los Estados Parte en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social³⁹.

Artículo 26: Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social⁴⁰.

27. Sobre el principio de no discriminación, el Comité de Derechos Humanos (órgano de tratado del Pacto), refiere en su Observación General número 18, párrafo 7:

[...] el Comité considera que el término ‘discriminación’, tal como se emplea en el Pacto, debe entenderse referido a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se basen en determinados motivos, como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social, y que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de

³⁸ Supra nota 29.

³⁹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 2. Loc. Cit.

⁴⁰ Ídem. Artículo 26.

igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas.⁴¹

28. Sobre la libertad de asociación, el artículo 22 del Pacto refiere en su apartado 1 que “toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses”. El apartado 2 del propio precepto dispone que este derecho solo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la ley, necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y las libertades de los demás. La norma alude a la posibilidad de imponer restricciones legales distintas cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas y la policía⁴².
29. El Comité de Derechos Humanos no ha dedicado una Observación General a la interpretación del artículo 22 del Pacto ni al contenido esencial de la libertad de asociación. No obstante, en las observaciones generales números 27⁴³ y 34⁴⁴, sobre la libertad de circulación y la libertad de opinión y expresión, respectivamente, el Comité reitera que las restricciones legales a los derechos, para ser legítimas deben ser formuladas con precisión suficiente, a fin de no otorgarles una amplia discrecionalidad a los encargados de su aplicación; deben ser necesarias y guardar proporción en cuanto al empleo de los medios menos perturbadores para conseguir el interés a proteger; no pueden poner en peligro el derecho propiamente dicho ni invertirse la relación entre derecho y restricción, entre la norma y la excepción⁴⁵.

Carta de la Organización de Estados Americanos

30. La Carta de la Organización de Estados Americanos⁴⁶ es el documento mediante el cual se conformó el organismo regional para el continente. Fue aprobada en

⁴¹ Comité de los Derechos Humanos. Observación General No. 18: No discriminación. Párrafo 7. Loc. Cit.

⁴² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 22. Loc. Cit.

⁴³ Comité de los Derechos Humanos. *Observación General No. 27: Artículo 12 – Libertad de Circulación*. Loc. Cit.

⁴⁴ Comité de los Derechos Humanos. *Observación General No. 34: Artículo 19 - Libertad de opinión y libertad de expresión*. Loc. Cit.

⁴⁵ Los presupuestos enunciados se encuentran en los párrafos 11, 13 y 14 de la Observación General No. 27 y en los párrafos 21, 25 y 34 de la Observación General No. 34, ambas del Comité de Derechos Humanos. A pesar de que estas observaciones se refieran, respectivamente, a la libertad de circulación y a la libertad de opinión y expresión, es general el criterio sostenido sobre las restricciones legítimas a los derechos fundamentales.

⁴⁶ Organización de los Estados Americanos [OEA]. *Carta de la Organización de los Estados Americanos*. Loc. Cit.

la IX Conferencia Internacional Americana, el 30 de abril de 1948, en Bogotá (Colombia), y entró en vigor el 13 de diciembre de 1951.

31. La relación de Cuba con la OEA ha sido particular. Cuba es uno de los 21 países fundadores de la organización que aprobaron la Carta en abril de 1948, la cual ratificó el 8 de julio de 1952 y no la ha denunciado, único mecanismo para que el instrumento deje de ser vinculante.
32. Cuba es un Estado miembro de la OEA a pesar de que por Resolución VI⁴⁷ de 31 de enero de 1962, de la Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, su gobierno fue excluido de participar en el sistema interamericano, sin que ello afectara su membresía. Esta situación se mantuvo hasta que la Resolución No. 2438⁴⁸ de junio de 2009, emitida por la Asamblea General de la OEA, dejó sin efecto la anterior resolución, y la participación del país quedó sujeta a un proceso de diálogo por solicitud del país de conformidad con las prácticas, los propósitos y los principios de la organización. La solicitud y el consecuente diálogo no han tenido lugar.
33. La Carta de la OEA declara en los párrafos tercero y cuarto de su preámbulo que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región, y que la consolidación de la libertad individual y la justicia social, fundadas en el respeto de los derechos esenciales del hombre, es el sentido genuino de la solidaridad y la buena vecindad americana⁴⁹.
34. En el artículo 2, inciso b, la Carta dispone entre los propósitos esenciales de la OEA “promover y consolidar la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención”. En tanto, el artículo 3, inciso l, establece como principio que “los Estados americanos proclamen los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo”⁵⁰.
35. La relación de propósitos, principios y enunciados seleccionados de la Carta guardan una estrecha relación con los objetivos de nuestro informe, dado que la libertad de asociación no solo es un derecho fundamental: en ella confluyen otras libertades como las de pensamiento, expresión y reunión. En cuanto a la

⁴⁷ OEA. *Acta Final de la Octava Reunión de Consulta de ministros de Relaciones Exteriores*. 22 a 31 de enero de 1962. Disponible en http://www.oas.org/consejo/sp/rc/actas/acta_8.pdf

⁴⁸ OEA. *Resolución sobre Cuba*. AG/RES. 2438 (XXXIX-O/09). 3 junio 2009. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7216.pdf>

⁴⁹ Organización de los Estados Americanos [OEA]. *Carta de la Organización de los Estados Americanos*. Preámbulo.

⁵⁰ Ídem. Artículo 2, inciso b) y artículo 3, inciso l).

democracia representativa, la interrelación del derecho asociativo con varios de sus elementos esenciales es notoria, lo cual se abordará al examinar la Carta Democrática Interamericana.

Carta Democrática Interamericana

36. La Carta Democrática Interamericana⁵¹ fue aprobada el 11 de septiembre de 2001 en la primera sesión plenaria del Consejo Permanente de la OEA, celebrada en Lima, Perú. En el plano jurídico tiene trascendental relevancia, a pesar de ser una resolución. Funciona como herramienta de interpretación de la Carta de la OEA, y es vista como una guía de comportamiento democrático a nivel regional.
37. En el caso de Cuba, debido a la desconexión con la organización por décadas del país, no existe compromiso tácito ni legal con los presupuestos de la Carta Democrática; sin embargo, no por ello deja de ser un patrón de medida de su situación fáctica-jurídica.
38. En el artículo 3 de la Carta Democrática se relacionan los elementos esenciales de la democracia representativa, tales como “el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y, finalmente, la separación y la independencia de los poderes públicos”⁵².
39. La libertad de asociación, en cuanto a los elementos esenciales de la democracia representativa, cumple un rol imprescindible, más importante de lo que a primera vista parece. El pluralismo político se expresa en la posibilidad de los ciudadanos de asociarse y participar directamente o a través de representantes en la gestión pública. Para tales fines, es imprescindible que exista un sistema plural de organizaciones y partidos políticos, pues no sería posible realizar elecciones justas sin la participación diversa e inclusiva de todas las alternativas en sus respectivas proporciones. Esto es esencial para el acceso legítimo al poder y para su alternancia.
40. Otros enunciados vinculados con el tema central del presente informe se relacionan con los artículos 5 y 7 de la Carta. El artículo 5, por ejemplo, refiere que el fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Por su parte, el artículo 7 afirma que la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e

⁵¹ OEA. *Carta Democrática Interamericana*. 11 de septiembre de 2011. Loc. Cit.

⁵² Ídem. Artículo 3.

interdependiente, aspectos consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos⁵³.

Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre

41. La Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre fue adoptada el 2 de mayo de 1948 en la IX Conferencia Internacional Americana realizada en Bogotá, Colombia, donde también se dispuso la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) por medio de su Carta fundacional.
42. La Declaración Americana fue el primer instrumento internacional sobre derechos humanos, ya que antecedió en varios meses a la Declaración Universal de Derechos Humanos y, al igual que esta, no fue concebida como un documento vinculante⁵⁴. Cuba formó parte de las 21 naciones participantes que acogieron la aprobación del texto.
43. En la declaración se establecen los principios de igualdad ante la ley y la no discriminación en el artículo II: “...todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y (los) deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna”.
44. Por su parte, la libertad de asociación está regulada en el artículo XXII: “...toda persona tiene el derecho de asociarse con otras para promover, ejercer y proteger sus intereses legítimos de orden político, económico, religioso, social, cultural, profesional, sindical o de cualquier otro orden”.

Convención Americana sobre Derechos Humanos

45. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, o Pacto de San José de Costa Rica, es un tratado internacional que constituye uno de los pilares fundamentales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Fue aprobada en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, celebrada en San José, Costa Rica, en 1969, y entró en vigor después de que se depositara el undécimo instrumento de ratificación el 18 de julio de 1978⁵⁵.

⁵³ Ídem. Artículos 5 y 7.

⁵⁴ *La Génesis de la declaratoria Americana de los derechos y deberes del Hombre y la Relevancia Actual de sus Trabajos Preparatorios. Revista de derecho (Valparaiso)*. versión On-line ISSN 0718-6851

⁵⁵ Corte IDH. 40 años protegiendo derechos. Corte Interamericana de Derechos Humanos – Corte IDH. Edición: 40 aniversario, San José Costa Rica, Julio 2018. Pp 8. Disponible en [40anos_esp.pdf\(corteidh.or.cr\)](http://40anos_esp.pdf(corteidh.or.cr)).

46. La Convención es un tratado y, por tanto, su contenido es vinculante para los Estados parte y tiene el valor añadido de haber establecido en su articulado la creación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, instalada formalmente el 3 de septiembre de 1979. Cuba no ha firmado ni ratificado la Convención Americana ni se encuentra sometida a la jurisdicción de la Corte.
47. El principio de no discriminación se consagra en el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵⁶, con causales y redacción similar a la del citado artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁵⁷.
48. El derecho a la Libertad de asociación y sus restricciones se expresan en el artículo 16 de la Convención Americana⁵⁸:
1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.
 2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.
 3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.
49. El apartado 1, a diferencia del enunciado del artículo 22.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁵⁹, enumera los fines por los cuales las personas se pueden asociar, aunque está abierto a otras alternativas. En el caso de los apartados 2 y 3, estos cuentan por separado con el mismo contenido del apartado 2 del artículo 22 del PIDCP⁶⁰.

Ordenamiento jurídico nacional

Constitución de la República de Cuba

50. La Constitución cubana enuncia los principales derechos fundamentales, entre ellos el de la libertad de asociación y otros relacionados con su ejercicio efectivo; declara el carácter democrático y de derecho de su Estado y el principio de soberanía popular como base del poder político, y el derecho de

⁵⁶ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Artículo 1. Loc. Cit.

⁵⁷ Supra nota 38.

⁵⁸ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Artículo 16. Loc. Cit.

⁵⁹ Supra nota 41.

⁶⁰ Supra nota 41.

todos sus ciudadanos a intervenir en la gestión pública, directamente o a través de representantes⁶¹.

51. No obstante, los valores democráticos enunciados, y sobre todo el derecho de asociación en los términos aludidos en la Carta Democrática Interamericana, colisionan con lo fijado en el artículo 5 del texto constitucional: “El Partido Comunista de Cuba, único, martiano, fidelista y marxista-leninista, vanguardia organizada de la nación cubana, sustentado en su carácter democrático y la permanente vinculación con el pueblo, es la fuerza dirigente superior de la sociedad y el Estado...⁶²”.

52. El artículo 5 impone un sistema de ideología y de partido oficial como única alternativa de asociación con fines políticos. Anula el pluralismo, que es esencial en la democracia representativa, además de que institucionaliza la exclusión política y viola el carácter universal del derecho a la libertad de asociación. Solo un tipo de individuos podrá asociarse en una organización preestablecida con derecho de admisión. El resto de los sectores sociales queda excluido, discriminado.

53. La existencia de un ente que centraliza el poder político vincula a todos los poderes públicos e impide su imprescindible separación; es incompatible con la idea del Estado de derecho y con el discurso de los derechos humanos en sentido general.

54. El artículo 41 establece:

[...] el Estado cubano reconoce y garantiza a la persona el goce y el ejercicio irrenunciable, imprescriptible, indivisible, universal e interdependiente de los derechos humanos, en correspondencia con los principios de progresividad, igualdad y no discriminación. Su respeto y garantía es de obligatorio cumplimiento para todos⁶³.

55. Sobre la igualdad ante la ley, la igual protección y la no discriminación, el artículo 42 de la Constitución es más específico:

Todas las personas son iguales ante la ley, reciben la misma protección y trato de las autoridades y gozan de los mismos derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación por razones de sexo, género, orientación sexual, identidad de género, edad, origen étnico, color de la piel, creencia religiosa, discapacidad, origen nacional o territorial, o

⁶¹ Constitución de la República de Cuba de 10 de abril de 2019. Artículos 1,3 y 204. Loc. Cit.

⁶² Supra nota 9.

⁶³ Constitución de la República de Cuba de 10 de abril de 2019. Artículo 41. Loc. Cit.

cualquier otra condición o circunstancia personal que implique distinción lesiva a la dignidad humana⁶⁴”.

56. El artículo 42 de la Constitución, al enunciar los motivos de distinción prescritos, incluye categorías incluso no enunciadas en instrumentos internacionales clásicos; sin embargo, queda excluida la prohibición de que se ejerza discriminación por razón de opinión política o de otra índole. es una causal que se omite en el ordenamiento jurídico en general, debido a que la exclusión política se encuentra constitucionalizada.

57. Sobre la exclusión en el ordenamiento jurídico de causales discriminatorias, el Comité de Derechos Humanos, en su Observación General número 18, párrafo 11, expresa:

Tanto en el párrafo 1 del artículo 2 como en el artículo 26 se enumeran motivos de discriminación tales como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social, la posición económica, el nacimiento o cualquier otra condición social. El Comité ha observado que en algunas constituciones y leyes no se señalan todos los motivos por los que se prohíbe la discriminación, en la forma en que se enumera en el párrafo 1 del artículo 2. Por lo tanto, el Comité desearía recibir información de los Estados Parte en cuanto al significado que revisten esas omisiones⁶⁵”.

58. En materia de restricciones a los derechos fundamentales, el artículo 45 de la Constitución establece que “El ejercicio de los derechos de las personas solo está limitado por los derechos de los demás, la seguridad colectiva, el bienestar general, el respeto al orden público, la Constitución y las leyes⁶⁶”.

59. La redacción del artículo 45 excede las restricciones que el PIDCP y la Convención Americana sobre Derechos Humanos consideran legítimas y necesarias en una sociedad democrática. En lugar de aludir a la protección de la seguridad nacional como límite legítimo, se emplean los términos “seguridad colectiva” o “bienestar general”, fórmulas que pueden dar lugar a interpretación diversa y amplia discrecionalidad para los encargados de su aplicación, lo cual permite vaciar de contenido los derechos formalmente enunciados.

60. El derecho a la libertad de asociación queda constitucionalizado en el artículo 56 del siguiente modo: “Los derechos de reunión, manifestación y asociación, con fines lícitos y pacíficos, se reconocen por el Estado siempre que se ejerzan

⁶⁴ Ídem. Artículo 42.

⁶⁵ Comité de los Derechos Humanos. Observación General No. 18: No discriminación. Párrafo 11. Loc. Cit.

⁶⁶ Constitución de la República de Cuba de 10 de abril de 2019. Artículo 45. Loc. Cit.

con respeto al orden público y el acatamiento a las preceptivas establecidas en la ley⁶⁷".

61. En el Capítulo VI del Título V del Constitución se establecen garantías de los derechos. Entre las instituidas se encuentran el acceso a la tutela judicial efectiva, las reglas mínimas del debido proceso y el acceso a la vía judicial para obtener una restitución de derechos vulnerados y, en su caso, reparación o indemnización. Se encuentran positivadas en los artículos 92, 94 y 99, respectivamente.
62. El artículo 92⁶⁸ enuncia que el Estado garantiza, de conformidad con la ley, que las personas puedan acceder a los órganos judiciales con el fin de obtener una tutela efectiva de sus derechos y sus intereses legítimos.
63. El artículo 94⁶⁹ establece como garantía de la seguridad jurídica el disfrute al debido proceso, tanto en el ámbito judicial como en el administrativo, estableciendo un conjunto de reglas mínimas entre las que se encuentra en el inciso d) el acceso a un tribunal competente, independiente e imparcial, en los casos en los que corresponda.
64. En el artículo 99⁷⁰ se instituye la garantía de reclamar ante los tribunales la restitución de los derechos constitucionales y obtener la correspondiente reparación o indemnización cuando la persona sufre daño o perjuicio por órganos del Estado, directivos, funcionarios o empleados en el uso inadecuado de sus funciones, o por particulares o entes no estatales.
65. Estas tres garantías tienen como elemento común, para su materialización, la existencia de un sistema judicial competente e imparcial. Empero, en Cuba los tribunales no gozan de autonomía ante las decisiones y la voluntad del poder político, y ello puede constatarse tanto en la Constitución como en razones de índole práctica.
66. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en varios de sus informes de país sobre la falta de independencia de la administración en Cuba. En el Informe del País sobre la Situación de los Derechos Humanos, de febrero de 2020, reiteró su opinión al manifestar que:
67. La Comisión ha considerado en sus informes previos que en Cuba no existe base legal ni práctica política que permitan la real independencia de la administración de justicia, con lo cual se afecta una de las condiciones que la CIDH considera imprescindible para la vigencia efectiva de los derechos

⁶⁷ Ídem. Artículo 56.

⁶⁸ Ídem. Artículo 92.

⁶⁹ Ídem. Artículo 94.

⁷⁰ Ídem. Artículo 98.

humanos. En su Informe de 1983 encontró que la subordinación de la administración de justicia al poder político y las fuertes olas de represión a los opositores del Gobierno impedían la seguridad jurídica y la independencia del sistema jurídico que intentaba consolidarse⁷¹.

68. La subordinación del poder judicial a los intereses políticos obedece a dos razones fundamentales:

69. La primera es la existencia del Partido Comunista de Cuba como única forma de asociación política, en el artículo 5 de la Constitución de la República como “fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado⁷²”. A este partido se le atribuye un rol supra social y estatal que vincula los poderes públicos, incluidos los tribunales.

70. La institución de un sistema de ideología y de partido único como fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado atenta contra la separación de poderes y, consecuentemente, contra la independencia del poder judicial. En todos los tribunales existe un núcleo del Partido Comunista al que pertenece la mayoría de los jueces con cargos de dirección que obedecen a las directrices del órgano que representa el eje central del poder político. Es algo que sucede además en todas las instituciones estatales.

71. La segunda razón que atenta contra la independencia judicial es la dependencia funcional del sistema de tribunales con respecto al Consejo de Estado, órgano permanente de la Asamblea Nacional del Poder Popular, compuesto por 21 miembros⁷³ que, en su mayoría, pertenecen al Comité Central o al Buró Político del Partido Comunista⁷⁴.

72. La Constitución señala en su artículo 150 que “los magistrados y jueces, en su función de impartir justicia, son independientes y no deben obediencia más que a la ley⁷⁵”. En el artículo 148⁷⁶ se establece que el Tribunal Supremo Popular, máxima autoridad judicial, a través de su Consejo de Gobierno, imparte instrucciones de obligatorio cumplimiento para todos los tribunales.

⁷¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. *Situación de los Derechos Humanos en Cuba*. OEA/Ser.L/V/II. Párr. 114 (3 febrero 2020). Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Cuba2020-es.pdf>

⁷² Supra nota 9.

⁷³ En la página oficial de la Asamblea Nacional del Poder Popular de la República de Cuba aparece la membrecía del Consejo de Estado, su órgano permanente. Disponible en [Consejo de Estado | Parlamento Cubano \(gob.cu\)](http://Consejo de Estado | Parlamento Cubano (gob.cu)).

⁷⁴ Los Miembros del Consejo de Estado que a su vez forman parte del Buró Político o Comité Central del Partido Comunista de Cuba. Puede contrastarse la membrecía dispuesta en la página oficial del parlamento cubano con diversas fuentes oficiales, tales como el Portal Cuba. Cu, disponible en Dan a conocer nueva estructura del Comité Central del Partido de Cuba.

⁷⁵ Constitución de la República de Cuba de 10 de abril de 2019. Artículo 150. Loc. Cit.

⁷⁶ Ídem. Artículo 148.

Sin embargo, la enunciada independencia se desmonta en el inciso m) del artículo 122⁷⁷, que asigna al Consejo de Estado la función de “impartir instrucciones de carácter general a los tribunales a través del Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo Popular”.

73. En síntesis, el Consejo de Estado, órgano permanente del poder legislativo — compuesto por un grupo reducido de personas que, en su mayoría, forman parte de la alta directiva del Partido Comunista—, le imparte instrucciones generales y obligatorias a los tribunales por medio del Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo Popular. El sistema judicial cubano se encuentra sometido al poder político.

Ley de Asociaciones y su reglamento

74. La Ley de Asociaciones es la número 54 de 27 de diciembre de 1985 (en adelante, la Ley), y el Reglamento de la Ley de Asociaciones está en vigor a través de la Resolución No. 53 de 14 de julio de 1986 (en adelante, el Reglamento). Se trata de textos muy anteriores a la Constitución vigente. Datan de 34 y 33 años antes.

75. La Ley comienza enunciando en su artículo 1 que tiene por objeto regular el derecho de asociación reconocido constitucionalmente a todos los ciudadanos⁷⁸. Sin embargo, como ya se ha expuesto, ello no es posible para quienes tengan fines e intereses políticos diferentes a los de la ideología y el partido únicos.

76. En el artículo 2, apartado 1⁷⁹, se enuncian las asociaciones que podrán constituirse conforme a la Ley: a) científicas o técnicas, b) culturales y artísticas, c) deportivas, ch) de amistad y solidaridad, d) cualesquiera otras que conforme a la Constitución y a esta Ley propongan fines de interés social.

77. En el inciso d) parece que se deja abierto un abanico de posibilidades diverso y amplio; sin embargo, el apartado 2 del artículo 2 excluye de las prescripciones de la Ley a “las organizaciones de masas y sociales a (las) que se refiere el artículo 7 de la Constitución⁸⁰, las asociaciones eclesíásticas o religiosas, las

⁷⁷ Ídem. Artículo 122, inciso m).

⁷⁸ Ley No. 54, Ley de Asociaciones, 27 de diciembre de 1985. Artículo 1.

⁷⁹ Ley No. 54, Ley de Asociaciones, 27 de diciembre de 1985. Artículo 2.1.

⁸⁰ En la Constitución de la República de Cuba actual el precepto se identifica con el artículo 14.

cooperativas de producción agropecuaria, las de crédito y servicio, y otras autorizadas por la ley”⁸¹.

78. El tema de la legalidad de las asociaciones resulta en extremo cuestionable. Examinemos:

79. En el artículo 3⁸² de la Ley, luego de enunciar que las asociaciones podrán ser nacionales, provinciales o municipales, según la demarcación territorial donde desarrollen sus actividades, se afirma que para su constitución se requiere autorización del Ministerio de Justicia.

80. El artículo 18⁸³ afirma que la inscripción de las asociaciones en el registro que corresponda determina su personalidad jurídica y que la existencia legal de la asociación se acreditará únicamente con la certificación expedida por el registro de inscripción. En síntesis, una organización no inscrita no solo adolece de personalidad jurídica sino que además es ilegal.

81. La no inscripción registral de una asociación en Cuba es considerada, además de ilegal, un crimen. El artículo 208 del Código Penal⁸⁴ vigente (Ley 62) hasta la fecha de redacción de este informe, prevé en su apartado 1 penas de privación de libertad de uno a tres meses o multa hasta cien cuotas a quien pertenezca como asociado o afiliado a una asociación no inscrita en el registro correspondiente.

82. El apartado 2 del artículo 208⁸⁵ del Código Penal vigente (Ley 62) incrementa las penas de tres meses a un año de prisión o multa de cien a trescientas cuotas a los promotores o directores de la asociación no inscrita. Se trata de un precepto que no solo criminaliza, sino que desalienta a todo aquel que pretenda promover o iniciar la creación de una asociación en el contexto nacional. Por su parte, el artículo 274 del texto del anteproyecto del Código Penal, aprobado por la Asamblea Nacional del Poder Popular, y que entrará en vigor en los próximos meses, dispone en su apartado 1 penas de seis meses hasta dos años para “los promotores, organizadores, o directores de una asociación no autorizada para constituirse”⁸⁶. Así mismo, el anteproyecto agrega la sanción accesoria de confiscación de bienes en relación con el Código vigente (Ley 62).

⁸¹ Ley No. 54, Ley de Asociaciones, 27 de diciembre de 1985. Artículo 2.2.

⁸² Ídem. Artículo 3.

⁸³ Ídem. Artículo 18.

⁸⁴ Ley No. 62, Código Penal, de 29 de diciembre de 1989. Artículo 208. Loc. Cit.

⁸⁵ Ibídem.

⁸⁶ Proyecto de Código Penal, 20 enero 2022, disponible en <https://www.tsp.gob.cu/documentos/proyecto-de-codigo-penal>

83. La ilegalidad de toda asociación no inscrita, e incluso la criminalización de sus promotores, directivos, asociados o afiliados, crea un limbo jurídico de desprotección para los fundadores y/o los iniciadores durante el largo y engorroso proceso que culmina con la inscripción de la organización.
84. Según la ley y su reglamento, desde que se hace la solicitud hasta la inscripción registral pueden transcurrir hasta 195 días hábiles. Antes de contar con autorización legal se requiere realizar gestiones asociativas, tales como reunir una membrecía de 30 o más afiliados, tener sede social, conformar proyectos de estatutos o reglamentos internos, contar con recursos y patrimonio suficientes para realizar la actividad, etcétera. No existe norma en el ordenamiento jurídico que determine el estatus legal durante este lapso y, por tanto, una interpretación literal del artículo 208 del Código Penal vigente (Ley 62) o, en su caso, del artículo 274 del anteproyecto de Código que entrará en vigor en los próximos meses, muestra que tales acciones serían típicas y punibles. Ello intimida y desalienta a todo aquel que, con conocimiento de tal situación, pretenda ejercer este derecho fundamental.
85. Sobre la legalidad de las asociaciones, el Informe del ex Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai⁸⁷, subraya que el derecho a la libertad de asociación ampara igualmente a las asociaciones registradas y a las no registradas. Además, indica que permitir la existencia de asociaciones no registradas es fundamental para lograr un entorno que sea favorable a la sociedad civil y que no debería imponerse el requisito de la inscripción, el cual debe considerarse un proceso voluntario a cambio de obtener ciertos beneficios, como obtener estatus de entidad jurídica, derecho a beneficios fiscales o abrir una cuenta bancaria. El ex Relator afirma que las personas que participan en asociaciones no registradas deben poder llevar a cabo libremente cualquier actividad y no deberían ser objeto de sanciones penales.
86. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH), en el Segundo Informe sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos en las Américas⁸⁸, estima que no se requiere que la organización tenga personalidad jurídica y, por tanto, las asociaciones de hecho también están protegidas por la libertad de asociación. La CIDH ha observado que algunos países han implementado sistemas nacionales de registro de las organizaciones

⁸⁷ Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Párrafos 23,24 y 25. Loc. Cit.

⁸⁸ Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y los Defensores de Derechos Humanos de las Américas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Párrafos 170 y 172. Loc. Cit.

de la sociedad civil, lo cual se sustenta en que no necesariamente es incompatible con los estándares internacionales siempre que las leyes que regulen tales sistemas no confieran a las autoridades facultades discrecionales para autorizar la constitución y el funcionamiento de las organizaciones, ni existan disposiciones que tengan un lenguaje vago o ambiguo que dé lugar al riesgo de que la norma sea interpretada para limitar el ejercicio del derecho de asociación.

87. El artículo 8 de la Ley⁸⁹ establece las causales por las que el Ministerio de Justicia puede denegar la constitución de una asociación. Se trata de siete motivos, cinco de los cuales se refieren a aspectos de forma o de procedimiento; los otros dos resultan de sumo interés para los efectos del presente informe. Se trata de los motivos dispuestos en los incisos c) y d).

c) cuando sus actividades pudieran resultar lesivas al interés social

88. Al interpretar el “interés social” del precepto debemos añadir los límites frente a los derechos fundamentales enunciados en el artículo 45 de la Constitución⁹⁰, a saber, “seguridad colectiva” o “bienestar general”. Todos ellos son términos ambiguos que otorgan amplias facultades discrecionales a los funcionarios encargados de autorizar la inscripción de una asociación. Justo lo que establece el Comité de Derechos Humanos, en sus observaciones generales 27⁹¹ y 34⁹², y la CIDH en el Segundo Informe sobre la Situación de los Defensores de Derechos Humanos en las Américas⁹³. Por tanto, la constitución de la organización depende de la voluntad política y de los intereses del organismo de la administración central del Estado.

d) cuando aparezca inscrita otra (asociación) con idénticos o similares objetivos o denominación a la que se pretende constituir

89. Esta causal constituye una antinomia con respecto al artículo 1 de la Ley que enuncia el ejercicio de asociación “reconocido constitucionalmente a todos los ciudadanos”⁹⁴, y una flagrante violación del carácter universal de este derecho fundamental. Es justificable la negativa para que existan organizaciones con idénticas denominaciones o nombres; sin embargo, negar la existencia de dos o más asociaciones con idénticos e incluso similares objetivos les otorga el derecho exclusivo a los primeros en orden cronológico y excluye el universo de

⁸⁹ Ley No. 54, Ley de Asociaciones, 27 de diciembre de 1985. Artículo 8.

⁹⁰ Supra nota 64.

⁹¹ Supra nota 42.

⁹² Supra nota 43.

⁹³ Supra nota 83.

⁹⁴ Supra nota 75.

personas interesadas en asociarse con similares fines. El precepto promueve la exclusión y la discriminación.

90. Este precepto se ha utilizado como subterfugio para desestimar iniciativas de la sociedad civil. Basta con crear asociaciones tipo, por categorías, alineadas al poder político, para cerrar la puerta a toda pretensión ciudadana que resulte incómoda para la oficialidad.

91. El artículo 5 de la Ley exige que “Las asociaciones deberán contar con treinta miembros como mínimo, salvo casos excepcionales en (los) que el Ministerio de Justicia podrá autorizar su constitución o funcionamiento con una cifra inferior a la señalada”⁹⁵.

92. La exigencia de una membresía tan alta, desde un inicio, es algo en extremo engorroso para los fundadores y/o los iniciadores de una asociación. Al respecto, el ex Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai⁹⁶, en su informe, encuentra problemáticas las ocasiones en que los Estados exigen un número excesivamente alto de “fundadores” para que se constituya una asociación, y estima que las mejores prácticas sugieren que solamente deberían hacer falta dos personas para crear una asociación.

93. Sobre los procesos legales de inscripción de asociaciones, el Relator considera

mejores prácticas los procedimientos de inscripción en el registro que son simples, no gravosos o incluso gratuitos y expeditivos. La inscripción en el registro debe seguir un ‘procedimiento de notificación’ (en lugar de un ‘procedimiento de autorización previa’), que permita que las asociaciones adquieran automáticamente personalidad jurídica en el momento en que envíen una notificación a las autoridades⁹⁷.

94. El criterio del ex Relator es justo la antítesis de los procedimientos de inscripción registral dispuestos en la Ley y el reglamento. Los requisitos, los trámites y los términos son extensos y complejos. Examinemos:

95. Los artículos 6 y 7 de la Ley⁹⁸ exigen una doble valoración de la solicitud de autorización para la constitución de una asociación. En un primer momento los fundadores o iniciadores deben presentar la moción ante el órgano, organismo o dependencia estatal que tenga relación con los objetivos y las actividades que

⁹⁵ Ley No. 54, Ley de Asociaciones, 27 de diciembre de 1985. Artículo 5.

⁹⁶ Informe del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai. Párrafos 31.Loc. Cit.

⁹⁷ Ídem. Párrafo 26.

⁹⁸ Ley No. 54, Ley de Asociaciones, 27 de diciembre de 1985. Artículos 6 y 7.

desarrollará la asociación que se pretende constituir, en caso de tratarse de una asociación de carácter nacional, o ante el Comité Ejecutivo de la Asamblea del Poder Popular de la provincia o el municipio, de tratarse de una asociación de rango municipal o provincial.

96. La institución que recibe la solicitud inicial emitirá, en los 90 días posteriores a la moción, un informe dirigido al Ministerio de Justicia donde exponga si procede o no la constitución de la asociación y el Ministerio dispondrá, a su vez, de 60 días (hábiles) para dictar resolución accediendo o denegando la pretensión registral⁹⁹.
97. Sobre la información que deberá contener la solicitud inicial, el artículo 12 del reglamento¹⁰⁰ exige una pluralidad de requisitos que resultan difíciles de completar. Entre ellos la sede social o domicilio, recursos de que dispondrá la asociación; número de personas para constituirla (30 o más); proyecto de estatuto o reglamento interno; proyecto de normas que regulen las relaciones de coordinación y colaboración entre la asociación y el órgano, organismo o dependencia estatal, y certificación del jefe del Departamento de Asociaciones del Ministerio de Justicia, acreditando que no existe inscrita otra con idéntica o similar denominación, o con iguales objetivos.
98. El requisito de contar con sede social resulta un obstáculo, según el ordenamiento jurídico vigente, pues para arrendar inmuebles de propiedad estatal se requiere contar con una personalidad jurídica que, en este caso, se adquiere con la inscripción registral. En otro orden, las personas naturales solo tienen autorización para arrendar habitaciones de sus inmuebles con fines de hospedaje. Por ello, los fundadores o iniciadores tratan de cumplir la exigencia recurriendo al domicilio que sirve de morada de alguno de ellos.
99. Finalmente, los artículos 17 y 18 del Reglamento¹⁰¹ establecen que el Jefe del Departamento de Asociaciones del Ministerio de Justicia dictará resolución autorizando o denegando la asociación. De ser autorizada, los fundadores o iniciadores deberán constituirla dentro de los 30 días posteriores a la notificación de la resolución y, en caso de transcurrir el término sin ser

⁹⁹ *Ibíd.*

¹⁰⁰ Resolución No. 53 de 14 de julio de 1986 del ministro de Justicia, Reglamento de la Ley de Asociaciones. Artículo 12. Loc. Cit.

¹⁰¹ *Ídem*. Artículos 17 y 18.

constituida la resolución, esta queda sin efecto. Una vez constituida, la junta directiva o el ejecutivo designado contará con un plazo de 15 días hábiles para, finalmente, inscribir la asociación.

100. En caso de ser denegada la solicitud, el artículo 20 de la Ley¹⁰², en relación con los artículos 87 al 91 del Reglamento¹⁰³, establece que contra las resoluciones del funcionario correspondiente del Ministerio de Justicia es posible interponer un recurso de alzada ante el Ministro de Justicia, en el término de los 30 días hábiles siguientes, y contra lo que resuelva el recurso podrá accederse a la vía judicial.

101. Ante ello, la aludida ambigüedad y la amplia discrecionalidad otorgada a los funcionarios, así como la falta de independencia e imparcialidad de los tribunales, comprometen la garantía del debido proceso tanto en la vía administrativa como en la judicial.

Análisis de las respuestas estatales

102. Las asociaciones que han logrado sobrepasar la enorme barrera del cúmulo de requisitos legales exigidos para iniciar los trámites de reconocimiento e inscripción registral han enfrentado diversos subterfugios y arbitrariedades, tanto en la vía administrativa como en la judicial. La falta de voluntad gubernamental ha traído como resultado que, hasta la fecha, no exista una sola asociación inscrita que no esté alineada o haya sido promovida por el Estado. Las organizaciones de la sociedad civil independiente de Cuba con una visión alternativa jamás han logrado inscribirse.

103. En el Informe sobre el derecho de asociación en Cuba preparado para el Examen Periódico Universal en mayo de 2018, presentado por el Centro de Información Legal, Cubalex, y la organización Robert F. Kennedy Human Rights¹⁰⁴ (en adelante, Informe al EPU 2018), se refiere haber encuestado a 106 activistas integrantes de al menos 20 organizaciones no registradas y, de estas, al menos un 60% (12) confirmaron haber presentado solicitud de registro al organismo correspondiente, sin que recibieran respuesta por parte de las autoridades. Cubalex atribuye el uso del silencio reiterado de las instituciones

¹⁰² Ley No. 54, Ley de Asociaciones, 27 de diciembre de 1985. Artículo 20.

¹⁰³ Resolución No. 53 de 14 de julio de 1986 del ministro de Justicia, Reglamento de la Ley de Asociaciones. Artículos del 87 al 91.

¹⁰⁴ Informe sobre el derecho de asociación en Cuba para el Examen Periódico Universal a Cuba en mayo de 2018. Página 4, párrafo 3. Loc. Cit.

al aprovechamiento de la complejidad del procedimiento y a su desconocimiento por parte de la sociedad.

104. En el Informe al EPU 2018 se establece una síntesis de los intentos por legalizar dos asociaciones independientes de abogados. Una de ellas fue la propia Cubalex y, aunque se establece una cronología de los trámites y las incidencias acontecidas con ambas, se omite el nombre de la otra organización, la Asociación Jurídica Cubana (en adelante, AJC). Esto se ha podido constatar en varios documentos derivados del correspondiente proceso administrativo analizados y tomados como fuente en la conformación del presente informe.

105. El Informe al EPU 2018 refiere que en el primer proceso de legalización (el de la Asociación Jurídica Cubana),

el Registro de Asociaciones Nacionales del MINJUS ignoraba las solicitudes de certificación que acreditarían la inexistencia de otra asociación con idéntica denominación y objetivos. El silencio, asumido como denegación de derecho, fue recurrido a través del recurso de alzada ante la ministra de Justicia, quien también guardó silencio. El establecimiento de demanda ante los Tribunales Populares logró que las autoridades respondieran a la solicitud de información y los recursos legales. El órgano judicial, cuatro meses después de admitir la demanda, declaró nulas sus actuaciones, y ordenó su archivo, violando la legislación vigente. La organización estableció recurso de casación ante el máximo órgano de justicia que, aunque declaró sin lugar el recurso, confirmó el derecho a solicitar y obtener certificación del Registro de Asociaciones del Ministerio de Justicia, advirtiendo que al Ministerio solo le era permitido denegar la constitución de una asociación.¹⁰⁵

106. El fallo del tribunal de casación, a pesar de declarar sin lugar el recurso, dejó sentado que el Registro de Asociaciones del Ministerio de Justicia estaba en la obligación legal de expedir el certificado originariamente omitido, lo cual tiene fundamento legal en el artículo 68 del Reglamento de la Ley de Asociaciones, que establece que “cualquier persona puede solicitar certificaciones de los asientos obrantes en las oficinas registrales o negativa de

¹⁰⁵ Informe sobre el derecho de asociación en Cuba para el Examen Periódico Universal a Cuba en mayo de 2018, página 5, párrafo 1. Sobre la narrativa de este párrafo se precisa en las notas al pie 13 y 14 que el proceso administrativo aludido fue el número 338 de 2010 de la Sala Segunda de lo Civil y de lo Administrativo del Tribunal Provincial Popular de La Habana; el Auto que dispuso las actuaciones fue el número 164 de 18 de noviembre de 2010, y el recurso de casación administrativa fue el número 1603 de 2010, de la Sala de igual materia del Tribunal Supremo Popular, que culminó con la Sentencia Número 439 de 14 de abril de 2011, Declarando sin lugar la Casación.

los mismos...”¹⁰⁶. Ello generó un cambio en la forma de actuar del registro en adelante.

107. La aludida sentencia, al no resolver el fondo del asunto sino una cuestión de forma, dejó abierta la posibilidad de solicitar y recibir el referido certificado e iniciar nuevamente trámites de legalización. En virtud de ello fue solicitada nuevamente la certificación inicial a la Dirección de Asociaciones del Ministerio de Justicia, expedida el 3 de junio de 2011, haciendo constar su directora que, “vistos los antecedentes obrantes en esta Dirección a mi cargo, no aparece inscripta asociación alguna con la denominación de Asociación Jurídica Cubana...”¹⁰⁷.

108. El 1 de agosto de 2011 los iniciadores de la AJC presentaron ante la Dirección de Asociaciones del Ministerio de Justicia solicitud de constitución de la asociación¹⁰⁸, acompañando al escrito promocional, además de la certificación, el proyecto de estatutos o el reglamento interno y el proyecto de normas que regularían las relaciones de coordinación y colaboración entre AJC y el Ministerio de Justicia. Se trataba de requisitos legales imprescindibles para promover el inicio de los trámites.

109. El 24 de enero de 2012 se notificó a los iniciadores de AJC la expedición de la Resolución No. 1/2012, de fecha 20 de los mismos mes y año de la directora de la Dirección de Asociaciones del Ministerio de Justicia, que resolvió “denegar la solicitud de Constitución de la ‘Asociación Jurídica Cubana’ formulada por WVA, considerando que los objetivos y (los) fines que se proponen corresponden a funciones estatales y los asumidos por la organización social denominada Unión Nacional de Juristas de Cuba y la Organización Nacional de Bufetes Colectivos”.¹⁰⁹

110. En el séptimo artículo de la resolución se precisa que la Unión Nacional de Juristas de Cuba no está constituida al amparo de la ley de asociaciones sino del artículo 7 de la Constitución de la República, por tratarse de una

¹⁰⁶ Resolución No. 53 de 14 de julio de 1986 del ministro de Justicia, Reglamento de la Ley de Asociaciones. Artículo 68.

¹⁰⁷ No se tuvo a la vista certificación de la Dirección de Asociaciones del Ministerio de Justicia aludida. El fragmento citado es mencionado en la copia de la copia del escrito promocional de constitución de la asociación que fue examinada.

¹⁰⁸ Escrito de solicitud de autorización para la constitución de la Asociación Jurídica de Cuba, dirigido a la Máster Miriam Martha García Mariño, directora de la Dirección de Asociaciones del Ministerio de Justicia el 1 de agosto de 2011.

¹⁰⁹ Resolución No. 1/2012 de fecha 20 de enero de 2012 de la directora de la Dirección de Asociaciones del Ministerio de Justicia. Resuelvo primero.

organización social¹¹⁰. Es justo el tipo de entidades que el apartado 2 del artículo 2 refiere no estar comprendidas en prescripciones de la ley (las organizaciones de masas y sociales a las que se refiere el artículo 7 de la Constitución)¹¹¹.

111. En relación con la Organización Nacional de Bufetes Colectivos, del octavo artículo de la resolución se desprende que la organización no está constituida a tenor de la Ley de Asociaciones sino al amparo del Decreto Ley 81 de 8 de junio de 1984, “Sobre el Ejercicio de la Abogacía y la Organización Nacional de Bufetes Colectivos”¹¹².

112. La alusión a dos organizaciones que, según la resolución, cumplen funciones afines a las que pretendía realizar la AJC, es una tergiversación en extremo arbitraria con respecto al significado de la causal prohibitiva enmarcada en el inciso d) del artículo 8 de la Ley de Asociaciones que dice: “cuando aparezca inscrita otra (asociación) con idénticos o similares objetivos o denominación a la que se pretende constituir”¹¹³. Este argumento se desmonta fácilmente por las siguientes razones:

113. En el inciso a) del artículo 2 del Reglamento de la Ley de Asociaciones se define como “asociación” a “la agrupación de ciudadanos legalmente constituida de conformidad con la Ley de Asociaciones”¹¹⁴. Si ambas organizaciones fueron creadas al amparo de leyes diferentes no entran en concurso excluyente con la AJC.

114. El artículo 16 de la Ley de Asociaciones¹¹⁵ precisa que existe un Registro de Asociaciones Nacionales en el Ministerio de Justicia para asociaciones con rango nacional, y para organizaciones regionales existen registros en cada provincia; el Municipio Especial Isla de la Juventud está a cargo de las direcciones de justicia de los órganos del poder popular. En estos registros se inscriben solo las asociaciones que, como se expuso, han sido constituidas de conformidad con la propia ley y no con otro cuerpo legal.

115. El certificado de la Dirección de Asociaciones del Ministerio de Justicia, la misma institución que luego denegó la solicitud de constitución, precisó que

¹¹⁰ Ídem. Séptimo por tanto de la Resolución No. 1/2012 de fecha 20 de enero de 2012 de la directora de la Dirección de Asociaciones del Ministerio de Justicia.

¹¹¹ Supra nota 77.

¹¹² Decreto Ley 81 de 8 de junio de 1984, “Sobre el Ejercicio de la Abogacía y la Organización Nacional de Bufetes Colectivos”. Publicado en Gaceta Oficial, 08-06-1984, núm. 12, págs. 47-52. Disponible en [Breve reseña sobre los orígenes de la abogacía en Cuba y su posterior desarrollo hasta la fundación de la ONBC](#)

¹¹³ Supra nota 85.

¹¹⁴ Supra nota 76.

¹¹⁵ Ley No. 54, Ley de Asociaciones, 27 de diciembre de 1985. Artículo 16.

no obraba como entidad inscrita otra asociación con la denominación de AJC y, aunque omitió referirse a la presencia registral de otra u otras con iguales o similares objetivos, queda claro que ni la UNJC ni la ONBC podían estar en tales registros por derivarse de leyes diferentes a la de asociaciones.

116. Por tanto, la legislación deja claro que la existencia de otras organizaciones con similares fines a la asociación que se pretende constituir solo es causa impeditiva si estas fueron creadas al amparo de la Ley de Asociaciones e inscritas como tales en el registro correspondiente.

117. Todo lo expuesto demuestra que la fundamentación dada constituyó una ficción basada en una analogía sin sustento jurídico. La idea central es contradictoria en sí misma, ya que se enuncia que no se inscribirá la asociación porque existen otras organizaciones que no son asociaciones ni están inscritas como tales, pero realizan funciones similares.

118. El artículo 8 de la Ley de Asociaciones instituye un régimen de *numerus clausus*, de modo que para denegar la constitución de una asociación se deberá al menos invocar uno de los motivos que prevé el precepto, correspondientes a los incisos a), b), c), ch), d), e) o f) del artículo 8¹¹⁶. Aparte de estas causales, si no se trata del tipo de asociaciones excluidas de la ley en el último párrafo del artículo 2¹¹⁷ la autoridad actuante está compelida a aceptar la solicitud.

119. La Resolución No. 1/2012 de la Dirección de Asociaciones del Ministerio de Justicia fue recurrida en recurso de alzada el 2 de marzo de 2012¹¹⁸. La respuesta fue notificada el 12 de abril del mismo año por medio de la Resolución No. 44/2012 de 23 de marzo. La Ministra de Justicia resolvió

[...] declarar SIN LUGAR el Recurso de Alzada interpuesto por el Licenciado WVA contra la Resolución 1/2012 de 20 de enero de 2012 de la directora de la Dirección de Asociaciones del organismo, habida cuenta que los objetivos y fines de la 'Asociación Jurídica Cubana' son cumplidos por otras instituciones no estatales.¹¹⁹

120. Contra la Resolución No. 44/2012 de la Ministra de Justicia se estableció demanda en proceso administrativo el 22 de mayo de 2012 ante el Tribunal

¹¹⁶ Supra nota 85. ¹¹⁶ Recurso de Alzada dirigido a la entonces ministra de Justicia, Doctora María Esther Reus González el 2 de marzo de 2012.

¹¹⁶ Resolución

¹¹⁷ Supra nota 78.

¹¹⁸ Recurso de Alzada dirigido a la entonces ministra de Justicia, Doctora María Esther Reus González, el 2 de marzo de 2012.

¹¹⁹ Resolución No. 44/2012 de fecha 23 de enero de 2012 de la ministra de Justicia. Resuelvo primero.

Provincial Popular de La Habana¹²⁰. El proceso fue radicado con el número 304/2012 de la Sala Segunda de lo Civil y Administrativo de este órgano judicial.

121. El proceso administrativo No. 304/2012 se caracterizó por varias irregularidades. Entre ella se puede documentar la interrupción de las actuaciones por providencia del Tribunal, en fecha 13 de junio, para que el demandante, en un plazo de diez días hábiles, acreditara la representación legal a través de un abogado de la Organización Nacional de Bufetes Colectivos. La providencia fue recurrida mediante recurso de súplica que fue declarado sin lugar por auto expedido sin número, con fecha 9 de julio¹²¹, y contra este último se realizó protesta mediante escrito fundado del 11 del mismo mes y año¹²².
122. El Tribunal frente al tema de la representación legal se basó en una valoración jurídica desacertada. El demandante y tramitador principal, W.V.A., había otorgado poder notarial del abogado Julio Alfredo Ferrer Tamayo, de acuerdo con la facultad que otorga el artículo 11 del Reglamento de la Ley de Asociaciones para los efectos de representación en los asuntos concernientes a la constitución de la asociación¹²³. Se trata de una norma especial que otorga facultades de representación en este tipo específico de proceso. Sin embargo, el órgano judicial se basó en el artículo 3, incisos a) y b), del Decreto Ley 81 de 8 de junio de 1984¹²⁴. Este precepto exige para ejercer la abogacía pertenecer a la Organización Nacional de Bufetes Colectivos, además de poseer un título expedido por un centro de educación superior. Ferrer Tamayo no pertenecía a la institución, y por ello se consideró que debía comparecer al proceso a través de un abogado de esta organización.
123. El Tribunal erró al dar preferencia sobre la norma general a la especial, e ignoró que en el escrito inicial de solicitud de constitución de la asociación estaba incluido Ferrer Tamayo como uno de los tres iniciadores o fundadores

¹²⁰ El escrito promocional de demanda en proceso administrativo contra la ministra de Justicia, presentado en la Secretaría de Gobierno del Tribunal Provincial Popular de La Habana, que lo envió a la Sala Segunda de lo Civil y Administrativo.

¹²¹ No se tuvo a la vista la providencia judicial de fecha 13 de junio y el recurso de súplica, aunque sí el Auto sin número que declaró No Haber Lugar al recurso y en su parte expositiva alude a ambos documentos.

¹²² Escrito de protesta de fecha 11 de julio contra el Auto sin número que declaró No Haber Lugar al recurso de súplica.

¹²³ Resolución No. 53 de 14 de julio de 1986 del ministro de Justicia, Reglamento de la Ley de Asociaciones. Artículos 11

¹²⁴ Decreto Ley 81 de 8 de junio de 1984, "Sobre el Ejercicio de la Abogacía y la Organización Nacional de Bufetes Colectivos". Artículo 3. Loc. Cit.

de la asociación¹²⁵. Sobre este particular, el artículo 4 del Decreto Ley 81, en su inciso b), dispone que podrán excepcionalmente ejercer la abogacía, sin cumplir el requisito de pertenencia a la Organización Nacional de Bufetes Colectivos, los juristas que “asuman la dirección o representación de asuntos relacionados con sus propios derechos...”¹²⁶. Siendo así, Ferrer Tamayo se hallaba promoviendo, además de su derecho a la libertad de asociación, el resto de las libertades que esta comprende: pensamiento, expresión y reunión. Su carácter en el proceso estaba doblemente legitimado por sus propios derechos y por los que derivan de su representación.

124. No obstante, los fundamentos expuestos, los iniciadores de la AJC se vieron forzados a hallar representación en la ONBC; sin embargo, ello resultó en extremo difícil dada la negativa de abogados de la organización a participar en un proceso administrativo en el que se demandaba a la Ministra de Justicia. Ante esta situación se dirigieron en reclamo a la Junta Directiva de Bufetes Colectivos que, a fin de resolver la situación, les asignó una abogada que acreditó su representación en el proceso y presentó nueva demanda el 2 de agosto de 2012¹²⁷.

125. Sobre el desarrollo y la continuación del proceso de AJC en la vía judicial debemos señalar que no hemos tenido acceso al resto de la documentación legal; sin embargo, sobre ello el Informe al EPU 2018 refiere que

[...] El tribunal admitió el asunto y mediante sentencia ratificó la decisión. En el proceso se violaron garantías del debido proceso que fueron oportunamente denunciadas. Se estableció un recurso de Casación, pero el Tribunal Supremo mantuvo la decisión. No obstante, se negaron a reconocer que las organizaciones creadas en virtud de una ley como es caso

¹²⁵ En el escrito de solicitud de constitución de la Asociación ante la Dirección de Asociaciones del Ministerio de Justicia de fecha 1 de agosto de 2011 puede leerse: “Conjuntamente con este peticionario, se han propuesto, de conformidad con la Ley y el Reglamento, constituir la ASOCIACION JURÍDICA CUBANA, promoviendo ante las autoridades su reconocimiento jurídico, los fundadores o iniciadores, de los cuales seguidamente relaciono sus nombres, apellidos y demás generales:

1- LIC. M.E.R.B. ciudadana cubana, natural de La Habana, hija de Tomás y Edelsa, mayor de edad, divorciada, con identidad permanente número ____, Licenciada en Derecho, inscrita en el Registro General de Juristas del Ministerio de Justicia al numeral __, vecina de _____.

2- LIC. JULIO ALFREDO FERRER TAMAYO, ciudadano cubano, natural de Santiago de Cuba, hijo de Julio y Margarita, mayor de edad, casado, Licenciado en Derecho, inscripto en el Registro General de Juristas del Ministerio de Justicia al numeral 13210, con identidad permanente número 58102507661, vecino de Monte número 1062, apto 1, e/ Fernandina y Romay, Cerro, La Habana.”

¹²⁶ Decreto Ley 81 de 8 de junio de 1984, “Sobre el Ejercicio de la Abogacía y la Organización Nacional de Bufetes Colectivos”. Artículo 4.

¹²⁷ La segunda demanda y la representación en el proceso a partir de ese momento estuvo a cargo de la Máster Maritte Aymara Dumbat Cabrera, abogada de la Organización Nacional de Bufetes Colectivos.

de la UNJC y la ONBC, no son Asociaciones, según la definición de la propia ley de asociaciones; quebrantando así la normativa nacional y del derecho internacional de los derechos humanos¹²⁸.

126. El mismo informe expone que a finales de 2015 Cubalex intentó su legalización y para ello solicitó la correspondiente certificación de la Dirección de Asociaciones del Ministerio de Justicia, que emitió un certificado reconociendo la inexistencia en sus archivos de otra asociación con igual denominación, pero omitió referirse a la coincidencia de los objetivos. Ello fue considerado en el texto como un avance con respecto al proceso anterior¹²⁹.

127. Luego de obtener la certificación, Cubalex presentó solicitud de constitución, y obtuvo por respuesta la resolución denegatoria número 20 del 18 de julio de 2016, de la directora de Asociaciones del Ministerio de Justicia; recurrió en alzada a la máxima autoridad del ministerio y recibió por respuesta la Resolución No.64 del 30 de septiembre del mismo año, donde la Ministra de Justicia ratificó la decisión inicial. En este caso se alegó como razón para desestimar la legalización de la organización la existencia de la ONBC con objetivos y fines similares¹³⁰. No incluyeron a la UNJC.

128. Sobre la imposibilidad de continuar el proceso, Cubalex refiere en el Informe a EPU 2018 que

[...] Antes que pudiéramos llevar el caso ante los tribunales, el 23 de septiembre de 2016, cinco instituciones del Estado, violenta e injustificadamente allanaron nuestra sede y ocuparon equipos y documentos internos de trabajo bajo el argumento que estábamos realizando una actividad económica ilícita¹³¹.

129. En las notas al pie de página números 21 y 23 del informe se precisa, respectivamente, que el registro domiciliar fue realizado a instancias del Ministerio del Interior, la Fiscalía General de la República, el Ministerio de Justicia, el Instituto de Planificación Física y la Oficina de la Administración Tributaria, y que la resolución de entrada y registro se fundamentó en la denuncia 57750/16, sin número de expediente, de fecha de 23 de septiembre de 2016 a las 7:30¹³².

¹²⁸ Informe sobre el derecho de asociación en Cuba para el Examen Periódico Universal a Cuba en mayo de 2018". Página 6, último párrafo.

¹²⁹ Ídem. Página 5, párrafo 1.

¹³⁰ Ídem. Página 7, párrafo 2. En las notas al pie 20 se alude a los datos identificativos de las resoluciones referidas.

¹³¹ Ibídem.

¹³² Informe sobre el derecho de asociación en Cuba para el Examen Periódico Universal a Cuba en mayo de 2018. Página 7, notas al pie 21 y 23.

130. Luego del registro domiciliario, la confiscación de bienes e insumos, el desmantelamiento total de la sede de Cubalex y la amenaza de enjuiciamiento a sus iniciadores y fundadores, la organización trasladó su eje central al exterior de Cuba, desde donde mantiene una labor relevante en la documentación de violaciones, la promoción y la defensa de los derechos humanos.
131. El punto más represivo del que se tiene información fue precisamente el caso del abogado Julio Alfredo Ferrer Tamayo, a quien en el Informe a la EPU 2018 se identifica como la persona que dirigió los trámites de legalización tanto de la AJC como de Cubalex, y quien en el momento de la conformación del informe se hallaba privado de libertad por exigir a las autoridades el respeto de la Ley, los derechos de sus clientes y de las ONG independientes de Cuba¹³³.
132. Sobre las causas del encarcelamiento y la situación procesal general de Ferrer Tamayo se envió en su momento una comunicación al Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, de Naciones Unidas, entidad que, luego de analizada la información recibida, decidió darle traslado a las autoridades cubanas, y formuló la Opinión núm. 64/2017, aprobada el 25 de agosto de 2017, que formó parte de su 79º período de sesiones¹³⁴ (en adelante, Opinión 64/2017).
133. Según puede constatarse en los numerales 12 y 13 de la Opinión 64/2017, el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria recibió informaciones según las cuales el abogado Ferrer Tamayo estaba encarcelado por exigir ante las autoridades locales el respeto a la legislación nacional y al derecho de libertad de asociación, al intentar registrar una organización de la sociedad civil independiente. Se conformó la causa núm. 204/2014 que derivó en juicio penal y tuvo entre sus antecedentes los procedimientos administrativos de legalización de una sociedad civil¹³⁵.
134. En los párrafos 14, 20 y 30 de la Opinión 64/2017 se afirma que desde enero de 2009 se supo que el abogado Ferrer Tamayo estuvo realizando esfuerzos para lograr la inscripción y la legalización de una organización denominada Asociación Jurídica Cubana, hasta que a finales de 2013 notificó sentencia definitiva denegando su legalización. Luego se integró el 1 de octubre de 2015 al Centro de Información Legal Cubalex, y a partir del 11 de noviembre

¹³³ Ídem. Página 4, último párrafo.

¹³⁴ Opinión núm. 64/2017 del 79º período de sesiones (21 a 25 de agosto de 2017) de Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Doc. A/HRC/WGAD/2017/64. Disponible en [A/HRC/WGAD/2017/64 \(un.org\)](https://www.un.org/hrc/wgad/2017/64).

¹³⁵ Ídem. Párrafos 12 y 13.

de 2015 inició a nombre de la organización los trámites para su registro ante las autoridades competentes¹³⁶.

135. Sobre los hechos se afirma en el numeral 31 de la Opinión 64/2017 que “luego de los intentos infructuosos de registrar la asociación, el 23 de septiembre de 2016 tuvo lugar el allanamiento en la sede de Cubalex, donde el Sr. Ferrer Tamayo resultó privado de su libertad, según los hechos que se describen supra...”¹³⁷.
136. En las deliberaciones del informe, en el numeral 67 el Grupo de Trabajo consideró que, dada la información obtenida sobre la pertenencia de Ferrer Tamayo al Centro de Información Legal Cubalex, dedicado a la promoción de los derechos humanos a través de esa organización; se señala la existencia de una relación directa entre esas actividades desempeñadas por el abogado Ferrer Tamayo y la privación de su libertad.
137. Finalmente, el Grupo de Trabajo, en la fase de decisión de su Opinión 64/2017, numeral 71, concluyó que “la privación de libertad de Julio Alfredo Ferrer Tamayo es arbitraria, según las categorías I y II de los métodos de trabajo, por cuanto contraviene los artículos 7, 9, 10, 11, 18, 19 y 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos”¹³⁸.
138. Las categorías I y II fueron calificadas por considerar el Grupo de Trabajo que la detención se produjo sin fundamentos legales que la justifiquen y como consecuencia de la violación de los derechos de igualdad ante la ley y no discriminación, a no ser arbitrariamente detenido, al debido proceso, así como a las libertades de pensamiento, opinión, expresión, reunión y asociación.
139. En los numerales 72 y 73 de la Opinión 64/2017 el Grupo de Trabajo solicitó al Gobierno adoptar medidas para remediar la situación de Ferrer Tamayo, conforme a lo establecido en la Declaración Universal de derechos Humanos. Sobre ello consideró que el remedio adecuado sería concederle la libertad y garantizar su derecho efectivo a obtener una indemnización u otro tipo de reparación¹³⁹.
140. Lamentablemente Ferrer Tamayo, en lugar de ser liberado y recibir indemnización por su arbitraria detención, fue sancionado con tres años de privación de libertad, de los cuales extinguió la mayoría en prisión efectiva, y en su etapa final estuvo bajo libertad condicionada.

¹³⁶ Ídem. Párrafos 14,20 y 30.

¹³⁷ Ídem. Párrafo 31.

¹³⁸ Ídem. Párrafo 71.

¹³⁹ Ídem. Párrafos 72 y 73.

141. El 21 de febrero de 2021 Cubalex publicó en Facebook el testimonio audiovisual de Ferrer Tamayo sobre lo acontecido, donde refiere que

[...] al ingresar a la Asociación Jurídica Cubana... debíamos procurar el reconocimiento legal de esa asociación ante las autoridades, para eso utilizamos legalmente la ley de asociaciones... hicimos la solicitud al Ministerio de Justicia (que) no dio respuesta, no se pronunció como es costumbre. Al no cumplir ese departamento en esta petición, nosotros presentamos una queja ante la ministra de justicia, queja que también fue ignorada. Por silencio administrativo demandamos a la ministra... apareció la seguridad, nos empezaron a acosar pero, bueno, estábamos amparados en la ley. El Tribunal ordenó a la ministra que tenían que dar esa certificación. Con esa certificación completamos los otros requisitos que exige la ley para hacer la solicitud. Hicimos la solicitud, negaron la autorización, reclamamos a la ministra, se negó, fuimos al Tribunal, hubo un proceso en el Tribunal, nos exigieron que nosotros éramos abogados, pero no podíamos hacerlo directamente, teníamos que contratar a un abogado de Bufetes Colectivos, convencer a Bufete con los abogados...se hizo el contrato y entonces sabes que tienes de representante a alguien que desde el punto de vista profesional sabe que tienes razón, pero tiene una espada de Damocles por la organización a la que pertenece... finalmente, el tribunal, violando el procedimiento, dijo que no hacía falta otra organización porque ya estaba Bufetes Colectivos. Fuimos al Tribunal Supremo y pedimos que se hiciera una vista. Ese día (de) la vista la seguridad (se) tomó el Tribunal. Finalmente, el Tribunal ratificó lo mismo. Nosotros a raíz de eso empezamos a dirigirnos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Siguió los conflictos. Me incorporo a trabajar como abogado independiente en Cubalex y sigo haciendo las denuncias. Comienzan nuevamente reclamaciones ante la Comisión de Derechos Humanos. El día 23 de septiembre de 2016 allanan la sede (de Cubalex), nos detienen, pero al que finalmente dejan detenido es a mí¹⁴⁰.

142. La experiencia de la Asociación Jurídica Cubana y Cubalex se ha repetido en otras organizaciones como la Mesa de Diálogo de la Juventud Cubana. Al respecto, en un testimonio reciente Kirenia Yalit Nuñez Pérez, coordinadora general de esta organización, ha manifestado lo siguiente:

[...] entre los años 2015 y 2016 estuvieron realizando trámites encaminados a legalizar su organización, solicitaron el certificado inicial de la Dirección de Asociaciones del Ministerio de Justicia que les fue entregado alegando la inexistencia de otra asociación con esa denominación y objetivos. Luego solicitaron la correspondiente solicitud de constitución de la asociación al Ministerio de Educación Superior por ser el organismo afín a sus actividades. Sin embargo, el organismo denegó la solicitud argumentando que los objetivos que pretendían desarrollar ya los cumplía la Unión de

¹⁴⁰ Testimonio del Abogado Julio Alfredo Ferrer Tamayo, publicado desde el perfil de Facebook de Cubalex. Disponible en <https://fb.watch/bRl0d0hVpD/>

Jóvenes Comunistas. Establecieron la correspondiente reclamación y jamás recibieron respuesta. Al no tener personalidad jurídica, según los estándares estatales operan ilegalmente y ha quedado demostrado que aun siguiendo el proceso legal y cumpliendo con los requisitos no les permiten legalizarse.

143. Como puede apreciarse, la negativa basada en la existencia de otra entidad que realiza los mismos propósitos es típica y, en este caso concreto, igual de arbitraria que las respuestas dadas a AJC y Cubalex. La Unión de Jóvenes Comunistas no tiene su base legal en la Ley de Asociaciones, ni en su reglamento, y tampoco se encuentra inscrita como asociación. Su fundamento está en el artículo 6 de la Constitución¹⁴¹, y tiene un carácter político marcado y excluyente.

Conclusiones

144. El derecho de libertad de asociación en Cuba se encuentra reconocido desde la etapa colonial. El 10 de julio de 1888 entró en vigor el Real Decreto de 13 de junio del propio año y fue nuestra primera Ley de Asociaciones, bajo el paraguas de la Constitución española de 1816. En similitud con la legislación actual, el Real Decreto establecía un marco de asociaciones con fines enumerados, con exclusión de algunos tipos de organizaciones que se regirían por otras leyes, e instituía un sistema registral y las expediciones de certificaciones para acreditar la existencia legal de una asociación.
145. La efectividad del Real Decreto de 1888 en diferentes períodos fue más formal que fáctica y sufrió sustanciales modificaciones. Se mantuvo vigente hasta que en 1976 fue derogado por la Ley No 1320, luego sustituido por la actual Ley de Asociaciones No. 54 de 27 de diciembre de 1985 que, en conjunto con la Resolución No. 53 de 14 de julio de 1986 del Ministro de Justicia (su reglamento), conforman la normativa vigente en Cuba sobre el tema. Ambos textos datan de 36 y 35 años respectivamente y se hallan en discordancia con los estándares internacionales de derechos humanos.
146. No es posible asociarse en Cuba con fines políticos, salvo para afiliarse a la única organización posible, el Partido Comunista. Ello fue el resultado de la eliminación progresiva del pluripartidismo y el pluralismo político en el período posterior a 1959, hasta la institución definitiva en octubre de 1965 del Partido Comunista de Cuba, establecido en los artículos 5 de las Constituciones de 1976

¹⁴¹ Constitución de la República de Cuba de 10 de abril de 2019. Artículo 6: "La Unión de Jóvenes Comunistas, organización de vanguardia de la juventud cubana, cuenta con el reconocimiento y el estímulo del Estado, contribuye a la formación de las más jóvenes generaciones en los principios revolucionarios y éticos de nuestra sociedad, y promueve su participación en la edificación del socialismo.

y 2019 como “fuerza dirigente superior de la sociedad y el Estado...”. Ello vulnera varios de los elementos esenciales establecidos en la Carta Democrática Interamericana y el contenido mínimo esencial del derecho a la libertad de asociación.

147. A la exclusión de alternativas de asociaciones políticas se añade la discriminación por razones políticas para autorizar la constitución de asociaciones, extendida a cualquiera de las formas asociativas de la sociedad civil no afines con el poder establecido. Entre las varias determinantes de tal irregularidad puede señalarse la exclusión en la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico de la prohibición de discriminación por razón de opinión política u otra índole. Por tanto, la exclusión política en Cuba se encuentra institucionalizada.
148. Otro factor que restringe el derecho a la libertad de asociación es el establecimiento en la Constitución de límites a todos los derechos fundamentales, en discordancia con los estándares internacionales que aluden solo a los necesarios en una sociedad democrática, tales como seguridad nacional, amenazas a la seguridad pública o el orden público, protección de la salud, la moral pública o vulneración de los derechos y las libertades de los demás. El texto constitucional añade a estas categorías fórmulas que pueden generar amplia discrecionalidad en los encargados de su aplicación, tal cual sucede en la práctica cotidiana.
149. La Ley de Asociaciones vigente establece siete causales para denegar la constitución de una asociación en Cuba, dos de ellas cuestionables. La primera relativa a razones “lesivas al interés social”, lo cual otorga a los encargados de su interpretación y aplicación amplia discrecionalidad. La segunda, basada en la injustificable prohibición de más de una organización con idénticos o similares objetivos o denominación, lo cual impone una exclusividad cronológica discriminatoria, además de dar lugar a subterfugios legales mediante la creación oficial de asociaciones tipo que bloqueen futuras inscripciones.
150. La legalidad de las asociaciones y los asociados durante el proceso de inscripción resulta un punto indefinido. La autorización correspondiente condiciona la personalidad jurídica y la legalidad de la organización a la inscripción en el registro correspondiente. Por su parte, tanto el Código Penal vigente (Ley 62) como el anteproyecto de Código que entrará en vigor en los próximos meses, tipifican como conducta delictiva la permanencia en una asociación no inscrita. Ello establece que la falta del requisito registral no solo ilegaliza la organización sino que es punible.

La ilegalidad y la punibilidad, basadas en la ausencia del requisito registral, crea un limbo jurídico de desprotección para los fundadores e iniciadores durante el largo y engorroso proceso de legalización. Una interpretación literal de la ley penal tipificaría tales actos, lo cual intimida y desalienta a quienes pretendan constituir una asociación.

151. El procedimiento de legalización e inscripción de una asociación en Cuba es la antítesis de lo que los estándares internacionales de derechos humanos han considerado buenas prácticas basadas en la sencillez, así como en trámites no gravosos y expeditos. En su lugar, está establecido un proceso burocrático que puede extenderse en términos legales hasta 195 días hábiles desde la solicitud inicial hasta el asiento en el registro correspondiente. Este lapso incluye una presentación inicial ante la institución estatal que guarde relación con los propósitos de la asociación, envío al Ministerio de Justicia, notificación de la resolución, constitución, firma de normas con el órgano de relaciones e inscripción registral.
152. El proceso, además de su complejidad y extensión, exige a los iniciadores y fundadores un cúmulo de requisitos gravosos, tales como reunir una membresía inicial de 30 o más miembros, contar con recursos para la realización de sus fines, proyectos de estatuto o reglamento interno y de normas de relaciones con el organismo estatal afín, y contar con domicilio o sede social, sin más opción que el uso de la vivienda de alguno de los asociados, dada la imposibilidad legal de arrendar con fines asociativos sin previa personalidad jurídica.
153. En caso de denegación de la solicitud de constitución de una asociación, la Ley de Asociaciones y su reglamento establecen el recurso de alzada ante el Ministro de Justicia y el acceso a la vía judicial posterior. En otro orden, la Constitución establece entre las garantías de los derechos fundamentales el acceso a la tutela judicial efectiva, las reglas mínimas del debido proceso y el acceso a la vía judicial para obtener restitución de derechos vulnerados y, en su caso, reparación o indemnización.
154. No obstante, las garantías enunciadas, no es posible contar con un recurso efectivo que ampare ante vulneraciones de derechos fundamentales si no se cuenta con un sistema judicial libre e independiente, lo cual no sucede en Cuba. La inexistencia de separación de poderes y la institución del Partido Comunista como fuerza dirigente superior del Estado vinculan a los poderes públicos, incluidos los órganos judiciales. La Carta Magna también instituye una dependencia funcional al otorgarle al Consejo de Estado la facultad de dictar

instrucciones vinculantes, a través de Tribunal Supremo, a la totalidad de los tribunales. Por tanto, la administración de justicia se encuentra sometida al poder político.

155. Sobre las respuestas nacionales constatadas, se han comprobado varias tendencias para impedir la constitución de asociaciones de la sociedad civil. Entre los métodos empleados se encuentra el silencio administrativo, aun en los casos en que la administración está obligada a actuar, como es el caso de la expedición de certificados registrales y la imposición de trabas procesales innecesarias durante los procesos judiciales. Otra tendencia ha sido la tergiversación de la causal relativa a la existencia previa de otra asociación inscrita con objetivos afines, al aludir a otras organizaciones creadas al amparo de legislaciones diferentes y no inscritas en el registro correspondiente.
156. Una de las mayores preocupaciones en las respuestas nacionales ha sido el empleo de represión directa, como ocurrió en el caso del allanamiento de la sede de una asociación de abogados independientes, la confiscación de medios materiales empleados para el desarrollo de la actividad y el encarcelamiento del abogado que dirigió los procesos de legalización de dos asociaciones diferentes. El Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de Naciones Unidas, luego de analizar el caso del jurista encarcelado y darle traslado a las autoridades cubanas, concluyó que la detención fue arbitraria y estuvo relacionada con sus gestiones asociativas.

Recomendaciones

Al Estado de Cuba

- Ratificar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, firmado desde el 28 de febrero de 2008, y reconocer la competencia del Comité de Derechos Humanos. Se sugiere ajustar el ordenamiento jurídico interno a las disposiciones del pacto y las observaciones generales del Comité.
- Firmar y ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aceptando la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Además, adoptar las medidas legislativas necesarias para adecuar la normativa interna al contenido de la Convención Americana.
- Aceptar las disposiciones de la Carta Democrática Interamericana como guía de comportamiento democrático y herramienta de interpretación de la Carta de la OEA en lo referente a los elementos esenciales de la democracia representativa, sobre todo el régimen plural de partidos y asociaciones

políticas, el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, en especial el derecho a la libertad de asociación.

- Aceptar las solicitudes de visitas IN LOCO, aún sin responder, del Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.
- Revisar en la Constitución de la República, incluidos los preceptos que instituyen al Partido Comunista de Cuba como única asociación política posible, su carácter de fuerza dirigente del Estado y su efecto vinculante con los poderes públicos, incluido el sistema judicial; igualmente, los preceptos que establecen dependencia entre los tribunales y el Consejo de Estado, e incorporar la prohibición de discriminación por razón de opinión política u otra índole a su articulado.
- Valorar la actualización y la compatibilización de la legislación vigente en materia de Asociaciones (Ley de Asociaciones, No. 54 de 27 noviembre de 1985 y su Reglamento, Resolución No. 53 de 14 de julio de 1986 del Ministerio de Justicia) con las buenas prácticas del derecho establecidas en los estándares internacionales de derechos humanos.
- Revisar y valorar la derogación del tipo penal que sanciona la pertenencia a una asociación no inscrita en el registro correspondiente, conforme disponen el artículo 208 del Código Penal vigente (Ley No. 62 de 27 de diciembre de 1987) y el artículo 274 del anteproyecto de Código que entrará en vigor en los próximos meses, tras ser aprobado el 15 de mayo de 2022 por la Asamblea Nacional del Poder Popular.
- Adoptar las medidas legales y fácticas necesarias para hacer efectivo el ejercicio pacífico del derecho y el proceso de legalización de asociaciones sin discriminaciones ni arbitrariedades por parte de los poderes públicos.

A la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

- Incluir al Estado de Cuba en la sección B del Capítulo IV del próximo Informe Anual de la Comisión a la Asamblea General de la OEA, debido a la violación grave de los elementos fundamentales y las instituciones de la democracia representativa previstos en la Carta Democrática Interamericana, infracción sistemática de la independencia del poder judicial y de derechos consagrados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- Formular recomendaciones al Estado cubano para que adopte medidas legislativas acordes con la Carta de la Organización de Estados Americanos, la Carta Democrática Interamericana y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, garantizando el respeto al derecho de libertad de asociación y un procedimiento de legalización e inscripción registral simple, no gravoso y expeditivo.

- Solicitar al Estado cubano que proporcione informes periódicos sobre las medidas que adopte para implementar los cambios legislativos y fácticos destinadas a hacer efectivo el ejercicio pacífico del derecho de libertad de asociación y el proceso de legalización de asociaciones sin discriminaciones ni arbitrariedades por parte de los poderes públicos.

Al Consejo de Derechos Humanos

- Reiterar en el Próximo Examen Periódico Universal (EPU) la recomendación de ratificar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sobre la cual el Estado en el pasado EPU tomó nota.
- En cuanto a los Procedimientos Especiales, que el Relator Especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación coordine con el Estado cubano para realizar una visita IN LOCO en el país. Además, que realice estudios e informes de país, y temáticos sobre la situación del derecho a la libertad de asociación en Cuba.

A la sociedad civil cubana

- Gestionar conocimientos y capacitación sobre estándares internacionales y buenas prácticas relativas al derecho de libertad de asociación, no discriminación, democracia representativa y Estado de derecho.
- Conocer las normas del ordenamiento jurídico interno relacionadas con el derecho de libertad de asociación y el proceso de legalización e inscripción, y sobre canales de acceso a la vía judicial, a fin de gestionar con mayor conocimiento sus posibilidades legales en los trámites administrativos y judiciales.
- Documentar los esfuerzos para inscribir a las organizaciones de la sociedad civil independiente en Cuba y las respuestas del Estado, pues esto permitirá visibilizar las violaciones al ejercicio legítimo de su derecho a la libertad de asociación.