



Obstáculos legales a la asistencia humanitaria en Cuba y su impacto en las políticas sociales

Informe base para la ponencia — ASCE 2026, Panel #11 «El quiebre de la sostenibilidad de la vida en Cuba» (FIU, 26 de septiembre de 2026)

Cubalex

Documento presentado en la 36.^a Conferencia Anual de la Asociación para el Estudio de la Economía Cubana (ASCE) · Florida International University, Miami · 26 de septiembre de 2026



Obstáculos legales a la asistencia humanitaria en Cuba y su impacto en las políticas sociales

Cubalex

2026

cubalex.org

Los datos del monitoreo tienen fecha de corte del 22 de septiembre de 2026.



ÍNDICE

Contenido

	Resumen ejecutivo	4
1	Planteamiento	6
2	Contexto: el quiebre de la sostenibilidad de la vida (2020–2026)	6
3	Las dimensiones de la asistencia humanitaria en Cuba	7
3.1	El canal religioso, de cerca	7
4	El marco jurídico como obstáculo: el bloqueo interno normativo	10
5	Los obstáculos en la práctica: patrones documentados	11
6	El caso del Programa Mundial de Alimentos: 116,4 millones de dólares dentro del mismo andamiaje	14
7	El factor externo en su justa medida: sanciones y sobrecumplimiento	14
8	Impacto en las políticas sociales y en los grupos en riesgo	16
9	Desafíos para un escenario de cambio	17
	Notas	18
	Anexo. Fuentes internas de Cubalex utilizadas	22



Resumen ejecutivo

300

eventos clasificados como «Ayuda Humanitaria» en el monitoreo de Cubalex entre 2022 y septiembre de 2026

20

eventos de «Decomiso de la ayuda o asistencia social o humanitaria»

116,4 M

de dólares: Plan Estratégico País del Programa Mundial de Alimentos para Cuba 2026–2030, aprobado en junio de 2026

Si hoy se declarara una emergencia humanitaria aguda en Cuba —y los indicadores disponibles sugieren que el país ya vive una emergencia compleja—, la asistencia no podría llegar de manera inmediata, imparcial y verificable a las personas que la necesitan. El obstáculo principal no es logístico ni externo: es un andamiaje jurídico deliberado, encabezado por el Decreto-Ley 16/2020 «De la Cooperación Internacional» y sus normas complementarias, que convierte al Estado en receptor, filtro y distribuidor exclusivo de la ayuda, excluye a la sociedad civil independiente, somete la aprobación de proyectos a órganos de seguridad (MININT y MINFAR), permite la apropiación patrimonial de los bienes donados y no ofrece recurso ni tribunal alguno frente a la arbitrariedad.¹

Este informe sostiene cinco tesis:

- 1** La asistencia humanitaria en Cuba tiene cuatro dimensiones o canales —estatal, religioso, cívico independiente y familiar/diáspora— y el marco legal solo reconoce plenamente el primero. Los otros tres operan tolerados, gravados o criminalizados.
- 2** La obstrucción no es coyuntural: está documentada al menos desde el tornado de La Habana de enero de 2019, cuando la policía impidió y dispersó la solidaridad autoorganizada de los propios cubanos, antes de que existiera el DL-16/2020.
- 3** El monitoreo de Cubalex registra el fenómeno de forma sistemática: 300 eventos clasificados como «Ayuda Humanitaria» entre 2022 y septiembre de 2026 —con una escalada de 2 eventos en 2022 a 134 en lo que va de 2026— y 20 eventos de «Decomiso de la ayuda o asistencia social o humanitaria».



4 El mayor plan de asistencia alimentaria de la ONU para Cuba —el Plan Estratégico País del Programa Mundial de Alimentos (PMA, la agencia de asistencia alimentaria de Naciones Unidas) para 2026–2030, aprobado en junio de 2026 por 116,4 millones de dólares— operará dentro de ese mismo andamiaje, con monitoreo dependiente de canales estatales y sin fiscalización independiente.

5 El impacto recae sobre las políticas sociales: el Estado ha convertido la ayuda internacional en sustituto de la política social (la propia leche subvencionada a menores de 7 años depende ya del Programa Mundial de Alimentos) y en dispositivo de control, con impacto diferenciado sobre personas mayores, mujeres, personas privadas de libertad, familias empobrecidas y comunidades racializadas.

En un escenario de cambio, el desafío central no será atraer ayuda, sino desmontar el monopolio: garantías jurídicas para la acción humanitaria independiente, libertad de asociación, transparencia auditable y tutela judicial efectiva.

1 Planteamiento

La ponencia parte de un supuesto operativo: una situación humanitaria crítica en la que las personas necesitan recibir asistencia de manera inmediata. La pregunta que ordena el análisis es: ¿qué obstáculos encontraría hoy esa asistencia? Esos obstáculos son, precisamente, los desafíos de la asistencia humanitaria y de las políticas sociales en Cuba, y condicionan cualquier escenario de cambio.

El enfoque es doble: (a) jurídico —qué normas rigen la entrada, gestión y distribución de la ayuda y qué estándares internacionales incumplen— y (b) empírico —qué patrones de obstrucción documenta el monitoreo ciudadano de Cubalex y la prensa independiente. Se distingue en todo momento entre hechos confirmados con fuente primaria, hechos documentados por monitoreo y prensa, y alegaciones no verificadas.

2 Contexto: el quiebre de la sostenibilidad de la vida (2020–2026)

El período 2020–2026 configura una crisis estructural y una emergencia humanitaria compleja sin precedentes:²

- Contracción acumulada del PIB estimada en 15 % desde 2020.
- Colapso productivo alimentario 2018–2023: carne de cerdo –95 %, arroz –87 %, frijoles –70 %, leche –58 %; el 70 % del suministro alimentario nacional es importado.
- La canasta familiar normada garantizó en 2023 apenas el 46 % del aporte energético recomendado; los precios del mercado privado superan hasta 11 veces el salario mínimo mensual.
- Éxodo de aproximadamente 1,5 millones de personas entre 2021 y 2024 (de 11,2 a 9,7 millones de habitantes), con erosión del personal técnico y profesional.
- Impacto del huracán Melissa (octubre de 2025) en el oriente del país y colapso energético de 2026, con apagones que afectan a más de la mitad del territorio y déficit extremo de combustible.

En ese contexto, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) estimó en 700.000 las personas necesitadas tras Melissa (octubre de 2025) y anunció asistencia para más de 900.000 (noviembre de 2025); a julio de 2026 reportaba más de 800.000 personas asistidas y 697 toneladas de alimentos distribuidas, con 10 millones de dólares movilizados y 13,6 millones adicionales requeridos.³

3 Las dimensiones de la asistencia humanitaria en Cuba

«el problema no es la ausencia de ayuda, sino un diseño legal que solo admite la ayuda que el Estado controla.»

Sección 3

La ayuda humanitaria entra y circula por cuatro canales de naturaleza jurídica distinta:⁴

a) El corredor estatal (MINCEX–ONU). Único canal plenamente legal. La ayuda intergubernamental y multilateral (PMA, UNICEF, donaciones de México, Rusia, China, Corea del Sur, España, entre otros) entra por los ministerios y se distribuye por las cadenas estatales (bodegas, tiendas, protección social). Es también el canal donde el monitoreo documenta desvío, monetización y racionamiento discrecional.

b) El canal religioso (Cáritas e iglesias). Semi-autónomo y tolerado, pero no exento del marco legal ni del control del partido-Estado. Desde noviembre de 2025 canaliza la ayuda del gobierno de Estados Unidos tras el huracán Melissa —tres tramos: 3 y 6 millones de dólares ya en ejecución, y un paquete anunciado de 100 millones con 60 millones adjudicados a Catholic Relief Services (junio de 2026)—, distribuida por la red parroquial sin pasar por las importadoras estatales. Se examina en detalle más abajo.

c) El canal cívico independiente. Colectas ciudadanas, «viajeros solidarios», organizaciones no reconocidas. Es el canal criminalizado: el DL-16/2020 no admite como receptores a personas naturales ni a organizaciones sin personalidad jurídica reconocida, y el monitoreo documenta decomisos, detenciones y acusaciones penales contra quienes lo practican.

d) El canal familiar y de la diáspora. Remesas y paquetes persona a persona. Excluido de beneficios aduaneros y protecciones legales, pese a ser la vía más rápida entre la diáspora y los grupos más empobrecidos.

Esta tipología permite formular la tesis central: el problema no es la ausencia de ayuda, sino un diseño legal que solo admite la ayuda que el Estado controla.

3.1 El canal religioso, de cerca

Cómo entra y quién la mueve. El circuito está documentado de punta a punta: Catholic Relief Services embarca desde Estados Unidos y la ayuda entra por vía aérea (primer vuelo de carga a Holguín el 14 de enero de 2026; entregas en el aeropuerto Antonio Maceo a la directora de

Cáritas Cuba, Carmen María Nodal; primer vuelo fletado desde Miami el 21 de julio de 2026) y por vía marítima (siete contenedores en febrero de 2026 y cinco más al puerto de Santiago de Cuba en abril). Dentro del país la distribución la ejecutan las Cáritas diocesanas con transporte propio y privado —camiones de matrícula particular, mipymes de transporte, bicitaxis en Bayamo, tractores en Holguín y hasta carretas de bueyes—, no empresas estatales, con censos parroquiales propios de familias damnificadas: 8.800 familias atendidas en las cuatro diócesis orientales, con un 82 % de ejecución a mayo de 2026, expansión a cinco diócesis más en septiembre y cobertura nacional prevista para 2027. Una precisión sobre ese apoyo «privado»: las mipymes operan bajo un marco de autorización, control y revocación estatal —no es objeto de este informe, pero significa que ni siquiera el eslabón privado del transporte escapa del panorama legal de control—, otro factor que condiciona que la ayuda llegue con la inmediatez que una emergencia exige. El canal, sin embargo, no está exento del Decreto-Ley 16/2020: la prensa oficial confirmó que incluso en emergencia la aprobación de donativos corresponde al titular del MINCEX, y el propio ministerio declaró que la ayuda estadounidense se canalizaría «en coordinación con nuestras autoridades»; que cada embarque haya requerido aprobación formal es una inferencia razonable, no un hecho confirmado documentalmente. La propia Iglesia reconoce facilitación estatal puntual: «en algunos momentos nos dieron la gasolina».⁵

Los límites de la autonomía: una relación de subordinación. Que la distribución pase por la Iglesia no significa que el partido-Estado haya renunciado al control. Toda organización religiosa en Cuba —registrada o no— está sometida a la Oficina de Atención a los Asuntos Religiosos del Comité Central del Partido Comunista, que según la Comisión de Estados Unidos sobre Libertad Religiosa Internacional «ejerce un control arbitrario y exige permiso para prácticamente cualquier actividad más allá del culto ordinario»; desde 2022 la duplica en el aparato estatal el Departamento de Atención a las Instituciones Religiosas y a las Asociaciones Fraternales del Consejo de Ministros, creado bajo la dirección de una excuadro de la oficina del Partido —la misma estructura que en 2024 decomisó en el Mariel el contenedor de International Aid Trust destinado a una iglesia evangélica, defendiéndolo como «decisión soberana del Estado cubano»: cuando el destinatario religioso no es tolerado, el mismo Estado confisca. Para sobrevivir en ese entorno, la Iglesia ha sostenido una relación compleja —de subordinación— con el Estado, y ese historial pesa en el imaginario de las personas perseguidas: no como autora de la represión, pero tampoco como el espacio que las resguardó. Lo documentado lo ilustra: el desalojo policial de trece ocupantes de un templo habanero se produjo a petición del Arzobispado (marzo de 2012); el cardenal Jaime Ortega los calificó de «antiguos delincuentes» (Harvard, abril de 2012) y negó que quedaran presos políticos (junio de 2015); un párroco de Aguada de Pasajeros dejó fuera de la misa a ocho Damas de Blanco (junio de 2015); y, en 2026, el obispo presidente de la Pastoral Penitenciaria

visitó en prisión a los presos políticos Félix y Saylí Navarro para transmitirles una propuesta de salida del país, que ambos rechazaron — según denunció la familia en un audio difundido por el Observatorio Cubano de Derechos Humanos. El episodio no permite establecer de quién partió la iniciativa, y no consta la versión de la Iglesia; pero ilustra el papel de la jerarquía como canal de una salida —el destierro— que solo el Estado puede conceder.⁶

¿Llega esta ayuda a las personas perseguidas? No se han documentado denuncias de activistas o familiares de presos políticos excluidos de la distribución de Cáritas, y opositores de alto perfil como José Daniel Ferrer han pedido que la ayuda se entregue por Cáritas antes que por los canales del Estado — una preferencia relativa («mejor la Iglesia que el Estado»), no un aval de que el canal resuelva el problema. La posición de Ferrer no es generalizable: el acceso a la ayuda también es desigual entre los propios activistas — quien tiene perfil público, visibilidad y relaciones tiene más posibilidades de recibirla; los activistas invisibilizados, sin empleo por represalia y en mayor precariedad, son precisamente los que menos llegan, y sobre ellos pesa además la desconfianza que dejó el historial de subordinación de la jerarquía. El riesgo, por tanto, opera en dos planos: en el trayecto y la vigilancia —el Estado impide físicamente a las Damas de Blanco llegar a los templos y castiga la visibilidad de los familiares de presos políticos—, y en el acceso desigual según el perfil. A esto se suma un límite estructural de cobertura que este informe denomina «sombra humanitaria» (análisis propio): Cuba es el país con más fieles por sacerdote del mundo — es decir, la red eclesial es la más escasa del planeta en proporción a su población, con unas 305 parroquias y ~370 sacerdotes para casi diez millones de habitantes—, de modo que un canal anclado en la red parroquial deja necesariamente territorios sin cobertura; las dos primeras fases se concentraron en cuatro diócesis orientales y la cobertura nacional no comenzará hasta 2027.⁷

Conclusión sobre el canal. Hoy la Iglesia—Cáritas es la única vía semiautónoma disponible para distribuir ayuda a escala en Cuba —no se conoce ninguna otra organización fuera del espacio religioso distribuyendo la asistencia del gobierno estadounidense—, y es menos opaca y menos expuesta a la corrupción que el canal estatal. Pero menos control no es ausencia de control, y no puede confiarse ciegamente en que esta vía sea totalmente independiente ni suficiente: el problema no queda resuelto por la existencia de un canal tolerado. Podrían estudiarse y habilitarse otros canales —organizaciones de la sociedad civil, redes comunitarias, entrega directa de la diáspora—, pero mientras no exista la intención del partido-Estado de permitirlos, no va a suceder. Que toda la ayuda de una potencia donante dependa de un único canal, condicionado y de cobertura limitada, es en sí mismo parte del diagnóstico.

4 El marco jurídico como obstáculo: el bloqueo interno normativo

«Aprobación, divisas, importación y aduana: no queda fase del ciclo de la ayuda fuera del monopolio.»

Sección 4

Decreto-Ley 16/2020 «De la Cooperación Internacional» y complementarias (Resoluciones 366 y 367 de 2020 del MINCEX; Resolución 267/2020 del MFP):⁸

- Exclusión de la sociedad civil (art. 7.1): solo personas jurídicas cubanas autorizadas pueden recibir cooperación; las personas naturales, comunidades y organizaciones independientes quedan fuera. Contraviene la libertad de asociación (art. 22 del PIDCP) y el estándar de acceso a recursos para el funcionamiento autónomo de las organizaciones.
- Control centralizado y securitizado (arts. 32–51; Res. 367/2020): la aprobación de todo proyecto pasa por el MINCEX con dictámenes vinculantes del MININT y el MINFAR en el Comité de Gestión, bajo criterios de «seguridad nacional» y «orden interior». La asistencia queda militarizada y sometida a filtro ideológico.
- Captura patrimonial (Res. 366/2020, Anexo II): los activos duraderos y medios de transporte adquiridos con fondos humanitarios se transfieren definitivamente al patrimonio estatal al concluir el proyecto.
- Control financiero y opacidad (arts. 52–54): obligación de operar cuentas bancarias bajo supervisión estatal, sin información pública verificable; la Ley de Transparencia vigente no obliga a rendición de cuentas pública y verificable de las entidades receptoras.⁹
- Indefensión (arts. 4, 32–36, 44.1.i): no existen recursos de impugnación ni tribunales independientes; toda controversia se remite a una «solución amistosa» administrada por el propio ente regulador.

El dispositivo se completó con una segunda generación normativa (2020–2022) que cierra cada eslabón operativo de la cadena: la Resolución 140/2020 del MEP somete la liquidez en divisas de la cooperación al control del Banco Central («Procedimiento para la operatoria de la liquidez proveniente de la cooperación internacional que Cuba recibe», Gaceta Extraordinaria 79, 21-dic-2020); la Resolución 164/2021 del MINCEX (Gaceta Extraordinaria 58, 9-jul-2021, modificada por la Resolución 217/2021) fija el listado cerrado de entidades estatales exportadoras e importadoras de la cooperación; la Resolución 120/2022 del MINCEX (Gaceta



Ordinaria 34, 30-mar-2022) lo amplía autorizando a la Empresa Proveedora del MINAL (PROPE); y la Resolución 14/2022 de la Aduana General (Gaceta Ordinaria 17, 15-feb-2022, que deroga la Resolución 123/2021) supedita la formalización aduanal de las mercancías de la cooperación a los requisitos certificados por el MINCEX. Aprobación, divisas, importación y aduana: no queda fase del ciclo de la ayuda fuera del monopolio.¹⁰

A este núcleo se suman: la Ley de Asociaciones (Ley 54/1985), que niega personalidad jurídica a las organizaciones independientes y funciona como filtro previo; el Código Penal (Ley 151/2022), cuyas figuras (actividad económica ilícita, contrabando, «otros actos contra la seguridad del Estado») se aplican a quienes reciben o distribuyen ayuda fuera del canal estatal; y el marco de la Constitución de 2019 (arts. 4 y 5, irrevocabilidad del sistema y supremacía del PCC; art. 45, limitaciones indeterminadas), que cierra el circuito.¹¹

Estándares internacionales comprometidos: libertad de asociación (art. 22 PIDCP); derecho a un nivel de vida adecuado y a la alimentación (art. 11 PIDESC y Observación General N.º 12 del Comité DESC, que exige remover barreras y garantizar la accesibilidad económica de los alimentos); y los principios humanitarios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia operacional, quebrados cuando el socorro se condiciona al «orden legal establecido» y se filtra por órganos de contrainteligencia.¹²

5 Los obstáculos en la práctica: patrones documentados

La base de Monitoreo de Cubalex registra, entre 2022 y el 22 de septiembre de 2026, 300 eventos bajo la clasificación temática «Ayuda Humanitaria» (dentro de «Alimentación, agua y condiciones básicas de vida») y 20 eventos bajo el incidente «Decomiso de la ayuda o asistencia social o humanitaria».¹³

Año	2022	2023	2024	2025	2026 (a sep.)	Total
Eventos «Ayuda Humanitaria»	2	48	46	70	134	300
Eventos «Decomiso de la ayuda...»	12	2	3	1	2	20

Fuente: base de Monitoreo de Cubalex, corte al 22 de septiembre de 2026.

La escalada de 2025–2026 refleja el binomio Melissa–crisis energética. Del cruce entre monitoreo, prensa independiente y fuentes oficiales emergen siete patrones:

A. Monopolio estatal de recepción y distribución. La ayuda internacional entra por ministerios y se distribuye por canales estatales con criterios discrecionales: en febrero de 2026

el MINCIN anunció que la ayuda enviada por México solo se distribuiría en La Habana, Artemisa, Mayabeque e Isla de la Juventud. Tras el anuncio del huracán Melissa, el gobierno abrió cuentas en bancos estatales para captar donaciones antes de que el ciclón tocara territorio cubano (29 de octubre de 2025), y añadió después cuentas administradas por el MINCEX, sin desglose público de montos ni beneficiarios.¹⁴

B. Condicionamiento político de la ayuda por el partido-Estado. En Cuba, aceptar, canalizar o rechazar ayuda es una decisión del partido-Estado: el artículo 5 constitucional define al Partido Comunista como «fuerza política dirigente superior de la sociedad y del Estado», y sus máximos órganos deciden lo que las instituciones estatales ejecutan. El patrón tiene precedente en 2022: tras el huracán Ian, el Gobierno solicitó de forma inusual asistencia de emergencia a Estados Unidos —según reveló The Wall Street Journal— y aceptó 2 millones de dólares de USAID mientras mantenía la retórica hostil contra esa agencia. En noviembre de 2025, el partido-Estado —a través de un miembro del Buró Político— rechazó inicialmente la ayuda estadounidense post-Melissa exigiendo el fin del embargo; que la ayuda terminara canalizada por la Iglesia católica no significa que haya renunciado a controlarla, control que ejerce sobre el propio distribuidor mediante la Oficina de Atención a los Asuntos Religiosos del Comité Central (sección 3.1). En mayo de 2026, la oferta estadounidense de 100 millones de dólares quedó condicionada —por diseño del oferente y resistencia del receptor— a canales independientes de distribución.¹⁵

C. Decomiso y criminalización de receptores y repartidores. Casos documentados por el monitoreo: ocupación de la ayuda que portaba el opositor Zaqueo Báez, con registro domiciliario y acusación de actividad económica ilícita (julio de 2022); decomiso de 12.000 pesos al esposo de la presa política Angélica Garrido al recoger una ayuda enviada, acusado de «juego ilícito» (agosto de 2022); decomiso en un punto de control de los medicamentos enviados al activista con VIH Alexey Brizo, alegando que eran «para un terrorista» (octubre de 2023); retirada al periodista José Luis Tan de los medicamentos de donación que repartía, con prohibición de llevar donativos (febrero de 2024); detención de la madre de un preso político enfermo de cáncer, despojada de los alimentos que llevaba a la visita (julio de 2025); detención de un ciudadano al recoger medicina para una niña, con ocupación de la medicina y 10.000 pesos (septiembre de 2026). En el plano institucional: decomiso del contenedor enviado por International Aid Trust (Londres) a la Iglesia Evangélica «En Jesucristo Libres» —generador, máquinas de coser, alimentos, sillas de ruedas, valorado en 6.552 dólares—, justificado como «decisión soberana del Estado cubano» (2024), y retención aduanal de equipajes de comida destinados a damnificados de huracán en Artemisa (noviembre de 2024).¹⁶

D. Represión de la solidaridad autoorganizada — la línea histórica. El patrón antecede a la crisis actual y al propio DL-16/2020, como demuestra la investigación verificada de Cubalex

sobre el tornado EF4 que azotó La Habana el 27 de enero de 2019 (8 muertos, más de 190 heridos; Regla, Diez de Octubre, Guanabacoa, San Miguel del Padrón y Cerro). Frente a la movilización solidaria inmediata de artistas, periodistas y emprendedores, el Estado respondió con un dispositivo completo: cerco policial y expulsión de Regla de las integrantes de la Camerata Romeu —dirigida por Zenaida Romeu, por orden de la presidenta del gobierno municipal, al tratarse de «ayuda no autorizada»; hecho confirmado, sin arresto formal—; operativos que paralizaron las entregas particulares en Regla y Luyanó; decomisos en el aeropuerto José Martí de alimentos y lámparas traídos por la diáspora, con la justificación textual de que «aquí el único que va a entregar comida y la ayuda al pueblo es el Gobierno»; el bloqueo de la caravana de artistas (Kamankola, Athanai, Carlos Lechuga), obligada a distribuir bajo tutela de una representante gubernamental; y arrestos de voluntarios: Daniel Llorente, detenido tras prestar ayuda en Diez de Octubre y trasladado forzosamente a Guyana en mayo de 2019, y el cuentapropista Vladimir Turró (PEMEMCUB), detenido y amenazado con cargos penales por ofrecer ayuda gratuita. Mientras bloqueaba la solidaridad, el Estado vendía a los damnificados raciones de comida en carpas oficiales y tanques de agua «con descuento», y condicionó la asistencia a la lealtad política en vísperas del referendo constitucional. La exigencia de «autorización oficial» se sostuvo entonces en la Ley 75/1994 de la Defensa Nacional, la Ley 54/1985 y las regulaciones aduaneras: el DL-16/2020 no inauguró el monopolio del socorro — lo codificó. El antecedente de 2016 (detención del periodista Maykel González Vivero en Baracoa mientras cubría el huracán Matthew) y la reedición tras Ian, Rafael y Melissa confirman la continuidad 2016–2026.¹⁷

E. Desvío, monetización y captura de la ayuda. Venta en divisas de arroz y granos donados por México a 13 dólares el saco en tiendas MLC (La Habana, agosto de 2021); comercialización en bodegas estatales de sardinas y frijoles rotulados como donación gratuita (Cumanayagua, 2024); retención de cargamentos durante meses en almacenes estatales con distribución dosificada (Granma, 2025); racionamiento microscópico de donaciones masivas — un jabón, un rollo de papel higiénico por núcleo— (La Güinera, Arroyo Naranjo, Miramar, 2026); entrega de arroz descompuesto no apto para consumo (Camagüey, 2026). A ello se suman denuncias vecinales de distribución incompleta por funcionarias locales (Encrucijada, Villa Clara, abril de 2026) — estas últimas en calidad de alegación ciudadana.¹⁸

F. Castigo asistencial como represalia política. Retiro de la pensión asistencial al padre de un preso político por visitarlo (marzo de 2022); suspensión de la cuota de leche a un activista campesino como represalia (Holguín, marzo de 2026); incautación de la tarjeta bancaria a la esposa de un preso político tras recibir una ayuda de emergencia. La política social se administra como premio y castigo.

G. Retención y opacidad logística. El Plan de Acción del sistema de la ONU en Cuba (marzo

de 2026) reportó decenas de contenedores con asistencia pendientes de transporte hacia las zonas afectadas por Melissa; en junio de 2026 el propio gobierno reconoció 170 contenedores de ayuda (~6,3 millones de dólares) sin distribuir, atribuyéndolo a la falta de combustible y al embargo. Con independencia de la atribución causal —disputada—, el dato confirma que la ayuda ya presente en el país no llega a sus destinatarios.¹⁹

6 El caso del Programa Mundial de Alimentos: 116,4 millones de dólares dentro del mismo andamiaje

En junio de 2026, la Junta Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos (PMA) aprobó el Plan Estratégico País para Cuba 2026–2030 por 116,4 millones de dólares (1,2–1,7 millones de personas asistidas por año; Estados Unidos y Marruecos votaron en contra), con este desglose: respuesta a choques, 76,5 M; disponibilidad local de alimentos, 12,4 M; protección social y nutrición, 10 M; cadenas de suministro, 17,5 M.²⁰

El análisis jurídico institucional —elaborado sobre el proyecto de 2025 (101 millones) y actualizado tras la aprobación— concluye que la ejecución está condicionada por el mismo marco restrictivo: receptores limitados a entidades estatales, dictámenes de seguridad para aprobar proyectos, monitoreo y mecanismos de queja dependientes de canales gubernamentales, obligación legal de traspasar la custodia de los insumos a importadoras estatales (el PMA está incluso obligado a contratar a las importadoras designadas, como PROPES), riesgo de captura patrimonial de activos y ausencia de fiscalización independiente.²¹ Dos datos ilustran la paradoja: el propio gobierno solicitó en 2024 apoyo del PMA para sostener la leche subvencionada a menores de 7 años —la política social nominalmente universal depende ya de la ayuda internacional—, y el plan reconoce como riesgos la complejidad aduanera, la debilidad logística y las demoras de los interlocutores nacionales.

7 El factor externo en su justa medida: sanciones y sobrecumplimiento

«el marco cubano concentra la ayuda en el eslabón más expuesto a sanciones (el Estado) y castiga precisamente los canales (sociedad civil, diáspora) que las excepciones humanitarias externas sí permiten.»

Sección 7

Un análisis riguroso debe situar el factor externo sin convertirlo en explicación total. El embargo estadounidense contempla excepciones humanitarias operativas: la TSRA (2000) autoriza la venta de alimentos y medicinas (con pago anticipado en efectivo), y las licencias generales de la OFAC cubren remesas, donaciones y proyectos humanitarios (31 CFR 515.570 y 515.575). Los flujos externos hacia Cuba (subsidios, ayuda venezolana, remesas) han sido históricamente cuantiosos. La síntesis defendible es: el factor externo agrava, pero no origina, la crisis ni el bloqueo interno a la asistencia; ninguna de sus disposiciones obliga a Cuba a prohibir la recepción directa de ayuda por su sociedad civil.²²

El cuadro se endureció en 2025–2026: la reinclusión de Cuba en la lista de Estados patrocinadores del terrorismo (enero de 2025), la reedición del memorando presidencial NSPM-5 (junio de 2025) y la Orden Ejecutiva 14404 (mayo de 2026) escalaron a la lista SDN —bloqueo total de activos— a GAESA, al MINFAR y, entre julio y septiembre de 2026, a empresas importadoras estatales como Tecnotex, Tecnoimport, ABAPET y CEXNI, a la Comercializadora de Servicios Médicos Cubanos y al Banco Exterior de Cuba, con la advertencia de sanciones secundarias incluso por tratos con filiales no listadas de GAESA, el MINFAR o el MININT. Aquí está el nudo del argumento equilibrado: PROPES —la importadora designada para los donativos por la Resolución 120/2022— no figura, hasta donde pudo verificarse, en la lista SDN ni en la Cuba Restricted List; pero al obligar a que toda la ayuda pase por importadoras y bancos estatales, el diseño cubano expone cada envío humanitario al riesgo sancionatorio del entorno, y los bancos y navieras tratan cualquier transacción con contraparte estatal cubana como de alto riesgo.²³

Ese riesgo se traduce en sobrecumplimiento (overcompliance): tras su visita oficial a Cuba (11–21 de noviembre de 2025), la Relatora Especial de la ONU sobre medidas coercitivas unilaterales documentó bancos de terceros países que rechazan transferencias lícitas para alimentos y medicinas, cierres de cuentas y prácticas de de-risking; la coalición ACERE reportó que, tras la reinclusión en la lista de patrocinadores del terrorismo, más de 30 instituciones financieras cortaron vínculos con la isla; y el requisito de pago anticipado en efectivo encarece estructuralmente el comercio agrícola autorizado. El sobrecumplimiento afecta a todos los canales —incluido el cívico y el familiar—, lo que refuerza la conclusión de conjunto: el marco cubano concentra la ayuda en el eslabón más expuesto a sanciones (el Estado) y castiga precisamente los canales (sociedad civil, diáspora) que las excepciones humanitarias externas sí permiten.²⁴

8 Impacto en las políticas sociales y en los grupos en riesgo

El monopolio de la ayuda profundiza la vulnerabilidad de forma diferenciada: personas mayores en un país en envejecimiento acelerado; mujeres, sobre quienes recae el trabajo de cuidados y las colas; personas privadas de libertad, universo especialmente desprotegido —las organizaciones humanitarias tienen vedado el acceso a las prisiones y el decomiso de medicinas y alimentos a familiares de presos políticos es patrón documentado—; familias en pobreza sin acceso a remesas; comunidades racializadas y territorios en «sombra humanitaria». La ayuda internacional, capturada por el Estado, sustituye a la política social en lugar de complementarla, y su distribución discrecional (CDR, trabajadores sociales, bodegas) reproduce la lógica de lealtad política.

A la discrecionalidad se suma la indefensión frente a la corrupción: la ciudadanía que percibe desvío o venta de donativos no tiene adónde acudir con garantías. Cuba carece de una institución nacional de derechos humanos acreditada conforme a los Principios de París —no figura con estatus alguno en la tabla de acreditación de GANHRI de diciembre de 2025—; la Contraloría General, encargada de fiscalizar los fondos públicos incluidos los donativos, se subordina a la Asamblea Nacional y al Consejo de Estado, que nombran y revocan a su titular; y el monitoreo independiente está criminalizado. Quien denuncia públicamente se enfrenta al mismo aparato que administra la ayuda: tras el huracán Melissa, el Estado respondió a decenas de protestas por necesidades básicas con detenciones, citaciones y multas. El ciudadano que carece de capacidad investigativa propia solo puede pedir que se investigue —y no existe órgano independiente que pueda hacerlo.²⁵



9 Desafíos para un escenario de cambio

1. Garantías jurídicas para la acción humanitaria independiente: derogación o reforma integral del DL-16/2020 y sus resoluciones; reconocimiento de personas naturales, comunidades y organizaciones no estatales como receptoras legítimas.
2. Libertad de asociación efectiva: sustitución de la Ley 54/1985 por un régimen de registro no discrecional.
3. Desecuritización: exclusión del MININT/MINFAR de la aprobación de proyectos humanitarios.
4. Transparencia y auditoría: publicidad obligatoria de flujos, inventarios y beneficiarios; auditoría ciudadana e internacional independiente; prohibición de monetizar donaciones.
5. Tutela judicial: recursos efectivos y tribunales independientes frente a denegaciones, decomisos y desvíos.
6. Rendición de cuentas independiente: creación de una institución nacional de derechos humanos conforme a los Principios de París, órgano de auditoría autónomo del poder político, monitoreo ciudadano y de organizaciones independientes legalizado, y protección efectiva para quienes denuncian corrupción en la gestión de la ayuda.
7. Participación de la sociedad civil en la reconstrucción de las políticas sociales, orientadas a la dignidad, el cuidado y la protección social, con la experiencia humanitaria independiente como activo y no como delito.



Notas

- 1 Decreto-Ley No. 16/2020 «De la Cooperación Internacional» y Resoluciones 366/2020 y 367/2020 (MINCEX) y 267/2020 (MFP), [Gaceta Oficial No. 85 Ordinaria, 1 de diciembre de 2020](#). ↩
- 2 Cubalex. (2026). *La asistencia humanitaria en Cuba: dinámicas de poder y flujos logísticos (2020-2026)* — informe ejecutivo (Cubalex, documento interno), con datos de CEPAL (2024, 2025) y ONEI (2024). ↩
- 3 Programa Mundial de Alimentos. (2026, 13 de julio). [WFP amplía su respuesta en Cuba tras el huracán Melissa y la crisis energética](#); Programa Mundial de Alimentos. (2025, 3 de noviembre). [Llamamiento regional post-Melissa por 74 millones de dólares](#). ↩
- 4 Cubalex. (2026). *La asistencia humanitaria en Cuba: dinámicas de poder y flujos logísticos (2020-2026)* (Cubalex, documento interno), secciones sobre corredor estatal, canal religioso y canal civil; datos de EE. UU./Cáritas: state.gov, *Proporcionar donaciones privadas de asistencia humanitaria al pueblo cubano tras el huracán Melissa*. ↩
- 5 Circuito logístico verificado el 22-sep-2026: [Cáritas Cuba, Estado de ejecución del proyecto del Gobierno de Estados Unidos para familias damnificadas por el huracán Melissa](#) (fuente primaria del canal); [Departamento de Estado de EE. UU. \(junio de 2026\)](#), anuncio de más de 240 millones a Catholic Relief Services; [Catholic World Report \(12 de febrero de 2026\)](#), llegada de 7 contenedores y (21 de julio de 2026), primer vuelo fletado desde Miami; [elTOQUE, Entre apagones y con apoyo privado: así reparte Cáritas la ayuda humanitaria de Estados Unidos](#) (transporte privado; verificada por resumen, muro anti-robot); sobre el marco: [Granma \(6 de noviembre de 2025\)](#), [mecanismos para recibir donaciones internacionales](#) y [CiberCuba \(4-nov-2025 y 5-jul-2026\)](#), [declaraciones del MINCEX y del Arzobispado de Santiago](#). ↩
- 6 Sobre la Oficina de Atención a los Asuntos Religiosos del Comité Central del PCC y sus facultades: [USCIRF, Annual Report 2025 — Cuba](#) y [Departamento de Estado, International Religious Freedom Report — Cuba 2023](#). Sobre el Departamento del Consejo de Ministros (creado el 17-mar-2022): [Cubadebate \(17 de marzo de 2022\)](#). Decomiso de 2024: [CiberCuba \(2 de julio de 2024\)](#), [confiscación del contenedor de International Aid Trust](#). Historial de la jerarquía: [Global News \(junio de 2012\)](#), [sobre el desalojo de 2012 y las declaraciones de Ortega en Harvard](#); [Público \(junio de 2015\)](#), [declaraciones de Ortega sobre los presos políticos](#); [Diario de Cuba \(junio de 2015\)](#), [expulsión de Damas de Blanco de la parroquia de Aguada de Pasajeros](#); [14ymedio \(2026\)](#), [Félix y Saylí Navarro rechazan la propuesta de exilio](#). ↩



- 7 [El Confidencial Digital \(26 de mayo de 2026\)](#), [oposidores piden que la ayuda se entregue por organizaciones independientes como Cáritas; CiberCuba \(5 de julio de 2026\)](#), [Arzobispado de Santiago: «no ha habido distinción a la hora de dar»](#); sobre el riesgo en el trayecto: [USCIRF 2025](#) (arrestos de Damas de Blanco camino a los templos, enero-febrero de 2024) y [Cubalex \(7 de mayo de 2025\)](#), [Más allá de la celda: la represión política también castiga a las familias](#); densidad parroquial: [El Debate \(6 de septiembre de 2024\)](#), [en Cuba solo hay un sacerdote por cada 20.000 católicos y ACI Prensa \(16 de septiembre de 2026\)](#), [fases y expansión de la distribución](#). El concepto de «sombra humanitaria» es un análisis propio de Cubalex (Cartografía de la asistencia humanitaria, documento interno). ↩
- 8 Decreto-Ley No. 16/2020 «De la Cooperación Internacional» y Resoluciones 366/2020 y 367/2020 (MINCEX) y 267/2020 (MFP), [Gaceta Oficial No. 85 Ordinaria, 1 de diciembre de 2020](#). ↩
- 9 Cubalex. (2026, 21 de enero). [El engaño de la transparencia en Cuba: una ley diseñada para el secreto](#). ↩
- 10 Publicación, vigencia y objeto verificados contra el archivo legislativo de Cubalex y el repositorio Legalis (elTOQUE Jurídico): [Resolución 140/2020 del MEP](#); [Resolución 164/2021 del MINCEX](#); [Resolución 120/2022 del MINCEX](#); [Resolución 14/2022 de la Aduana General de la República](#). ↩
- 11 Ley No. 54/1985 «Ley de Asociaciones» y su Reglamento (Resolución 53/1986 del MINJUS); Ley No. 151/2022 «Código Penal», [Gaceta Oficial No. 93 Ordinaria de 2022](#); [Constitución de la República de Cuba \(2019\)](#), [Gaceta Oficial No. 5 Extraordinaria](#), arts. 4, 5 y 45. Sobre la aplicación penal contra el disenso: Cubalex. (2023). [Protección penal del orden constitucional en Cuba](#). ↩
- 12 PIDCP, art. 22; PIDESC, art. 11; Comité DESC, Observación General N.º 12 (E/C.12/1999/5), párrs. 13 y 15; principios humanitarios (AG ONU, Res. 46/182 y 58/114). ↩
- 13 Cubalex, base de Monitoreo (2022–2026). Conteos por rollup oficial de la base; corte al 22 de septiembre de 2026. Nota de calidad: en 2022 la clasificación de decomiso se aplicó de forma amplia (incluye negaciones de atención a presos políticos); desde 2023 el uso es literal. ↩
- 14 CiberCuba (29 de octubre de 2025 y 4 de noviembre de 2025), sobre cuentas BANDEC y MINCEX para donaciones; monitoreo Cubalex, evento del 17 de febrero de 2026 (distribución restringida de la ayuda mexicana). ↩



- 15 Sobre 2022: [Diario de Cuba \(1 de octubre de 2022\)](#), El Gobierno de Cuba habría pedido ayuda a EEUU tras los destrozos de Ian, según 'The Wall Street Journal' y [Cubonet](#), [Régimen: acepta \\$2 millones de la USAID pero carga contra la organización](#) (ambas confirmadas en navegador). Sobre 2025-2026: El Imparcial (3 de noviembre de 2025); [Cubonet](#) y [14ymedio](#) (noviembre de 2025) sobre la canalización vía Iglesia católica; monitoreo [Cubalex](#), eventos del 13–14 de mayo y 3 de julio de 2026 (oferta estadounidense de 100 millones condicionada a canales independientes). ↩
- 16 [Cubalex](#), base de Monitoreo, eventos de 19-jul-2022, 19-ago-2022, 6-oct-2023, 7-feb-2024, 1-jul-2024, 20-nov-2024, 25-jul-2025 y 9-sep-2026; [Cubalex](#), Equipo Legal, base de casos «Decomiso de la Ayuda o Asistencia Social o Humanitaria». ↩
- 17 [Cubalex](#). (2026). *Monopolio del socorro y criminalización de la solidaridad autónoma: análisis del patrón estatal de obstrucción humanitaria en Cuba (2016–2026)* — investigación interna con 33 fuentes verificadas conforme al ciclo de investigaciones (versión del 22 de septiembre de 2026). Fuentes principales verificadas: [eITOQUE](#), [¿Quién debe gestionar la ayuda a las víctimas del tornado? \(versión archivada\)](#); [14ymedio](#) (3 de febrero de 2019), [reportaje sobre la caravana y las donaciones en Regla](#); [CiberCuba](#) (31 de enero de 2019), [video del decomiso aduanal](#); [CiberCuba](#) (7 de febrero de 2019), [arresto de Daniel Llorente](#); [Cubonet](#), [arresto del directivo de PEMEMCUB](#) (confirmada en navegador); [CiberCuba](#) (29 de enero de 2019), [venta de comida a damnificados en Regla](#); [CiberCuba](#) (8 de febrero de 2019), [incitación al voto SÍ](#); sobre 2016, [14ymedio](#) (27 de octubre de 2016), [interrogatorio del Minint en Baracoa](#). ↩
- 18 Peña Barrios, R. (2026), informe ejecutivo citado, matriz de casos ancla; monitoreo [Cubalex](#), eventos del 6 de marzo y 29 de abril de 2026 (estos últimos, alegaciones ciudadanas). ↩
- 19 OCHA/Sistema de las Naciones Unidas en Cuba. (2026, marzo). [Plan de acción: respuesta a la contingencia energética y los impactos vigentes del huracán Melissa](#); reconocimiento gubernamental de 170 contenedores sin distribuir (junio de 2026, vía prensa). ↩
- 20 Programa Mundial de Alimentos, Junta Ejecutiva, sesión anual de junio de 2026. [Plan Estratégico País Cuba 2026–2030 \(WFP-0000174219\)](#); cobertura: [Diario de Cuba](#), [Cubonet](#) y [La Jornada](#) (27 de junio de 2026). ↩
- 21 [Cubalex](#). (2026). *Informe de análisis jurídico y estratégico sobre el Plan Estratégico País del PMA para Cuba (2026–2030)* — versión actualizada y verificada del 22 de septiembre de 2026 (v1.1), sobre la base del análisis del proyecto WFP-0000167709 elaborado por el equipo jurídico (primera versión: febrero de 2026). Documento interno, con las 19 fuentes



- verificadas y la cadena normativa cotejada contra el archivo legislativo y Legalis. Precisión sobre el voto: las actas de la Junta registran el sentido del voto de Estados Unidos y Marruecos, no sus motivos; las versiones de prensa sobre la motivación marroquí provienen de una única fuente parte interesada y no se asumen como hechos. ↩
- 22 TSRA (2000); 31 CFR 515.570 y 515.575; OFAC FAQs 707, 732 y 797; [CRS R46791, U.S. Agricultural Trade with Cuba](#); USDA ERR-340; Cubalex, Cátedra de Estudio del Embargo, documentos internos citados en el Anexo. ↩
- 23 Acciones de la OFAC verificadas en fuente primaria: [7 de mayo de 2026 \(GAESA y regla del 50 %, FAQs 1251-1256\)](#); [23 de julio de 2026 \(CSMC, UCCM y otras\)](#); [6 de agosto de 2026 \(Tecnorex y Tecnoimport\)](#); [3 de septiembre de 2026 \(Banco Exterior de Cuba, ABAPET, CEXNI\)](#). Marco: [NSPM-5 reeditado \(30 de junio de 2025\)](#) y [republicación de la Cuba Restricted List \(Federal Register, 6 de febrero de 2025\)](#). La ausencia de PROPS en la lista SDN es verificación propia sobre las seis acciones OFAC de 2026; su ausencia de la Cuba Restricted List queda por confirmar contra el texto íntegro de la lista. ↩
- 24 Relatora Especial de la ONU sobre las repercusiones negativas de las medidas coercitivas unilaterales, [declaración de fin de misión — Cuba, 21 de noviembre de 2025](#) y [comunicado del ACNUDH](#); ACNUDH, [Guidance Note on Overcompliance with Unilateral Sanctions](#); ACERE, [sumisión a la Relatora Especial \(7 de noviembre de 2025\)](#); CRS R46791; véase también la contribución de Cubalex a la misión de la Relatora (diciembre de 2025), citada arriba. ↩
- 25 [GANHRI, Accreditation Status Chart \(4 de diciembre de 2025\)](#) — Cuba no figura con estatus A ni B; Constitución de 2019 (régimen de la Contraloría General) y Ley 107/2009 (la CGR recibe instrucciones del Consejo de Estado); sobre la represión de protestas por necesidades básicas tras Melissa: Cubalex, monitoreo de octubre-noviembre de 2025 (34 protestas respondidas con detenciones, citaciones y multas), reseñado en [Martí Noticias \(12 de noviembre de 2025\)](#); patrón de criminalización de la denuncia pública: [HRW, World Report 2026 — Cuba](#). ↩
- 26 *Nota sobre las fuentes internas. Los documentos institucionales citados en este anexo son productos de trabajo de Cubalex. Los informes de análisis se encuentran en proceso editorial y serán publicados como serie a partir de octubre de 2026 en cubalex.org; hasta entonces, pueden facilitarse bajo solicitud razonada. Los datos de la base de monitoreo se citan en forma agregada: los registros individuales no se publican, para proteger a víctimas, familiares y fuentes dentro de Cuba. Las cifras constituyen mínimos verificados al corte indicado.* ↩

Anexo. Fuentes internas de Cubalex utilizadas

Todas las investigaciones y análisis son productos institucionales de Cubalex, elaborados por su equipo jurídico y de investigación.²⁶ El resto de las referencias de este informe se encuentra en las notas al pie, con enlace a cada fuente verificada.

1. Cubalex. (2026). Informe de análisis jurídico y estratégico sobre el Plan Estratégico País del PMA para Cuba (2026–2030), v1.1 actualizada y verificada, 22-sep-2026 (análisis original del proyecto: equipo jurídico, feb-2026). [Documento interno]
2. Cubalex. (2026). Informe de análisis jurídico del Decreto-Ley 16/2020 y su legislación complementaria (asignación 2182; pendiente de incorporar la segunda generación normativa 2020–2022). [Documento interno]
3. Cubalex. (2026). Cartografía de la asistencia humanitaria en Cuba (2020–2026): dinámicas de poder, flujos logísticos y el ecosistema de la precariedad e informe ejecutivo (insumos institucionales de la asignación 2181). [Documentos internos]
4. Cubalex. (2026). Monopolio del socorro y criminalización de la solidaridad autónoma: obstrucción humanitaria en Cuba (2016–2026), caso tornado de La Habana 2019 — investigación verificada, 22-sep-2026. [Documento interno]
5. Cubalex, Equipo Legal. Ficha de incidente: Decomiso de la Ayuda o Asistencia Social o Humanitaria y base de casos asociada. [Documentos internos]
6. Cubalex, Equipo de Monitoreo. Base de Monitoreo 2022–2026, clasificaciones «Ayuda Humanitaria» y «Decomiso de la ayuda o asistencia social o humanitaria». [Corte: 22-sep-2026]
7. Cátedra de Estudio del Embargo: Tabla comparativa de flujos de ayuda externa vs. costos reportados del embargo (1960-2025); Sujetos incluidos, excepciones y brechas estratégicas del embargo; Argumentos a favor y en contra. [Documentos internos]



HUMAN RIGHTS · FREE EXPRESSION · JUSTICE



cubalex.org

Cubalex · 2026