



Título: Migración externa y política migratoria cubana. Un análisis a diez años de la modificación de la Ley No.1312/76 de Migración.

María Carolina Bustamante Salazar

Licenciado en Derecho y Máster en Migraciones Internacionales y Emigración Cubana- UH

Profesora e Investigadora Auxiliar

Filial DIIE - ISMI “Eliseo Reyes Rodríguez, Capitán San Luis”

Correo electrónico: mkbusta1914@gmail.com

Resumen

En enero del 2013 la República de Cuba ponía en práctica la decisión del Gobierno Revolucionario de actualizar al contexto social procedimientos para la salida al exterior de los residentes en la Isla como parte del proceso de actualización de la Política Migratoria, modificando la Ley 1312/76 de Migración.

La necesidad de atemperar las leyes y procedimientos migratorios del país era un secreto a voces y un reclamo de los actores claves del proceso migratorio. El estado de opinión social situaba las medidas como el principal cambio en la sociedad cubana.

Si bien la adecuación de la política y disposiciones migratorias han transcurrido paulatinamente a lo largo de la historia de gestión migratoria del país, la necesidad y actualidad investigativa del estudio está dada a lproceso legislativo que se desarrolla desde la aprobación, en 2019, de la Constitución de la República y que impuso, entre otras, la elaboración de legislaciones asociadas a la migración; en proceso.

La investigación se traza como objetivo: “Analizar la migración externa y la política migratoria cubana a partir de los referentes teóricos internacionales que contribuyan a encauzar las propuestas legislativas para la efectiva gobernanza migratoria nacional”.

El estudio documental, como método esencial, permitió establecer una cronología del desarrollo de este proceso en el período 2013-23, tipificar la política migratoria, identificar tendencias en el patrón migratorio y señalar elementos a tener en cuenta para la iniciativa legislativa del derecho sobre migraciones en Cuba.

Palabras Claves: Política migratoria, migración internacional, migración externa, gobernanza migratoria.



Introducción

En el contexto internacional globalizado son las migraciones humanas uno de los principales retos y preocupaciones de los Estados. Debido a la magnitud¹, causas² y actores³ del hecho migratorio, así como la repercusión del mismo en las relaciones políticas y económicas internacionales, la temática ha alcanzado una relevancia, sin precedentes, en la comunidad internacional.

Dada su esencia transnacional, el proceso migratorio externo abarca, al menos, a dos sociedades (de origen y destino) aunque la práctica de los desplazamientos poblacionales recientes conciben cada vez más a países de tránsito migratorio, involucrando, progresivamente, a más Estados como sujetos del proceso.

Las crecientes disparidades económicas a escala global y la repercusión de este factor en la cotidianidad⁴, son causal que media en las decisiones migratorias contemporáneas.

En consecuencia, las políticas migratorias responden al enfoque de los Estados en interés de los objetivos nacionales, se derivan de y se vinculan con las políticas públicas que desarrollan estos en el orden social, laboral, económico y cultural, entre otros; de ahí que para su implementación y control, requiera de legislaciones que las visualicen y ofrezcan la autoridad que se requiere para gobernar el proceso en sí y su influencia en otros sectores sociales.

En Cuba, desde el triunfo revolucionario de enero de 1959, la política migratoria nacional ha estado regida por un marcado carácter defensivo, motivado, en gran medida, a que los movimientos poblacionales quedaron inmersos en el entramado de un conflicto de esencia “Soberanía vs Dominación” entre Cuba y los Estados Unidos de América (EEUU), principal país receptor histórico de la emigración cubana.

Si bien el patrón migratorio externo cubano cambió en 1930, tomando un rasgo emigratorio que se ha mantenido como una constante en su evolución histórica por casi una centuria, durante la segunda mitad del siglo XX adquiere características más pronunciadas, que distinguen el fenómeno no sólo a nivel regional sino también en el ámbito internacional a partir de que el lugar

¹Se estima un total de 281 millones de migrantes internacionales, según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en su informe 2022.

²Existe una multicausalidad en la toma de decisión para cambiar de residencia (OIM, 2023).

³Dentro de los actores del fenómeno migratorio son los migrantes los de mayor interés si tenemos en cuenta las características socio-demográficas de los grupos con mayores oportunidades de obtener un visado a razón de las políticas selectivas que emplean los principales receptores de la migración mundial y que al mismo tiempo generan la pérdida de un recurso humano indispensable para el desarrollo de las sociedades de origen, por ser los jóvenes, los profesionales, las mujeres en edad reproductiva los principales exponentes.

⁴ Se asumen el concepto de cotidianidad aportado por Consuelo Martín (2006) cuando expresa que es: “la expresión inmediata en un tiempo, ritmo y espacio concretos, del conjunto de actividades y relaciones sociales que, mediadas por la subjetividad, regulan la vida de la persona, en una formación económico social determinada, es decir en un contexto histórico social concreto”



ocupado por los migrantes, como sujetos activos del proceso, quedó cautivo de las conflictivas relaciones que marcan las políticas y regulaciones migratorias entre ambos países desde ese momento, influyendo en la magnitud y composición de los flujos, así como en sus tipologías y direccionalidad geográfica predominante.

Los elementos coyunturales y las transformaciones estructurales en el país emisor, que desde un enfoque histórico estructural permitirían vislumbrar una relación entre determinados comportamientos migratorios externos del país y procesos globales, quedaron subsumidos en la dinámica del conflicto, que ha marcado la dimensión de seguridad que conserva la cuestión migratoria para Cuba y se refleja en el carácter defensivo de su política y la rigidez de la normativa migratoria a pesar de las constantes flexibilizaciones que por la parte cubana se aprecian en el orden práctico legislativo, con mayor visibilidad desde el año 2003⁵ (con relación a la entrada) y en 2013 en cuanto a las salidas de los residentes en la Isla, fecha que se toma de referencia para el presente análisis (Bustamante y Sorolla, 2016).

Desarrollo

a) Migración externa cubana, antecedentes necesarios

Las migraciones humanas son un hecho social, se asume esta idea desde los postulados de la teoría histórica estructural enunciada por Anibal Quijano (1966):“...las migraciones no pueden ser explicadas en sus causas sino se vinculan con el proceso de cambio social al que se encuentran articuladas...”.

Se hace imprescindible para cualquier análisis de la migración cubana y sus métodos de gestión, con independencia del periodo de estudio, conocer el contexto económico y sociopolítico en que se suscitaron y no guiarse únicamente por estadísticas o medidas extraídas en su mayoría de contexto, lo que tergiversaría la objetividad y percepción del fenómeno.

Cuba es un país emisor de flujos de población, con un saldo migratorio externo predominantemente negativo desde la década del 30' del pasado siglo cuando cambia su patrón migratorio por la crisis económica mundial que frena el proceso inversionista que se había iniciado en la Isla y que había propiciado una política de promoción inmigratoria para atraer fuerza laboral. Según censo de población de 1899 al 1931 en Cuba la población se multiplicó 2.5 veces⁶ a partir de la política migratoria aplicada, que puede conceptualizarse como de promoción y selectividad migratoria asociada a grupos etarios, lo que aceleró la fuerza laboral y el crecimiento poblacional.

⁵ En 2003, el entonces canciller cubano durante su gira por EEUU anunciaba ante la comunidad cubana radicada en el exterior que se flexibilizaban los procedimientos para la entrada al país de los cubanos emigrados y que en la práctica se eliminaban los permisos de entrada establecidos para los viajes a Cuba. El conjunto de medidas aprobadas en ese contexto respondían a la actualización de la política migratoria cubana con relación a la entrada y permanencia en el país de sus nacionales emigrados.

⁶ La población en Cuba creció de 1.6 millones en 1899 a 4 millones en 1931, de los cuales 1 millón eran inmigrantes. Fuente: ICRT 2023. Cuba en cifras antes y después del triunfo de la Revolución, <https://www.radiorebelde.icrt.cu/50revolucion/estadisticas.html>.



XV Seminario de Relaciones Internacionales ISRI 2024

“Las relaciones internacionales en el mundo actual: Desafíos y oportunidades”

Este cambio en el patrón migratorio respondía a la causal económica por la que atravesaba el país y a las medidas que ante la crisis adoptaron los gobernantes para encausar la situación social.

En lo sucesivo en el ámbito social, se combinaba la decisión de emigrar, la repatriación (en ocasiones forzosas de los inmigrantes) y la imposición de leyes antiinmigrantes para contener los flujos de entrada y privilegiar el acceso laboral a los ciudadanos cubanos.

Es importante en la comprensión del análisis posterior sobre la migración cubana señalar que, aparejado a los lazos familiares y sociales que se establecieron y que favorecieron el ir y venir entre ambos países, cualquier análisis sobre ésta problemática pasa inexorablemente por la política de hostilidad que el gobierno de EE.UU. desarrolla contra el país desde 1959, “...dicha política ha incluido desde campañas mediáticas y “robo de cerebros” hasta atentados terroristas, sabotajes y agresiones de todo tipo...”. (Granma, 2012)

Si bien existen lazos migratorios históricos entre Cuba y los EE.UU. anteriores al proceso social revolucionario en la mayor de las Antillas, ha sido clave en los flujos de migración cubana, la posición mantenida por el gobierno norteamericano, desde 1959, consistente en: politizar el tema migratorio cubano y adoptar una política inmigratoria diferenciada y preferente respaldada en legislaciones y/o medidas que responden a sus intereses desestabilizadores y convierten el hecho migratorio en instrumento de subversión contra Cuba, fabricando matrices de opinión que presentan a los cubanos como personas que huyen del país por crisis política, social, migratoria y humanitaria. (Fraga y Bustamante, 2016).

De manera general los estudios reconocen una multi causalidad del fenómeno y recientemente la Organización Internacional sobre Migraciones (OIM), de la Organización de Naciones Unidas (ONU), menciona como razones que impulsan la migración, las vinculadas a: demográficas (dinámica de población, estructura familiar); económicas (pobreza, mercado laboral); desarrollo humano (educación y servicios sanitarios); medioambientales (cambio climático, catástrofes naturales); seguridad (guerra, persecución política); supranacionales (globalización, vínculos transnacionales); político-institucionales (infraestructuras públicas, política migratoria); socioculturales (normas y vínculos culturales) e individuales (recursos personales, género) (OIM, 2023); en el caso cubano la autora considera que las oleadas migratorias estarán condicionadas además, por:

La postura del país destino (EE.UU.) con relación a:

- ✓ Las características de la política exterior en cada administración norteamericana.
- ✓ El número de visas otorgadas para las salidas legales desde Cuba.
- ✓ La gestión de la política inmigratoria estadounidense en relación con los tratos preferenciales al migrante cubano.
- ✓ Las presiones políticas de la mafia derechista asentada en Miami.
- ✓ La actividad enemiga y la propaganda de estímulo a las salidas ilegales.



XV Seminario de Relaciones Internacionales ISRI 2024

“Las relaciones internacionales en el mundo actual: Desafíos y oportunidades”

- ✓ El estímulo a la desobediencia cívica en Cuba, como medio afín para la manipulación de los propósitos de obtención de visado.

La posición del país origen (Cuba) en cuanto a:

- ✓ La eficacia en las políticas sociales.
- ✓ Las diferencias en las percepciones y acciones sobre la gobernanza migratoria en la Isla a diferentes niveles sociales.
- ✓ Las políticas institucionales y sectoriales sobre la movilidad poblacional⁷ y su coherencia con la política nacional.

Entre los hechos significativos que antecedieron e impactaron en el período de estudio (2013 – 2023) se encuentran:

Desde la década de los 90' se observan rasgos de patrones migratorios tendentes a la temporalidad de los flujos, aunque predominaba la emigración.

En diciembre de 2007 el Parlamento español aprobó la denominada “Ley de la Memoria Histórica Española”, Disposición Adicional 7ª de la Ley 52/2007 conocida como «Ley de nietos» y que posibilitaba la adquisición de la ciudadanía española a los descendientes de españoles emigrados, en consecuencia los flujos migratorios se diversificaron a partir de las posibilidades que ofrecían las políticas migratorias de los países destino. En este marco las posibilidades de movilidad segura para los cubanos, como para otros hispanos, se vieron favorecidas.

El acogerse a la ciudadanía española, no solo representó una oportunidad de viajar a un destino particular y con nexos históricos, incluso familiares, también facilitaba una movilidad internacional derivada de los acuerdos y políticas migratorias de exención de visados de los que ese país es parte⁸.

En 2008, la República de Ecuador, mediante decisión presidencial, aplicó la exención de visa de turismo, hecho que repercutió en la movilidad de los cubanos al exterior. Aunque su fin estaba dirigido a la promoción turística, los cubanos paulatinamente lo fueron incorporando como destino, no solo temporal ni turístico, lo que conllevó a un incremento significativo de cubanos en esa nación.

Antes de enero de 2013, la movilidad de los cubanos requería de una autorización de la autoridad migratoria para las salidas al exterior, no bastaba con tener un pasaporte vigente.

El **análisis cronológico** del período de estudio (2013- 2023) permitirá la comprensión del contexto migratorio cubano en desarrollo:

⁷ Ver definición de Bustamante (2015), en cuerpo del documento.

⁸ España como miembro de la Comunidad Europea y firmante del Acuerdo Schengen, posee uno de los pasaportes denominados poderosos para viajar sin visa, ocupando el puesto 3, por encima de EEUU, según el índice de pasaportes de Henley&Partners, de enero 2023, tras analizar los datos exclusivos de la IATA, Asociación de Transporte Aéreo Internacional.



XV Seminario de Relaciones Internacionales ISRI 2024

“Las relaciones internacionales en el mundo actual: Desafíos y oportunidades”

La puesta en vigor, el 14 enero 2013, de las modificaciones legislativas de la Ley 1312/76 de Migración, se basó en la implementación de 11 medidas de gestión migratoria. No solo se eliminaban los “Permisos de Salida”, también se permitió la salida temporal de los menores de 18 años de edad, que con anterioridad estaban sujetas a tres razones específicas de autorización (DIE, 2012). Los cambios en la administración migratoria facilitaron que la dinámica en el país se pareciera cada vez más a los comportamientos internacionales.

En los días sucesivos a la apertura migratoria de 2013, se observa la intención de endurecer, por los países del área, los requisitos migratorios a exigir a los cubanos. En la frontera aérea cubana se incrementaba la cifra de cubanos que eran retornados por las autoridades de países destino. Ecuador estableció la carta de invitación como requisito para viajar a los cubanos.

Diciembre de 2014, el anuncio del restablecimiento de relaciones diplomáticas Cuba – EE.UU., constituía un momento de trascendencia política y social. El potencial migratorio que por décadas fue creciendo ante la imposibilidad de un visado que garantizara un movimiento seguro y ordenado, percibió que se acercaba el fin de las facilidades inmigratorias de EE.UU. a los cubanos mediante la Ley 89 – 236/1966, Ley de Ajuste Cubano.

A partir de enero de 2015 se incrementan las «Devoluciones» de cubanos por el servicio de guardacostas norteamericano (enero 281; julio 308; agosto 346; sept 362; nov. 462)⁹, lo que afianzó la percepción sobre el fin de la Ley de Ajuste Cubano, “ayudado” por rumores mediáticos procedentes desde EE.UU., situación que generó un incremento de las salidas por la vía aérea hacia países con facilidades de entrada a cubanos y se va organizando un proceso de inserción en las rutas migratorias centroamericanas presentes, por donde los cubanos transitaban camino a su destino, Estados Unidos.

Nicaragua, el 15 de noviembre de 2015, cierra paso por la frontera con Costa Rica. Los cubanos en tránsito migratorio se involucran en una situación regional que si bien no habían originado, formaban parte del conflicto. Las posiciones de los países implicados en la ruta migratoria fueron disímiles pero coincidían que del flujo de migrantes implicados, los cubanos eran los únicos que tenían una preferencia de entrada al destino común (EE.UU.). Estos sucesos¹⁰ son aprovechados para una vez más agredir a Cuba en el ámbito internacional con campañas mediáticas que tergiversaban los hechos y etiquetaban el suceso como una nueva crisis migratoria cubana, crisis humanitaria de cubanos “varados” en Centroamérica, entre otros titulares.

En las relaciones bilaterales con EE.UU. se avanza en cuanto a la migración y se firma el 12 de enero de 2017, la Declaración Conjunta (DC) que en esencia ratificaba los Acuerdos Migratorios suscritos en 1994 y la DC de 1995, elimina la política “pies secos/mojados” y el parole para médicos cubanos. La fecha de la firma de la DC del 2017 se toma como referencia para el

⁹ Cifras extraídas de informes DIIE, 2015

¹⁰ Para ampliar sobre el hecho en particular puede consultarse el artículo: Cubanos varados en Centroamérica: ¿crisis migratoria o nueva manipulación de la migración internacional cubana? Fraga y Bustamante, 2016. Revista MundiMigratios, CEMI – UH, Vol.: 4 No.: 1 Pág.: 163-186 ISSN: 2409-0018 RNPS: 2390



XV Seminario de Relaciones Internacionales ISRI 2024

“Las relaciones internacionales en el mundo actual: Desafíos y oportunidades”

retorno a Cuba en condición de “inadmisibles”¹¹ a los cubanos que entraron irregularmente a los Estados Unidos.

Ocho días después de la firma, el 20 de enero de 2017, asume Donald Trump la Presidencia de Estados Unidos. La nueva administración significó un retroceso en la normalización de los vínculos bilaterales. En el mes de octubre se ejecutaban otras agresiones de EE.UU. a Cuba en el marco de la política exterior. Bajo el pretexto de supuestos ataques sónicos [que se dio a llamar “Síndrome de La Habana”] al personal diplomático norteamericano, los EE.UU. retiran su personal diplomático y cierran la atención consular, esto obliga a los cubanos a viajar a un tercer país¹² para la tramitación del visado, por lo que se complejiza y encarece el proceso migratorio.

En enero de 2018 Cuba anuncia nuevas medidas vinculadas al tema migratorio y elimina entre otros el requisito de avecindamiento para evitar que los menores descendientes de cubanos radicados en el exterior fueran apátridas.

En 2019, luego de un proceso de reforma constitucional, la Constitución estableció en su art.52 relativo a los Derechos que: “Las personas tienen libertad de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio nacional, cambiar de domicilio o residencia...” y que, “La adquisición de otra ciudadanía no implica la pérdida de la ciudadanía cubana.” (art.36). Ambos preceptos constitucionales significaron un cambio de relevancia en relación a la norma anterior, dados por la madurez alcanzada en la comprensión de la realidad migratoria de la nación.

A finales del 2019 la humanidad enfrentaba una pandemia que estremeció a la comunidad internacional con consecuencias en la movilidad internacional.

A principios del 2020, la pandemia de la COVID-19 que ha sido la más severa en un siglo, combinando la alta transmisión, cepas víricas y la gravedad de la enfermedad, impuso restricciones a la libertad de movimiento de las personas en todo el mundo, limitando los viajes internos y externos como medida para evitar la propagación (OIM, 2022).

En Cuba, el 11 de marzo de 2020, aparece el primer caso infectado por COVID-19. De abril a noviembre se decidió el cierre total de frontera aérea y marítima. Ocasionalmente había escasa movilidad aérea que se correspondía con el retorno de viajeros desde el exterior y salida de brigadas médicas que cumplirían la misión de apoyar el control de la enfermedad en más de 66 naciones del mundo que solicitaron su ayuda humanitaria durante el tiempo que duró el estado epidemiológico.

En noviembre de 2021, por Orden de la Dirección General de Migración y Extranjería de Nicaragua, se establece el libre visado para cubanos por motivos de viajes de turismo, negocios

¹¹ Se asumen como Inadmisibles a los cubanos propuestos por el Servicio Migratorio Norteamericano (ICE) para su devolución por no cumplir con los requisitos para permanecer en los EEUU.

¹² Se informaba por EEUU que los cubanos que quieran solicitar visas de no inmigrante (para visitar a familiares, hacer turismo o negocios) solo podrán hacerlo en consulados de terceros países. Se ha detenido el procesamiento de visas en Cuba y los cubanos tienen que dirigirse a las embajadas de EEUU en México, Panamá, República Dominicana y, principalmente, Colombia.



XV Seminario de Relaciones Internacionales ISRI 2024

“Las relaciones internacionales en el mundo actual: Desafíos y oportunidades”

o tránsito. Las rutas se reorientan una vez más a partir de las posibilidades de un movimiento legal. En lo sucesivo los viajes de cubanos hacia Nicaragua fueron alcanzando cifras sin precedentes.

España, en octubre de 2022, aprueba la Ley de Memoria Democrática, Ley 20/2022, a formalizarse en el plazo de dos años. Esta da continuidad al proceso de adquirir la ciudadanía por los descendientes de españoles. Nuevamente se moviliza la sociedad cubana con la expectativa de acceder a la ciudadanía española y con ella garantizar un ámbito de legalidad en posibles movimientos al exterior. España se consolida como destino destacado de la migración cubana.

Durante la etapa post-pandemia (2022-23) el mundo vive una crisis económica y en el país sus efectos se agudizan a tenor del bloqueo económico, comercial y financiero del gobierno de los EE.UU. contra Cuba, así como las sanciones adicionales impuestas y las consecuencias que conllevan, en el ámbito internacional, la incorporación de Cuba en la lista de países patrocinadores del terrorismo.

En marzo de 2023, seis años después del cierre de los tramites de visados en La Habana, los Servicios de Inteligencia estadounidenses reconocieron que el “Síndrome de La Habana” no era causado por un tercer país, la presente Administración de turno con Joe Biden a la cabeza, poco ha hecho por cambiar el panorama dejado por su antecesor, aunque reabrió en el mes de Junio, acciones consulares para cubanos residentes. El daño ocasionado a los cubanos, tanto inmigrantes en EE.UU. como a sus familiares allegados en la Isla, es otro ejemplo de la historia migratoria común.

Otro elemento que se adiciona es la situación económica interna, unida a otros factores que funcionan como elementos de expulsión y vinculados a causales de atracción inmigratoria en EE.UU. como la persistencia de la Ley de Ajuste Cubano (CAA) y los Programas: Parole Familiar Cubano (CP3); Parole de Reunificación Familiar Cubano (CFRP); nuevo Programa de Parole Humanitario a Cubanos, Haitianos, Nicaragüenses, Venezolanos (CHNV), estos durante el 2023, explican las cifras del éxodo que no tan silenciosamente vivió el país.

En el panorama migratorio descrito con anterioridad, la tendencia fue al incremento de salidas de cubanos al exterior por asuntos particulares, que osciló de 201291 personas en el año 2013 a 650040 personas al cierre del 2019 (período anterior a la pandemia Covid-19). El incremento en el número de personas que salieron al exterior fue de 3.2 veces (448 749) en los seis años analizados. En igual período se hace más significativo el incremento en el número de viajes realizados, que varía de 284 240 en 2013 a 1 307 000 en 2019, para un crecimiento de 4 veces (1 022 760) lo que refleja la temporalidad de los flujos. (DIIE, 2020).

En igual espacio de análisis, la entrada de cubanos residentes en el exterior marca también tendencia al incremento, tanto con relación a las personas como a los viajes, en 2013 (236 764 personas y 374 0423 viajes) y en 2019 (346 381 personas y 623 831 viajes) para un crecimiento de 2.6 veces en el número de personas que retornaron temporalmente, como promedio 280 mil personas (DIIE, 2020).



XV Seminario de Relaciones Internacionales ISRI 2024

“Las relaciones internacionales en el mundo actual: Desafíos y oportunidades”

La repatriación voluntaria de los emigrados de igual manera mostró índices de progresión del 2013 al 2019; creciendo de 3 347 (2013) a 7 505 (2019), para un incremento en 2.2 veces, aunque es de destacar que a diferencia de las salidas y entradas temporales de los cubanos residentes o no en el país, este indicador de retorno permanente muestra cifras en incremento significativo del 2013 al 2016 (12 290) y disminuye paulatinamente hasta 2018 (11.701) para luego decrecer abruptamente hasta 7 505 en el 2019. Si bien esa cifra es mayor al del inicio de la implementación de la actualización de la política migratoria del 2013, da señales de decrecimiento en este patrón. (Cifras DIIE, 2020)

En el 2023 la migración cubana vuelve a ocupar titulares en agencias de comunicación nacionales y foráneas. Hechos de pérdidas humanas, devueltos, deportados, programas especiales de visado, patrocinio para visas; son temas de seguimiento e interés informativo.

Durante el 2023 la salida de cubanos por interés particular superó mensualmente los 70 mil viajes, con un incremento sostenido a fines de año cuando superaba los 90 mil (julio-nov/23) (DIIE, 2023). Ante el incremento de salidas desde Cuba y la tendencia de salir para insertarse en el corredor migratorio regional con destino a los EEUU, se aprecia una mayor comunicación oficial de las acciones de gestión de las autoridades migratorias cubanas, dirigidas a persuadir a los migrantes para que desestimen las vías de salidas ilegales del país y otras conductas riesgosas para la vida. Ejemplo de este accionar son las permanentes publicaciones en los medios de comunicación sobre las operaciones de retorno en virtud de los acuerdos de Cuba con los países de la región. Las cifras de migrantes retornados a Cuba por diferentes servicios homólogos en virtud de los Acuerdos vigentes hasta julio 2023, más de 4 121, son públicas. (Cubadebate, 2023; EFE, 2023)

El presente análisis expone que si bien la historia de la migración cubana ha respondido a los patrones socioeconómicos imperantes en el comportamiento del movimiento de población internacional, la historia reciente la coloca en el ámbito político, toda vez que se ven atravesadas por las posiciones ofensiva – defensiva que prevalecen en las percepciones del tema y que guían la política migratoria.

b) Política migratoria cubana

Las políticas migratorias responden al enfoque del Estado en interés de los objetivos nacionales. Ellas se derivan y se vinculan con las políticas públicas que desarrolla en el orden social, laboral, económico y cultural, que requieren para su implementación y control legislaciones que ofrezcan el marco legal para ejercer la autoridad de gobernar la migración, o la llamada gobernabilidad migratoria¹³.

¹³La gobernabilidad, al decir de Lelio Mármora, consiste en ajustar las características, causas y efectos del fenómeno migratorio, las expectativas y demandas sociales sobre el mismo y las posibilidades reales para darle respuestas. Ver Lelio Mármora, Las Políticas Migratorias Internacionales, Alianza Editorial S.A., Madrid, España, 1997



XV Seminario de Relaciones Internacionales ISRI 2024

“Las relaciones internacionales en el mundo actual: Desafíos y oportunidades”

En la medida en que el proceso social revolucionario se fue consolidando y el país se institucionalizaba, el gobierno cubano ha mantenido su estrategia de flexibilizar, de forma gradual y sostenida su política migratoria, en correspondencia con el contexto coyuntural y siguiendo el ideal martiano de “... adecuarse al momento presente, sin que la adecuación cueste el sacrificio o la merma importante del ideal que se persigue...”. (Martí, 1881)

Desde el punto de vista conceptual, se asume la definición de Bustamante (2015) de política migratoria: “*Como las estrategias, normas y prácticas que adoptan los gobiernos, dirigidas a regir la actuación en materia de movimiento poblacional, a fin de prevenir y controlar su impacto para el Estado*”.

Con relación al movimiento poblacional, se concibe para el estudio, el traslado transfronterizo que realizan las personas, independientemente del tiempo que transcurra o la intensidad de su movimiento. Es decir, los movimientos o traslados de población, ya sean para migrar (cambiar de residencia) o para viajar con fines estudiantiles, laborales, de negocios, artísticos, tratamientos médicos o de turismo (Bustamante, 2015).

Desde el punto de vista técnico, en los estudios sobre políticas migratorias internacionales se llama la atención sobre las variables que entran en juego al definir las, para ello se toman como aspectos de análisis la modalidad, el grado de institucionalización, el patrón migratorio¹⁴ y la intención. (Mármora, 1997)

Entre las modalidades se distinguen las *políticas programáticas* y las *coyunturales*, según formen parte de un proyecto político nacional o como una herramienta de las políticas económicas, sociales y de relaciones internacionales, o respondan a presiones inmediatas; y las *explícitas* o *implícitas*, de acuerdo con su grado de institucionalización (Mármora, 1997).

Respecto a los patrones, señala que se definen a través de los criterios: *direccionalidad, temporalidad, selectividad, voluntariedad y la composición de las migraciones*, los que permiten identificar dentro de la política, en base a qué patrón migratorio se va a trabajar, facilitando, mediante la elaboración de programas, instrumentos y acciones, producir los efectos deseados en determinados flujos existentes o desarrollarlos intencionalmente en otros. La intencionalidad, por su parte, se refiere al objetivo evidente que se propone cumplir, siendo ejemplos de ello las dirigidas a la *retención, promoción, regulación, o incorporación de los migrantes*. (Mármora, 1997)

Es preciso tener en cuenta que las políticas son líneas o conductas adoptadas por los gobiernos, que no sólo expresan su intencionalidad, sino que están matizadas por la subjetividad, propia de las percepciones que cada actor tiene sobre el fenómeno migratorio y que va a tener un efecto en el entramado de opiniones y actitudes, que se verán reflejadas en la concepción de la política migratoria.

¹⁴ Para el trabajo se asumen como “patrones migratorios” lo relacionado a las características o las conductas predominantes en el fenómeno migratorio que se analiza.



XV Seminario de Relaciones Internacionales ISRI 2024

“Las relaciones internacionales en el mundo actual: Desafíos y oportunidades”

Expresa al respecto Mármora (2007): “En la sociedad, los diferentes actores sociales elaboran una imagen de las migraciones de acuerdo a la percepción que tienen sobre sus características, causas y efectos, lo que se expresa en opiniones y actitudes que se transforman en expectativa sobre la forma en que se debería legislar y gobernar la temática migratoria.”. Se puede asumir que de la vinculación de esas expectativas con las posibilidades reales para darle respuestas, dependerá el impacto social de la política asumida y por ende el logro de la gobernabilidad migratoria¹⁵ del país.

En el análisis de las características técnicas de la Política Migratoria cubana se debe partir del hecho que, en el ordenamiento legislativo de Cuba no hay un documento de referencia sobre la política migratoria que defina e inscriba pautas a nivel nacional sobre la política migratoria, por tanto limita las posibilidades de coordinar y jerarquizar programas, instrumentos y/o acciones de forma coherente entre los diferentes niveles institucionales, regionales e internacionales al amparo de los fundamentos y principios básicos de su aplicación.

Si bien la legislación cubana sobre migración y las diferentes acciones de gestión migratoria alcanzan cada vez un mayor nivel de visibilidad en la población residente y no residente en el país, a partir de las medidas adoptadas coyunturalmente por las diferentes instituciones estatales implicadas en la toma de decisiones sobre el tema y que durante el tiempo analizado han tenido no solo una mayor periodicidad (cada tres años)¹⁶ sino además, un impacto positivo superior en el orden psicosocial tanto dentro como fuera de la Isla, se considera que la política migratoria nacional presenta una *modalidad programática*, que se ha constituido en una herramienta de las variables de diligencia en las políticas económicas, sociales y de relaciones internacionales, más que en un proyecto político nacional que convine estos propósitos.

A modo de ejemplificar la afirmación anterior se puede esgrimir que aún cuando existe un ordenamiento legislativo del tema, que se modificó en el 2013, existen diferencias a nivel de organismos de la administración central del Estado en cuanto a la implementación de las normas al personal asociado a ellos, dando margen a las aplicaciones de políticas migratorias institucional es según las percepciones que, sobre el asunto en cuestión, tengan sus directivos y que en ocasiones, no están alineadas con la política nacional, creando una diferenciación entre sectores laborales que trascienden su entorno y generan disparidades e inconformidades a nivel social.

Las políticas institucionales sobre la movilidad de su personal asociado tuvo su génesis a inicios de la década de los noventa del siglo XX cuando en la concepción e implementación de la política migratoria cubana, se instituyó una diferenciación hacia el sector cultural, dirigida a evitar

¹⁵La gobernabilidad, al decir del propio Lelio Mármora, consiste en ajustar las características, causas y efectos del fenómeno migratorio, las expectativas y demandas sociales sobre el mismo y las posibilidades reales para darle respuestas. Ver Lelio Mármora, *Las Políticas Migratorias Internacionales*, Alianza Editorial S.A., Madrid, España, 1997

¹⁶ Se observan medidas de flexibilización de los procedimientos migratorios aplicadas en los años 2013, 2016, 2018 y julio 2023, que conllevaron adecuaciones legislativas en 2012, 2015, 2017, 2019, 2023.



XV Seminario de Relaciones Internacionales ISRI 2024

“Las relaciones internacionales en el mundo actual: Desafíos y oportunidades”

la pérdida de talentos artísticos y otros recursos humanos calificados de ese ámbito. Fue promovida por una previsión estratégica del entonces ministro del ramo, Armando Hart Dávalos, se daba en el marco de una crisis económica nacional distintiva que se conoce como Periodo Especial, combinada con una política migratoria nacional que, a pesar de los continuos procesos de flexibilización en década anteriores, en los noventa, aún mantenía un marcado carácter de retención poblacional, que se expresaba a través de un conjunto de normativas de control y restricción a la movilidad de la población que comprendían acciones administrativas por la autoridad migratoria para autorizar los movimientos en ambos sentidos del flujo, fundamentadas en preservar la Seguridad Nacional (Bustamante, 2015).

En este contexto, a tenor de resguardar el talento cultural y refrendado por la política cultural, se desdibujan los límites entre la tramitación por asuntos oficiales y particulares que marcan la gestión migratoria como particularidad cubana, esta vez, mediante el amparo institucional a los artistas y escritores que iniciaban el proceso migratorio por causas laborales y facilitaban el retorno de los talentos emigrados al amparo de la Orden no.9/1995 del Ministro del Interior. Hasta la fecha, se mantienen las facilidades migratorias aprobadas para el sector, siendo el Ajuste Migratorio a los artistas y escritores su principal elemento distintivo desde 1995 (Bustamante y Sorolla 2015).

Otros sectores laborales como el deporte y la salud, son ejemplos que marcan diferencias en los modos de gestión interna hacia el personal calificado y que ameritan un estudio pormenorizado.

En el sector de la salud pública, existe una marcada diferencia con el resto de las fuerzas calificadas en cuanto a la restricción de la movilidad externa (salida /entrada) al tener regulaciones específicas para la autorización de viajes al exterior cuyo criterio de *selectividad* están asociados en su mayoría al cargo y/o especialidad¹⁷ en que se desarrolla el profesional al amparo de la Resolución No.994 /2015 del Ministro de Salud Pública, del 1 de diciembre de 2015 que particulariza el tratamiento a los trabajadores sujetos de las regulaciones del Decreto No.306/2012.

Este grupo sectorial también posee una marcada diferencia en cuanto a las limitaciones de entrada al país¹⁸ en los casos donde, en cumplimiento de contratos de colaboración, deciden no regresar a Cuba.

La casuística que se da en este particular, ha sido, no pocas veces, centro de atención en debates internos y externos, estos últimos asociados a campañas mediáticas de desprestigio

¹⁷ No son sujetos de Regulación Migratoria los médicos especialistas en Medicina General Integral, ni médicos recién graduados.

¹⁸ La política migratoria de 2013 establece normalizar la entrada para los profesionales de la salud que abandonaron misión en el exterior, hicieron negativa de regreso o salieron ilegal posterior a 1990, siempre que hayan transcurrido más de ocho años del hecho y no concurren circunstancias de seguridad o interés nacional que lo desaconsejen. (DIE, 2012). Esta política se aplica mediante el art.24.1 f) sobre la inadmisibilidad de entrada al territorio nacional.



XV Seminario de Relaciones Internacionales ISRI 2024

“Las relaciones internacionales en el mundo actual: Desafíos y oportunidades”

contra Cuba o directamente a acciones enemigas¹⁹ que persiguen generar desestabilización interna (mediante robo-fuga-despilfarro de cerebros, incumplimientos de acuerdos bilaterales, otros) y estados de opinión desfavorables en el contexto nacional e internacional.

Las campañas mediáticas en Internet y medios tradicionales afines a los interés desestabilizadores de EE.UU., incitan al abandono de misión y manipulan los propósitos del gobierno cubano respecto a la colaboración, al inducir ideas sobre su semejanza con la trata de personas y etiquetarlas como “esclavitud moderna”, al presentar a los galenos como víctimas.

Los investigadores son del criterio, que si bien es infame e inaceptable el asociar las migraciones laborales del sector a la trata de personas, existen opiniones de los sujetos que median esa relación laboral que deben encender la alerta a los decisores e investigadores de la política nacional para resolver las deficiencias administrativas que están influyendo en las bajas laborales (éxodo del sector²⁰, migración externa) de este tan importante grupo profesional del país.

Investigaciones recientes y declaraciones en redes de profesionales que cumplieron satisfactoriamente su misión y retornaron al país, muestran las insatisfacciones existentes. Comentarios recurrentes sobre “la mala atención a los colaboradores, difíciles condiciones de vida, trabajo y presiones psicológicas a las que están sometidos, así como el desconocimiento por parte del colaborador de su contrato laboral o medidas financieras unilaterales e inconsultas con relación a la remesa como “conversión del dinero en su cuentas en Cuba fruto de las remesas de su salario, primero de USD lo convirtieron en CUC y en el ordenamiento monetario se volvió a convertir esta vez a CUP (pesos cubanos) y no a MLC (USD) como inicialmente ingresaron”; son causas de descontento y desmotivación que requieren una respuesta inmediata (Flores, 2023).

Unido a ello, en las redes informáticas de comunicación sociales casi recurrente que circulen noticias falsas sobre supuestas nuevas regulaciones para los profesionales de la salud, la más reciente alarma fue en fecha 19 de agosto del 2023 mediante un audio que se hizo viral y que originó una Nota Informativa del organismo para desmentir los rumores, en septiembre de 2022, había sucedido un evento similar.

Por la importancia social y económica que reviste el manejo de la migración de recursos humanos calificados en las proyecciones de desarrollo sostenible del país, se requiere del diseño de una estrategia migratoria nacional que convine los intereses nacionales e institucionales, con los compromisos asumidos en el orden regional e internacional, en materia de movimientos

¹⁹ El Plan de “Apoyo a los derechos humanos de los trabajadores médicos cubanos en el exterior” fue diseñado por los Estados Unidos de América para estimular la migración de los profesionales de la Colaboración Médica Cubana a fin de desacreditar el sistema socialista de salud y obstaculizar los compromisos de Cuba con otras naciones. Para consulta ver referencia bibliográfica Flores, 2023

²⁰ La crítica social actual refleja a los médicos trasladándose de ámbito laboral para el sector privado, sátiras como “Si estando en la calle se siente mal de salud y el hospital le queda lejos, diríjase a la cafetería, bar o Mypime más cercano, ahí encontrará algún médico”.



XV Seminario de Relaciones Internacionales ISRI 2024

“Las relaciones internacionales en el mundo actual: Desafíos y oportunidades”

poblacionales; basados en el respeto al derecho, al reconocimiento de los derechos humanos y a las buenas prácticas de actuación administrativas.

La búsqueda de alternativas de contratación laboral donde medie la entidad estatal y prime el ajuste de los términos de contratación favorables para las partes implicadas, deberán constituirse en una alternativa llamativa que garantice el resguardo del recurso humano calificado formado por el país.

Del análisis a la Política Migratoria Nacional se evidencia como otro elemento de interés técnico que busca la temporalidad de los movimientos como prevalencia del patrón migratorio, mediante la extensión del tiempo de estancia máximo permitido en el exterior sin que cambie la condición migratoria del ciudadano cubano a los efectos del control migratorio.

Su intencionalidad va dirigida a la promoción de los viajes turísticos con predominio hacia la entrada; evitar la emigración, regular la inmigración y facilitar la recuperación, mediante el retorno y la vinculación con la Isla, de los migrantes cubanos y sus familiares extranjeros. No obstante, consideramos que en términos de políticas de recuperación emigratoria debiera promoverse programas hacia la recuperación de los profesionales y jóvenes como elemento distintivo.

Los fundamentos de la política migratoria nacional se basan en el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a viajar, emigrar o residir en el exterior; el legítimo derecho del Estado a preservar la Seguridad Nacional; favorecer las relaciones entre la nación y su emigración y tributar al cumplimiento de la política económica y social del Partido y la Revolución.

La esencia de esta política es el derecho de los ciudadanos cubanos a obtener pasaporte, salir y entrar al país, emigrar y retornar, junto al derecho del Estado Revolucionario a mantener medidas para preservar el capital humano creado por la Revolución, así como de no descuidar la defensa ante la persistencia de los planes injerencistas y subversivos del gobierno norteamericano y sus aliados.

Para la aplicación de la política migratoria se cuenta con un marco legal esencial, siendo este: Constitución de la República de Cuba/2019; Ley 1312/76 de Migración, modificada por los Decretos Ley No. 302 /2012 y No. 327/2015; Reglamento de la Ley de Migración (Decretos No.26/78, No. 305/12 y No.330/2015 y No.339/2017); Decreto No. 306/12 sobre el tratamiento a los cuadros, profesionales y atletas que requieren autorización para viajar al exterior; Decreto Ley No. 352/2017 sobre la adquisición de la ciudadanía cubana.

Conclusiones

La migración cubana se corresponde con las dinámicas migratorias internacionales y está vinculada directamente a las agresiones de las que es blanco en el ámbito internacional por parte de los Estados Unidos que condicionan las oleadas mediante la intencionalidad legislativa y la práctica de su gestión migratoria.



XV Seminario de Relaciones Internacionales ISRI 2024

“Las relaciones internacionales en el mundo actual: Desafíos y oportunidades”

Se requiere del diseño de una estrategia migratoria nacional que convine los intereses nacionales e institucionales, con los compromisos asumidos en los ámbitos regionales e internacional, en materia de movimientos poblacionales; basados en el respeto al derecho, al reconocimiento de los derechos humanos y a las buenas prácticas de actuación administrativas en aras de la Seguridad Nacional.

Como parte de la Política Migratoria Nacional, debieran promoverse programas hacia la recuperación de los profesionales y jóvenes emigrados como elemento distintivo en términos de políticas de recuperación emigratoria.

La búsqueda de alternativas de contratación laboral donde medie la entidad estatal y prime el ajuste de los términos de contratación favorables para las partes implicadas, deberán constituirse en una alternativa llamativa que garantice el resguardo del recurso humano calificado formado por el país.

Cuba, continúa transformando, de forma gradual y sostenida su política y legislaciones, que reflejan la voluntad de mantener la gobernabilidad migratoria del país, en correspondencia con los intereses de la nación, sus ciudadanos y los compromisos internacionales asumidos.

Recomendaciones

1. Proyectar el diseño de una Estrategia de Gobernanza Migratoria Nacional.
2. Establecer mecanismos nacionales efectivos de coordinación para un efectivo seguimiento del tema mediante un Observatorio Migratorio Nacional, que implique a estudiantes, docentes e investigadores asociados a la temática, con el fin de aportar soluciones que impacten en el proceso migratorio cubano y facilite, desde un enfoque científico y una visión prospectiva, la toma de decisiones.



Referencias Bibliográficas

- Bustamante Salazar, C. (2011). Rasgos de las políticas de migración internacional en la Política Migratoria Cubana: ensayo para un estudio. Recuperado de Universidad de La Habana, CEMI.
- _____ (2015). La Política Migratoria Cubana hacia el sector de la cultura; un enfoque diferente. Estudio de caso en el Ballet Nacional de Cuba (1995 – 2012). Tesis defendida en opción al título académico de máster en migraciones internacionales y emigración cubana. CEMI - UH
- Bustamante Salazar, C. e Iliana Sorolla (2015). La política migratoria cubana. Aplicación en el sector cultural en el periodo 1995-2012. Revista MundiMigratios, CEMI Vol.: 3 No.: 1Pág.: 73-103 ISSN: 2409-0018 RNPS: 2390 Publicación Semestral: Enero – Junio CEMI – UH.
- Bustamante Salazar, C. y Ramiro Gutiérrez Delgado (2022) ¿Migrar o no migrar? Una mirada al Derecho desde la perspectiva cubana. Ponencia presentada en el XII Evento de la Sociedad Científica de Derecho Internacional. Unión Nacional de Juristas de Cuba UNJC – SCDI (inédito).
- _____ (2023). La migración como instrumento de agresión contra Cuba en el contexto internacional. Un análisis a diez años de la modificación de la Ley No.1312/76 de Migración cubana. Ponencia presentada en el XIII Encuentro Internacional de Derecho Internacional. UNJC, Sociedad Cubana de Derecho Internacional, junio 2023. (inédito)
- Cubadebate (2023). Devuelve Estados Unidos primeros migrantes irregulares desde el 2020. Lunes 24 de abril. Consultado en <http://www.cubadebate.cu>.
- DIE (2012). Medidas para la actualización de la política migratoria del país puestas en vigor el 14 de enero de 2013.Documento consultado en los archivos de la Dirección Inmigración y Extranjería. Ministerio del Interior. La Habana, Cuba.
- _____ (2013). *Anuario estadístico*. Documento consultado en los archivos de la Dirección Inmigración y Extranjería. Ministerio del Interior. La Habana, Cuba.
- DIIE (2015). *Informe sobre el estudio de la política y la Tarea Viajero*. Documento consultado en los archivos de la Dirección de Identificación, Inmigración y Extranjería. Ministerio del Interior. La Habana, Cuba.
- _____ (2020). *Anuario estadístico*. Documento consultado en los archivos de la Dirección de Identificación, Inmigración y Extranjería. Ministerio del Interior. La Habana, Cuba.
- EFE (2023). Agencia de noticias. SWI swissinfo.ch Migrantes deportados por EE.UU suman 40121 desde varios países. 20 de julio 2023.
- Flores (2023): Incidencia del “Apoyo a los derechos humanos de los trabajadores médicos cubanos en el exterior” en la migración de los profesionales de la Colaboración Médica Cubana. Investigación en opción al título de máster en migraciones internacionales CECEM –UH (inédita)
- Fraga, L. (2013). La institucionalización del sistema de migración, extranjería y ciudadanía en Cuba. En: Proceso Migratorio Cubano. La Habana: MININT. ISMI
- Fraga, L y María Carolina Bustamante Salazar (2016). Cubanos varados en Centroamérica: ¿crisis migratoria o nueva manipulación de la migración internacional cubana? Revista



XV Seminario de Relaciones Internacionales ISRI 2024

“Las relaciones internacionales en el mundo actual: Desafíos y oportunidades”

MundiMigratios, CEMI Vol.: 4 No.: 1 Pág.: 163-186 ISSN: 2409-0018 RNPS: 2390
Publicación Semestral: Enero – Junio CEMI – UH.

Goma, J.J. (2007). Control y gestión de los flujos migratorios. Modelos de control de flujos migratorios, Recuperado de: <http://www.funciva.org/>.

Olmos, I. (2023) Los pasaportes más poderosos del mundo para viajar sin visa. ¿Y el americano qué? Del 9 de junio de 2023, en Acceso Miami.

Mármora, L. (1997). *Las Políticas Migratorias Internacionales*. (1ª Ed.) Madrid: Alianza Editorial.

Ministerio de Justicia de la República de Cuba (2012). Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Ordinaria No44, pag.1357-1387, 16 de octubre de 2012.

Ministerio del Interior (2007). Compendio de Política Migratoria y Niveles de Decisión. Documento consultado en los archivos de la Dirección de Inmigración y Extranjería. Ministerio del Interior. La Habana, Cuba.

ONU (2022). Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022.

OIM (2020). Informe sobre las migraciones en el mundo 2020: comunicar eficazmente sobre la migración. Ginebra: Recuperado de <http://www.iom.int>.