

# ANDINA MIGRANTE

Boletín del Sistema de Información sobre Migraciones Andinas - FLACSO Sede Ecuador - N.º 16 - Septiembre 2013

## Presentación

El Boletín AndinaMigrante número 16 analiza la migración cubana hacia la región Andina y Latinoamérica, en relación a las estructuras políticas y legales que atraviesan la movilidad de las personas cubanas en origen, en tránsito y en los distintos destinos. El *Dossier central* parte del escenario global y regional caracterizado



[http://www.elcomercio.com/seguridad/cubanos-entrado-Ecuador-ultimos-anos\\_0\\_671333085.html](http://www.elcomercio.com/seguridad/cubanos-entrado-Ecuador-ultimos-anos_0_671333085.html)

por flujos migratorios poco estudiados como los norte-sur, sur-sur e intra-regionales para explicar los distintos tipos y casos de migración cubana existente ya desde los años ochenta, desmitificando la magnitud de la última ola migratoria hacia el Ecuador y otros países.

El artículo considera que las políticas migratorias y los marcos legales, tanto de Cuba como de los países de destino, han delineado de forma importante, aunque no exclusiva, la manera en que ocurre la migración cubana; así por ejemplo los estímulos y preferencias de la normativa estadounidense para la población cubana, sumada a las limitaciones para una integración plena en destinos como los andinos, y la misma normativa cubana que imposibilita el retorno, hacen que los países andinos se conviertan en muchos casos en espacios de tránsito de los migrantes. En ese sentido, la normativa ecuatoriana en materia de migración no es la excepción pues, pese a la apertura del discurso político, muestra grandes contradicciones reflejadas en los intentos de reducción de la presencia de ciertos extranjeros en el país. Finalmente, el *Dossier central* aborda otros elementos importantes que reflejan las dinámicas de construcción de los 'otros' y de las identidades localizadas, espacializadas y estratégicas.

En la sección *Migración y cultura* comentamos el mediometrage independiente de Humberto Padrón, que muestra a una familia cubana promedio grabando un video para su hijo Raúl, quien ha migrado a Estados Unidos. La dinámica de las interacciones de los miembros de esta familia ponen en evidencia una gran gama de elementos alrededor de la migración: imaginarios, estructuras sociales y políticas, afectos y emociones.

Tanto la sección de *Reseña* como la de *Coyuntura* aluden a la política migratoria de la Isla. En el primer caso se reseña el libro *Cuba hoy ¿Perspectivas de cambio?*, coordinado por Beatriz Bernal Gómez, y en particular el artículo de Nivia Marina Brismat que analiza precisamente el origen y el desarrollo de la política migratoria insular, así como sus impactos en los flujos migratorios a lo largo del tiempo. En *Coyuntura* se presenta un análisis de la última reforma migratoria cubana de 2013, sus antecedentes e implicaciones.

El boletín se cierra con una bibliografía especializada sobre la migración cubana y flujos intra-regionales.

## Sumario

### Tema central

Probando suerte en el Sur:  
Migración cubana en los  
Andes y Latinoamérica  
Ahmed Correa Álvarez  
Página 2

### Migración y cultura

Video de familia  
Lucía Pérez Martínez  
Página 15

### Reseña

Cuba hoy ¿Perspectivas de  
cambio?  
Gabriela Sarzoza  
Página 16

### Coyuntura

Una lectura de la reforma  
migratoria en Cuba  
Lilium Fiallo  
Página 17

### Bibliografía seleccionada

Sobre migración cubana  
y flujos  
intra-regionales  
Página 19



**FLACSO**  
ECUADOR

## COYUNTURA

## Una lectura de la reforma migratoria en Cuba

Liliam Fiallo

El pasado 16 de octubre de 2012 fueron promulgadas en la Gaceta Oficial de la República de Cuba No. 44<sup>1</sup> un conjunto de normas jurídicas que introdujeron profundos cambios en la política migratoria cubana.

Sin embargo, para entender este cambio legislativo es necesario conocer los antecedentes de la ley migratoria. Anclada en el contexto sociopolítico de los años 60 y 70, la legislación anterior operaba en el marco de un discurso de 'traición a la patria' que recaía sobre los emigrantes cubanos. En 1976 salió a la luz la Ley 1312, Ley de Migración; sin embargo, no fue en esta norma donde se evidenció la subyacente concepción oficial en torno a la migración, sino en la Ley 989, en vigor quince años atrás.

Esta ley, desde sus fundamentos de hecho planteó "que algunas personas pertenecientes a clases afectadas por las medidas revolucionarias con imperdonable desdén por la Patria, habían abandonado el país" (sic). Tal afirmación operó como marco justificativo para medidas restrictivas: se estableció una autorización administrativa previa mediante la cual el Ministerio del Interior (MinInt) otorgaría Permisos de Salida y Permisos de Regreso a las personas que desearan movilizarse; y se estableció la condición de Salida Definitiva del país por 'abandono' en el caso que los ciudadanos se ausentaran por un tiempo mayor al autorizado, lo que traía como consecuencia la confiscación de sus bienes muebles o inmuebles a favor del Estado, entre otras medidas.

La misma Ley otorgó al MinInt la potestad reglamentaria para dictar resoluciones pertinentes en este ámbito, lo cual condujo a un entramado de normas administrativas, algunas de ellas no publicadas.

El desgaste económico del país (principalmente en el Período Especial) transformó el contexto que había dado legitimidad a esta normativa pero, aun así, esta se mantuvo sin alteraciones durante la nueva migración de los años 90, la cual dejó de tener el matiz político de las oleadas migratorias anteriores.

La llegada a la presidencia de Raúl Castro en el 2008 marcó el inicio de un ciclo de reformas

administrativas. No obstante, en los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, de abril de 2011, aprobados en el Sexto Congreso del Partido Comunista de Cuba, y los cuales resultaron de un amplio debate de la ciudadanía sobre aspectos que debían ser modificados para el mejoramiento del modelo socialista, no fueron acogidas las propuestas relativas a la política migratoria.

En la sesión plenaria de la Asamblea Nacional del Poder Popular de agosto de 2011, el presidente anunció que se había avanzado en la reformulación de un conjunto de normativas reguladoras de la política migratoria, "ajustándolas a las condiciones del presente y el futuro previsible" (Castro, 2011a). Del mismo modo, en el plenario de diciembre planteó "la invariable voluntad de introducir paulatinamente los cambios requeridos en esta compleja temática, sin dejar de valorar en toda su integralidad los efectos favorables y desfavorables de cada paso que demos" (Castro, 2011b).

"La política injerencista y subversiva del gobierno de los Estados Unidos" (Castro, 2011b) fue dada como la principal causa para guardar cautela en la implementación de estas medidas, desconociendo con esta declaración los diversos destinos que tiene la migración cubana y la agencia de los migrantes. Así, el discurso oficial sobre la migración cubana entrecruzaba dos aristas con respecto



1 Para comenzar a cumplir efectos a partir del 14 de enero de 2013.

a la condición de las personas migrantes: la de 'traición a la patria' y la de 'víctimas del Imperio'.

Dados estos antecedentes, la nueva normativa promulgada en octubre de 2012 es expresión de un cambio radical en la política migratoria cubana. El Decreto-Ley No. 302 modifica la legislación anterior en elementos neurálgicos: eliminación del *Permiso de salida*; supresión del requisito *Carta de invitación*; extensión a 2 años renovables del tiempo de estancia fuera de Cuba, previo a la adjudicación de la *Salida definitiva*; y eliminación del pago de *Prórroga del permiso de salida* (que significaba un pago por cada mes de estancia en el exterior, con un límite de 11 meses). Además se instauró la posibilidad de que menores de edad salgan temporalmente del país. También ordenó a las personas que tuvieran pasaportes vigentes a la fecha que, a partir de la entrada en vigor de la normativa, acudieran a un proceso de actualización de los mismos en las oficinas de migración.

Asimismo, a tenor del Decreto 305, se flexibilizan los trámites para quienes había sido extendida la *Salida definitiva* y que pretendieran restablecer su residencia en Cuba. Mientras, el Decreto 306 regula "el tratamiento hacia los cuadros, profesionales y atletas que requieren autorización para viajar al exterior" (sic), trámite que opera como autorización administrativa para estos casos. No obstante, se da un cambio importante: la descentralización de la facultad para otorgar el *Permiso de salida*. Ahora no es el MinInt el encargado de extenderlo, sino "los jefes de los órganos, organismos, entidades nacionales, consejos de la Administración y organizaciones superiores de dirección empresarial autorizadas, en lo adelante jefes facultados" (Art. 1, Decreto 306).

Sin embargo, pocos días antes de cobrar vigencia la nueva normativa migratoria, en el informativo de televisión *Al Derecho*, emitido el 8 de enero de 2013, el segundo jefe de la Dirección de Inmigración y Extranjería dio detalles sobre los trámites migratorios, introduciendo aperturas en la normativa existente. Así, se eliminó el trámite de actualización de pasaportes; se permitió a los médicos cubanos la salida temporal (trámite para el que antes debían esperar al menos 5 años desde la solicitud); y fue aceptada la posibilidad de obtener la ciudadanía en otros países e incluso beneficiarse de los privilegios migratorios en territorio estadounidense.

Sin duda, la nueva normativa es parte de un proceso de mayor apertura del actual gobierno de Raúl Castro y salda una antigua deuda con el pue-

blo cubano, tanto con los residentes en el exterior como con los migrantes y sus familiares. Aun así, el discurso que acompaña a la actual normativa no introduce un giro radical en la visión del Estado sobre la migración: no reivindica a los migrantes como afectados por la crisis y tampoco los reinserta en la vida política nacional. Sin embargo, es una medida coherente con el actual proceso de flexibilización y despaternalización que se opera en el Estado desde que Raúl Castro asumiera la presidencia.

Los impactos para Cuba de todas estas medidas serán difíciles de prever a largo plazo. En el corto, la migración dejará de ser vista como un paso sin retorno y, en consecuencia, permitirá que los migrantes cubanos no vivan este proceso como una pérdida de sus derechos de residencia y de ciudadanía. También, en el corto plazo, puede conllevar un aumento en el flujo emigratorio y una baja migración de retorno. Así mismo, puede impactar la economía, en tanto las remesas constituyen la mayor entrada de dinero al país, aunque tampoco puede desestimarse la emigración de la fuerza de trabajo en edad laboral.

## Bibliografía

- Castro, R. (2011a). Discurso en sesión plenaria de la Asamblea Nacional del Poder Popular de 1º de agosto de 2011.
- Castro, R. (2011b). Discurso en sesión plenaria de la Asamblea Nacional del Poder Popular de 23 de diciembre de 2011.
- Ley No. 989. Palacio de la Presidencia, en la Habana, a 5 de Diciembre 1961.
- Ley No.1312 de 20 de Septiembre de 1976.
- VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (abril de 2011). Lineamientos de la política económica y social del partido y la revolución en <http://www.cubadebate.cu/noticias/2011/05/09/descargue-en-cubadebate-los-lineamientos-de-la-politica-economica-y-social-pdf/>
- Decreto-Ley No. 302. En *Gaceta Oficial* 44, de 16 de octubre de 2012
- Decreto No. 305. En *Gaceta Oficial* 44, de 16 de octubre de 2012
- Decreto No. 306. En *Gaceta Oficial* 44, de 16 de octubre de 2012
- Programa *Al Derecho* del 8 de enero del 2013 en: <http://teleyradio.blogia.com/2013/010802--derechosdecuba-en-video-programa-al-derecho-sobre-politica-migratoria-en-cuba.php>