

# La actualización de la política migratoria cubana: ruptura y continuidad

## Heinrich Böll Stiftung

Calle José Alvarado 12  
Col. Roma  
CP 06760  
Del. Cuauhtémoc, México  
D.F.

[www.mx.boell.org](http://www.mx.boell.org)

## La actualización de la política migratoria cubana: ruptura y continuidad

El martes 16 de octubre de 2012 el diario Granma sorprendía a los cubanos con una noticia largamente esperada. La actualización de la política migratoria, resultado de las condiciones del “presente y el futuro previsible”<sup>1</sup>, eliminaba dos engorrosos y obligatorios procedimientos para los viajes al exterior de los cubanos residentes en la isla. A partir del 14 de enero de 2013 serán eliminados el Permiso de Salida—vigente en Cuba desde 1954, cinco años antes del triunfo de la Revolución<sup>2</sup>—para los viajes al exterior, así como el requisito de presentar la Carta de Invitación. Solo se exigirá la presentación del pasaporte corriente actualizado y la visa del país de destino, en los casos que la misma se requiera.

Otro elemento novedoso de esta política consiste en extender a 24 meses la permanencia en el exterior de los ciudadanos cubanos que viajen por asuntos particulares, contados a partir de la fecha de salida del país. El plazo actual es de 11 meses, tiempo después del cual los cubanos que decidan no regresar pierden el carácter de residentes en la isla y con ello el acceso gratuito a servicios como la salud, la educación, y el derecho a la seguridad social. Desde enero de 2013 también se permitirá solicitar prórroga(s) de estancia en el exterior en caso de que se excedan los 24 meses fuera del país, las que serán otorgadas por un consulado cubano.

Serán acreedores de pasaporte los ciudadanos cubanos que cumplan los requisitos establecidos en la Ley de Migración, la cual ha sido actualizada de acuerdo con las medidas adoptadas<sup>3</sup>. Los titulares de pasaporte corriente, expedido con anterioridad a la vigencia de esta decisión, deberán solicitar su actualización sin gravamen alguno. Por otra parte, quienes cuenten con un permiso de salida vigente podrán salir del país sin necesidad de un nuevo trámite.

Los viajes de los menores de 18 años también se facilitan, pues actualmente estos quedan muy restringidos en el caso de salidas temporales del país. Con la nueva ley se elimina cualquier distinción para viajar atendiendo a la edad.<sup>4</sup> Por otra parte se deroga la Ley 989 que permitía la confiscación a favor del Estado de “los bienes, derechos y acciones de los que se ausenten con carácter definitivo del país”, una normativa que ya había perdido efecto con la autorización en 2011 de la compraventa de casas y automóviles.

A pesar de las recientes facilidades para viajar, se mantienen los límites para la salida de personal profesional calificado, así como de aquellos cubanos con acceso a información sensible. Las nuevas regulaciones establecen que los profesionales<sup>5</sup>, candidatos a la emigración, tendrán que obtener una autorización de las autoridades migratorias para poder viajar por razones personales.<sup>6</sup> De esta manera los órganos, organismos, entidades nacionales, organizaciones superiores de dirección empresarial autorizadas y Consejos de la Administración, quedan facultados para controlar el comportamiento del flujo migratorio y la fluctuación de sus cuadros y trabajadores que requieran autorización para viajar al exterior por asuntos particulares. Esta restricción se justifica desde Cuba para “preservar la fuerza de trabajo cualificada para el desarrollo económico, social y científico-técnico del país, así como para la seguridad y protección de la información oficial”.<sup>7</sup>

La decisión significa un elemento de continuidad con las normativas anteriores, que limitaban la salida de médicos, maestros, militares, entre otros profesionales. En un editorial publicado por Granma, junto a la nota informativa que anunció los cambios en la ley migratoria, se explica el alcance limitado de la reforma migratoria por la política de hostilidad del gobierno de los Estados Unidos y, en particular, por sus acciones dirigidas al “robo de cerebros” y el fomento a las salidas ilegales. En el editorial del rotativo se establece que: “Mientras persistan las políticas que favorecen el “robo de cerebros”, dirigidas a despojarnos de los recursos humanos imprescindibles para el desarrollo económico, social y científico del país, Cuba estará obligada a mantener medidas para defenderse en este frente”.<sup>8</sup>

En la nota de Granma, por su parte, se afirma que: “La actualización de la política migratoria tiene en cuenta el derecho del Estado revolucionario de defenderse de los planes injerencistas y subversivos del gobierno norteamericano y sus aliados. Por tal motivo, se mantendrán medidas para preservar el capital humano creado por la Revolución, frente al robo de talentos que aplican los poderosos”. Estados Unidos –país que históricamente ha contado con una populosa comunidad cubana fuera de Cuba<sup>9</sup> – otorga a los cubanos que llegan a su territorio por vía ilegal el tratamiento de refugiados políticos.<sup>10</sup> La Ley de Ajuste Cubano<sup>11</sup> brinda ventajas a los cubanos para obtener la residencia en Estados Unidos, las que no se aplican a nacionales de otros países latinoamericanos. Estados Unidos acepta automáticamente a los cubanos que lleguen de forma ilegal a su territorio, pero limita el número de visas que otorga anualmente a los ciudadanos de la Isla para viajar ese país<sup>12</sup>, a pesar de los diversos programas de visas aplicables a los cubanos que existen.<sup>13</sup>

Si bien la restricción encuentra justificación en la agresiva política norteamericana, la misma genera críticas en la sociedad cubana ante el margen a la discrecionalidad asociado a las decisiones de autorizar o no los viajes personales.

Otra disposición se refiere a la normalización de la entrada temporal de quienes emigraron ilegalmente después de los acuerdos migratorios de 1994 con Estados Unidos, si han transcurrido más de ocho años desde su salida. En igual situación estarán los profesionales de la salud y deportistas de alto rendimiento que abandonaron el país tras 1990, también si han pasado más de ocho años de ese hecho. Se exceptúan quienes salieron a través de la Base Naval de Guantánamo, por razones de defensa y seguridad nacional.<sup>14</sup> Esta normativa deja un sabor agríndice

pues el plazo de tiempo de ocho años actúa como otra restricción que limita el libre flujo de los cubanos.

La nueva ley prevé la ampliación de las causas de repatriación para los que salieron de Cuba con menos de 16 años, así como por otras razones humanitarias. Asimismo, se regularizan las visitas de los que emigraron ilegalmente con menos de 16 años, en cuyo caso no tienen que esperar los ocho años.

La reforma de la política migratoria era una de las más esperadas por los cubanos, afectados durante muchos años por un conjunto de regulaciones restrictivas y largos y costosos procesos para poder viajar al extranjero. La nueva normativa les ofrece una mayor libertad para viajar al exterior y es acogida favorablemente al ser la restitución de un derecho humano y ciudadano inalienable, a pesar de los altos márgenes de discrecionalidad y ambigüedad que se mantienen. La ley se inscribe en el proceso de cambio económico iniciado en 2012, que da la posibilidad a los cubanos de ser dueños de sus propios negocios. Muchos cubanos desean emigrar temporalmente al exterior, reunir los fondos necesarios y regresar a Cuba para establecerse como "cuentapropistas".

Las normativas recientes abren, a su vez, interrogantes disímiles. Entre ellas destacamos: ¿Modificará Estados Unidos su política migratoria hacia Cuba?, ¿modificarán los otros países sus requisitos para autorizar los viajes de cubanos? ¿Cómo se decide quién realiza en Cuba funciones "vitales"? y ¿cuáles son estas? Esta condición de profesional "imprescindible" ¿es permanente?, ¿cuándo caduca? Los ciudadanos cubanos se clasifican, según la normativa, en residentes en el territorio nacional, residentes en el exterior y emigrados. ¿Por qué esta clasificación?, ¿qué justifica los plazos establecidos para la estancia en el país de acuerdo a cada "categoría" de ciudadano, acaso no son todos ciudadanos cubanos? ¿Puede condicionarse el tiempo de estancia de un ciudadano en su país?<sup>15</sup> ¿Los ciudadanos cubanos residentes en la isla que permanecen fuera de Cuba largos periodos seguirán pagando un arancel para mantener su categoría? ¿Qué significa la categoría de "persona sin ciudadanía", citada varias veces en la nueva ley? ¿Qué han de hacer los cubanos residentes fuera de Cuba para regresar a su país? ¿Se eliminará en algún momento el grado de discrecionalidad que persiste en la normativa migratoria cubana?

Estas interrogantes apuntan a algunos de los efectos esperados en la sociedad cubana como consecuencia de las nuevas disposiciones. Muchos cubanos ya planifican su viaje, pero no cuentan con obstáculos o negativas de visa. Ante las restricciones para viajar que aún se mantienen para ciertos sectores dentro de Cuba podría profundizarse el rechazo de los jóvenes a seguir carreras universitarias altamente sensibles a la aplicación de las prohibiciones, como ocurre hoy con las licenciaturas en Educación. Por su parte, aquellos con vocación por la medicina, las ciencias naturales y exactas, por ejemplo, pensarán si vale la pena formarse en estas carreras.

Sin embargo, el impacto mayor puede asociarse a la diferenciación en el seno de la sociedad cubana que tal medida significa. Ahora, además de los cubanos que pueden alojarse en hoteles y comprar casas y automóviles, están aquellos que pueden costearse visitas al extranjero y hacer turismo en el exterior. Estos cubanos, en su mayoría, reciben dinero de familiares y amigos radicados en el extranjero, de

negocios propios “lícitos o ilícitos”, o de empleos relacionados con los sectores más dinámicos en la economía cubana: turismo, empresas con participación de capital extranjero y creación artística bajo gestión independiente, entre otros pocos. La mayoría de los profesionales formados por la Revolución no reciben pagos en divisas, ni perciben salarios lo suficientemente altos como para pagar sus viajes al extranjero. El fenómeno de la pirámide invertida, que coloca en la cima a los menos capacitados por sobre los más preparados, implica que en Cuba la calificación profesional no tiene, necesariamente, relación directa con mejores estándares de vida.

La distancia entre ricos y pobres en Cuba se profundiza, lo que lacera la vocación socialista de su sociedad —continuamente afirmada desde Cuba pero que parece estar, cada vez, más comprometida. Valdría la pena, entonces, pensar qué puede hacerse en Cuba para que todos sus ciudadanos, sin distinción, puedan disfrutar de los beneficios de la nueva política migratoria.

### Notas:

1 “Actualiza Cuba su Política Migratoria”, *Granma*, 16 de octubre de 2012, en <http://www.granma.cubaweb.cu/2012/10/16/pdf/pagina01.pdf> (consultado el 5 de noviembre de 2012)

2 “Contrariamente a una idea preconcebida, no fue el gobierno revolucionario el que instauró el permiso de salida del territorio en 1959. En efecto, como recuerda Max Lesnik, director de Radio Miami, se remonta a 1954 y lo elaboró el régimen militar de Fulgencio Batista. Esta disposición se mantuvo tras la llegada al poder de Fidel Castro para limitar, entre otros, la fuga de cerebros”. Véase <http://bloguerosrevolucion.ning.com/profiles/blogs/la-reforma-de-la-pol-tica-migratoria-en-cuba-por-salim-lamrani> (sitio consultado el 7 de noviembre de 2012)

3 Decreto-Ley n°302, 16 de octubre de 2012. [http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2012/10/ley-migratoria\\_cuba\\_2012.pdf](http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2012/10/ley-migratoria_cuba_2012.pdf) (sitio consultado el 7 de noviembre de 2012)

4 “Respuesta a inquietudes expresadas por la población en lo referente a las nuevas medidas migratorias anunciadas el pasado 16 de octubre”, *Granma*, 19 de octubre de 2012, en <http://www.granma.cubaweb.cu/2012/10/19/pdf/pagina04.pdf> (consultado el 7 de noviembre de 2012)

5 El Decreto establece que son sujetos del tratamiento regulado en este Decreto los comprendidos en las categorías siguientes: a) Cuadros categorizados como directivos superiores y directivos en los aparatos centrales de los órganos, organismos, entidades nacionales, consejos de la Administración y organizaciones superiores de dirección empresarial, así como los directivos y ejecutivos que se desempeñan en actividades vitales para el desarrollo económico, social y científico-técnico del país y en cargos con facultades decisorias sobre los recursos financieros y materiales; b) graduados de la educación superior que realizan actividades vitales para el desarrollo económico, social y científico-técnico del país en los programas estratégicos, proyectos de investigación y servicios de salud; c) técnicos de nivel medio especializados que realizan actividades vitales para mantener los servicios de salud y la actividad científico-técnica; d) atletas de alto rendimiento, técnicos y entrenadores vitales para el movimiento deportivo cubano.

6 Decreto n°306 del Consejo de Ministros, 16 de octubre de 2012. [http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2012/10/ley-migratoria\\_cuba\\_2012.pdf](http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2012/10/ley-migratoria_cuba_2012.pdf) (sitio consultado el 7 de noviembre de 2012)

7 Decreto-Ley n°302, 16 de octubre de 2012. [http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2012/10/ley-migratoria\\_cuba\\_2012.pdf](http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2012/10/ley-migratoria_cuba_2012.pdf) (sitio consultado el 7 de noviembre de 2012)

8 Un sector particularmente sensible han sido los profesionales cubanos de la salud. En 1959, Cuba tenía 6.286 médicos. De ellos, 3.000 eligieron abandonar el país para ir a Estados Unidos atraídos por las oportunidades profesionales que les ofrecía Washington. En nombre de la guerra política e ideológica que la oponían al nuevo gobierno de Fidel Castro, la administración Eisenhower decidió vaciar a la nación de su capital humano, hasta crear una grave crisis sanitaria. La política de atracción a los médicos se mantiene en la actualidad. Desde 2006, el Programa Médico Cubano (CMPP), que estableció la administración Bush y que mantiene Barack Obama, tiene como propósito incitar a los médicos cubanos en misión en el exterior a abandonar su puesto de trabajo con la oferta de ejercer su profesión en Estados Unidos, privando a la nación cubana de un valioso recurso humano. Véase Salim Lamrani, *La reforma de la política migratoria en Cuba*, en <http://bloguerosrevolucion.ning.com/profiles/blogs/la-reforma-de-la-politica-migratoria-en-cuba-por-salim-lamrani> (consultado el 7 de noviembre de 2012)

9 Los cubanos residentes en el exterior constituyen aproximadamente el 12.5 % de la población cubana (1.4 millones sobre una población de 11,2 millones). Cerca del 85.7% vive en Estados Unidos. ... La presencia de cubanos es mayoritaria en el estado norteamericano de La Florida, al menos desde 1870. En 1870 en los Estados Unidos se registraron 12 000 inmigrantes cubanos, frente a una población en Cuba de aproximadamente 1 445 000 habitantes. En 1890 en los Estados Unidos se registraron 20 000 inmigrantes cubanos, cuando Cuba tenía alrededor de 1 600 000 habitantes. (...) De 1950 a 1959, 73 221 cubanos obtuvieron la residencia permanente en Estados Unidos. Véase <http://lapupilainosomne.wordpress.com/2012/10/22/la-politica-migratoria-cubana-y-su-contexto-videos-y-cronologia/> (consultado el 7 de noviembre de 2012)

10 Desde 1959 ha utilizado el fenómeno migratorio como herramienta para desestabilizar al nuevo gobierno cubano, acogiendo en un primer tiempo a criminales y funcionarios del régimen militar de Batista, pero también favoreciendo la fuga de cerebros. "En contraste con la educación en Cuba en la década del 1950, donde según el Censo de 1957 un 1 % de la población adulta disponía de un título superior, un 3 % había cursado años de universidad, un 44 % se encontraba entre la primaria y el bachillerato, y un 52 % no había logrado terminar los estudios primarios; entre los que marcharon a Estados Unidos en los primeros tres años de la Revolución sólo 4 % no había completado la primaria, un 60 % tenía años de bachillerato, un 23,5 % había llegado a la universidad, y un 12,5% era graduado universitario". Véase <http://lapupilainosomne.wordpress.com/2012/10/22/la-politica-migratoria-cubana-y-su-contexto-videos-y-cronologia/> (consultado el 7 de noviembre de 2012)

11 Las principales normativas que identifican el tratamiento inmigratorio preferencial hacia los cubanos en Estados Unidos son: Ley de Ajuste Cubano (1966); Manipulación de los Acuerdo Migratorio (1994) y Declaración Conjunta (1995); Política de "pies secos/pies mojados" (1995). Véase <http://lapupilainosomne.wordpress.com/2012/10/22/la-politica-migratoria-cubana-y-su-contexto-videos-y-cronologia/> (consultado el 7 de noviembre de 2012)

12 La Ley de Ajuste Cubano, adoptada el 2 de noviembre de 1966 por el Congreso estadounidense, establece que todo cubano que entre legal o ilegalmente en Estados Unidos, pacífica o violentamente, el 1 de enero de 1959 o después, consigue automáticamente al cabo de un año el estatus de residente permanente y diversas ayudas sociales. Sin embargo, en vez de otorgar una visa a todo candidato a la emigración, lo que respondería plenamente a la filosofía de la ley, Estados Unidos limita su número a 20.000 por año, conforme a los acuerdos firmados con La Habana en 1994. Véase <http://>

[bloguerosrevolucion.ning.com/profiles/blogs/la-reforma-de-la-pol-tica-migratoria-en-cuba-por-salim-lamrani](http://bloguerosrevolucion.ning.com/profiles/blogs/la-reforma-de-la-pol-tica-migratoria-en-cuba-por-salim-lamrani) (consultado el 7 de noviembre de 2012)

13 Estados Unidos tiene cinco programas de otorgamiento de visados de inmigrantes aplicables a los cubanos: Programa de los Estados Unidos para Refugiados (United States Refugee Program); Programa de Visados de Diversificación de Inmigrantes, conocido como "lotería internacional" (Diversity Lottery Visa Program); Familiares inmediatos de ciudadanos o residentes legales permanentes (Family-Sponsored Immigrants), Programa Especial para la Emigración de Cubanos (Special Cuban Migration Program), conocido como el "bombo o sorteo"; Programa de Reunificación Familiar de Cubanos Bajo Palabra (Cuban Family Reunification Parole) Programa de Profesionales Cubanos de la Medicina Bajo Palabra (Cuban Medical Professional Parole Program). Véase <http://lapupilainsomne.wordpress.com/2012/10/22/la-politica-migratoria-cubana-y-su-contexto-videos-y-cronologia/> (consultado el 7 de noviembre de 2012)

14 Véase [http://www.sintesis.mx/oaxaca/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10802&catid=42:internacional&Itemid=61](http://www.sintesis.mx/oaxaca/index.php?option=com_content&view=article&id=10802&catid=42:internacional&Itemid=61) (sitio consultado el 7 de noviembre de 2012)

15 Artículo 47.1. Capítulo II "De las entradas al territorio nacional", Edición actualizada del Decreto n.26 [http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2012/10/ley-migratoria\\_cuba\\_2012.pdf](http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2012/10/ley-migratoria_cuba_2012.pdf) (sitio consultado el 7 de noviembre de 2012)