

La política migratoria cubana (1959-2018). Su evolución y principales impactos



Cuba's migration policy (1959-2018). Development and principal impacts

Pérez Paneca, Pedro Orlando

Pedro Orlando Pérez Paneca
Ministerio de Relaciones Exteriores, Cuba

Política Internacional

Instituto Superior de Relaciones Internacionales "Raúl Roa García",
Cuba

ISSN: 1810-9330

ISSN-e: 2707-7330

Periodicidad: Trimestral

vol. 3, núm. 1, 2021

politicainternacionaldigital@gmail.com

Recepción: 07 Septiembre 2020

Aprobación: 25 Noviembre 2020

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/332/3322699015/>

Resumen: El curso histórico de la política migratoria de Cuba muestra un desarrollo paulatino, que ha conllevado a la voluntad de nuestro gobierno de trabajar en la flexibilización de sus normativas, y avanzar en el proceso hacia la normalización de las relaciones con los cubanos residentes en el extranjero, de acuerdo con los objetivos de política exterior y de seguridad nacional. En el presente artículo se estudia la evolución que ha tenido la política migratoria cubana desde 1959 hasta 2018, y se evalúan sus principales impactos.

Palabras clave: política migratoria, cubanos residentes en el exterior, política exterior, seguridad nacional.

Abstract: The history of Cuba's migration policy shows a gradual development, which has involved the determination of our government to work in a gradual flexibilization of its regulations, and to advance in the process towards the normalization of the relations with Cuban residents abroad, according to foreign and national security objectives. This article examines the development of Cuba's migration policy from 1959 to 2018, and its principal impacts.

Keywords: migration policy, Cuban residents abroad, foreign affairs, national security.

INTRODUCCIÓN

En las relaciones entre Cuba y su emigración ha desempeñado un papel esencial la política del gobierno de los Estados Unidos (EE.UU.) hacia la Isla y su vínculo con la comunidad cubana residente en ese país, donde se ubica la mayoría de los emigrados procedentes de la Mayor de las Antillas.

El carácter agresivo, desestabilizador y subversivo de la estrategia migratoria estadounidense, en contra de los intereses legítimos de Cuba, se ha evidenciado prácticamente desde 1959 hasta la actualidad; y ello ha signado la política de nuestro gobierno hacia los cubanos residentes en el exterior, por más de 60 años.

Ante la utilización de la emigración como base social de la contrarrevolución y la necesidad de proteger el país de la agresión de EE. UU., Cuba, desde bien temprano, tuvo que aplicar un esquema defensivo y de seguridad nacional de sus fronteras, en el que se establecieron medidas restrictivas para regularizar el flujo de entradas y salidas de los cubanos.

Sin embargo, el gobierno de la Isla nunca renunció, ni ha renunciado, a la voluntad de adoptar una flexibilización en su política migratoria, y de abogar por la normalización de sus vínculos con los nacionales que viven fuera del país.

El “Diálogo del 78”, reunión promovida e impulsada por el líder histórico de la Revolución Cubana, Fidel Castro Ruz, representó el inicio de un proceso continuo de acercamiento entre Cuba y sus emigrados, el cual se ha visto fortalecido con el decursar del tiempo. También como antecedentes de estos nexos están tres conferencias “La Nación y la Emigración” (1994, 1995 y 2004), en las cuales se adoptaron importantes medidas de impacto para la Isla.



FIG. 1
Tercera Conferencia “La Nación y la Emigración”, La Habana, 2004

Por otra parte, la reforma del 14 de enero de 2013 marcó un antes y un después en el proceso de actualización del sistema migratorio, si se tiene en cuenta que, posterior a la aplicación de sus normativas, los comportamientos y características de los flujos de cubanos han venido respondiendo a patrones cada vez más cercanos a los estándares actuales de la migración a nivel regional y global. (Álvarez Acosta, 2000).

En resumen, la tendencia predominante ha sido flexibilizar, tanto las posiciones respecto al tratamiento de los emigrados, como aquellas normas que dieron origen a las regulaciones más restrictivas, a pesar de la hostilidad de la política de EE. UU. contra Cuba.

De ahí, que el objetivo central de este trabajo es estudiar la evolución que ha tenido la política migratoria cubana desde 1959 hasta 2018, y evaluar los principales impactos de la progresiva flexibilización de las medidas que ha ido implementando la Nación.

EVOLUCIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA CUBANA (1959-2012)

En fecha tan temprana como el 9 de enero de 1959 se dictó la Ley No. 2 del Gobierno Revolucionario, en la que se facultaba al Jefe de la Policía Nacional Revolucionaria a expedir el Permiso de Salida para todos aquellos que desearan salir de Cuba (DIIE, 2019).

Posteriormente, en octubre de 1961, poco después del rompimiento de relaciones con EE. UU. y dentro del contexto de la confrontación originada por la invasión de Playa Girón, y la posterior emigración masiva de la oligarquía y su periferia más cercana, fue emitida la Resolución 453 del Ministerio del Interior, que

instituyó la necesidad del Permiso de Entrada para todos los que hubieran emigrado posterior al 1ro. de enero de 1959 (DIIE, 2019).

En diciembre de 1961 fue decretada la Ley 989, la cual estableció la confiscación de los bienes y derechos de los ciudadanos cubanos que decidieron emigrar definitivamente del país, o los que no regresaban a Cuba después de cumplirse el plazo establecido en sus permisos (DIIE, 2019).

Durante esos primeros años de vida del proyecto revolucionario, EE. UU. aplicó contra la Isla medidas de recrudescimiento de bloqueo económico, fomento y apoyo a la oposición contrarrevolucionaria, sabotajes, espionaje, terrorismo, incluido los planes de asesinato contra Fidel Castro y demás líderes, entre otras acciones. Adicionalmente, decidió convertir su política migratoria en un instrumento más de su guerra contra nuestro proceso, incentivando las salidas ilegales desde Cuba¹.

Por otra parte, el agrupamiento político en los lugares de destino² de la emigración cubana tuvo el objetivo propio o impuesto por terceros, de oponerse por todos los medios, incluidos los violentos, al sistema económico-social instaurado en la Isla. Bajo tales condiciones se fue configurando un sistema que demandó los máximos esfuerzos para la defensa del país, orientado a romper con los emigrados y establecer barreras institucionales y políticas para su contacto con la patria. Esta fue la causa de que la relación Nación-emigración haya estado marcada todo ese tiempo por razones de seguridad, y condicionada por la política agresiva de EE. UU. hacia Cuba. De ahí, que las iniciativas fundamentales del Estado respecto a los grupos de emigrados fuesen reactivas.

Sin embargo, las restricciones impuestas en virtud de la confrontación con EE. UU., no condujeron al establecimiento de una sociedad sin contacto físico con el exterior. Cuando Cuba logró ampliar sus relaciones con los países socialistas europeos, sobre todo, a partir de su inserción en el Consejo de Ayuda Mutua Económica, en 1972, resultaba común que los cubanos viajaran regularmente a países socialistas para estudiar, trabajar, o por razones de intercambios. (García Díaz, 2011). Otros tantos viajaban en calidad de internacionalistas, ya fuera en misiones civiles o militares, a diversas partes del Tercer Mundo.

Con el proceso de institucionalización del país y, a partir de la promulgación de la Constitución cubana de 1976, el 20 de septiembre del mismo año se dictó la Ley No. 1312 de Migración, donde se compilaron las disposiciones legales existentes en esta materia. Se estableció el Permiso de Salida Indefinida (PSI), concebido para quienes contraían matrimonio con extranjeros y emigraban, en razón de lo cual podían regresar a Cuba una vez al año, con previa autorización (Gaceta Oficial de Cuba, 1976).

A partir de 1979, como resultado del Diálogo con figuras representativas de la comunidad cubana en el exterior³, comenzó a flexibilizarse la aplicación de las disposiciones que impedían a los emigrados visitar el país. Se permitieron las visitas a la Isla de los nacionales residentes en el extranjero; se autorizó la liberación y salida del país de una cifra considerable de reclusos contrarrevolucionarios, así como de cubanos con familiares en el extranjero que deseaban emigrar; y se establecieron los vuelos directos entre EE.UU y la Isla (Ramírez Cañedo, 2016).

En 1984, siguiendo esta tendencia hacia la flexibilización, se puso en vigor el Permiso de Residencia en el Exterior (PRE), mediante el cual se ampliaban los términos del Permiso de Salida Indefinida y se permitía a quienes lo obtenían visitar el país cuantas veces lo desearan, previa obtención del permiso de entrada (DIIE, 2019). De igual manera, en 1987, se estableció el Permiso de Viaje al Exterior (PVE) por 30 días para hombres mayores de 60 años y mujeres de 55 (Perez García, 2020).

Si el Estado no logró articular nuevas iniciativas respecto a su emigración, a pesar de los cambios cualitativos antes expuestos, se debió fundamentalmente a la actividad subversiva desarrollada por la administración de Ronald Reagan contra Cuba, con la participación protagónica de cubanoamericanos, la ausencia de un instrumento legal que regulara el flujo migratorio bilateral, unido a la vigencia de la Ley de Ajuste Cubano⁴ de 1966.

Sin embargo, de forma paralela se desarrolló otra tendencia irreversible. Comenzaba una etapa en la que tanto la autopercepción del emigrado cubano en EE. UU., como la lectura del fenómeno al interior de nuestro

gobierno, indicaban que el flujo migratorio desde la Isla se correspondía cada vez más con los parámetros internacionalmente reconocidos para las migraciones económicas.

Los sucesos del puerto del Mariel, en abril de 1980, permitieron identificar claramente a una masa, sin la contaminación de otros grupos migrantes, que fue estudiada una y otra vez por académicos nacionales y extranjeros, que llegaron a una conclusión básica: los cubanos que abandonaban su país no lo hacían por tener limitada su participación en la vida política, sino como consecuencia de carencias económicas (Sorolla, 2008).

La desaparición del campo socialista y el inicio del llamado Período Especial, que amenazaron la existencia misma de la Nación, si bien significaron consecuencias muy negativas para el país, implicaron al mismo tiempo un reforzamiento del carácter económico de nuestra emigración e influyeron en una diversificación de sus destinos, que nunca antes se había registrado, y que se mantuvo como tendencia en los años subsiguientes (Sorolla, 2008).

En 1992, se estableció el límite de cinco años para que los nacionales con categoría migratoria de emigrados (con salidas de Cuba posteriores al primero de diciembre de 1978) pudieran visitar el país, con previa autorización de la entonces Dirección de Inmigración y Extranjería (DIE) (DIIE, 2019).

A todo lo anterior se suman los cambios que tuvieron lugar en 1994 y 1995 como resultado de la celebración en La Habana de las Conferencias de “La Nación y la Emigración”, a las cuales fueron invitados emigrados de todo el mundo, para discutir asuntos de interés político y fórmulas que facilitaran el contacto con su país de origen.

En la I Conferencia se anunció, entre otras medidas, la decisión de constituir dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX) una unidad que centralizara la atención al proceso que recién se iniciaba, lo cual propició una inserción del tema en el marco de las relaciones exteriores del país. Surgió así la Dirección de Asuntos de Cubanos Residentes en el Exterior (DACRE⁵), un reclamo de los emigrados (Revolución Cubana, 2012). El MINREX se sumó de esta forma a la multiplicidad de organismos cubanos que continuaban teniendo una relación de primer orden con la emigración, vista como fenómeno político.

La II Conferencia La Nación y la Emigración, más que nuevas ideas, aportó un sentido de continuidad al proceso, y ayudó a convertir en una tendencia normal el diálogo y el intercambio entre las autoridades cubanas y ciudadanos del país que habían decidido variar su lugar de residencia, pero que mantenían una actitud de respeto hacia la soberanía e independencia de Cuba (Revolución Cubana, 2012).

De la primera y segunda conferencias surgieron una serie de reformas al sistema migratorio, entre las cuales destacan: la eliminación del período de tiempo mínimo de cinco años que debía transcurrir de forma obligatoria antes de que un emigrado cubano pudiera retornar a su país; la disminución a 18 años de la edad mínima para los viajes temporales al exterior; la eliminación del permiso de entrada para los emigrados con PRE; la ampliación a 11 meses de la estancia para las visitas temporales de cubanos al exterior; el establecimiento de la Repatriación (reasantamiento en Cuba) y la flexibilización de sus causales; y la eliminación de la obligatoriedad de hospedarse en hoteles a los emigrados que visitaban a familiares en la Isla (Revolución Cubana, 2012).

También quedó establecida la limitación de entrada a Cuba a quienes habían emigrado ilegalmente después de 1994, medida destinada a desalentar estas salidas en cumplimiento de los acuerdos de 1994-1995 suscritos con EE. UU.; a casos de «abandono de misión», entre ellos profesionales de la salud y del deporte; así como a aquellos individuos vinculados a actividades contrarrevolucionarias o de espionaje (Revolución Cubana, 2012).

Además, en 1995, la Asamblea Nacional del Poder Popular aprobó la Ley de Inversión Extranjera, la que incluyó la posibilidad de que los emigrados cubanos participaran en iniciativas comerciales o de inversión en Cuba.

En 1996, se estableció la Vigencia de Viaje, mediante la cual, una vez obtenida, un emigrado podía permanecer en la Isla hasta 90 días y realizar entradas múltiples al país (renovables cada dos años), sin necesidad de solicitar un permiso (DIIE, 2019). Este procedimiento fue modificado en 2004,

con el establecimiento de la Habilitación del pasaporte (autorización de entradas múltiples y que permitía la estancia en el país de hasta 60 días), en el marco de la III Conferencia “La Nación y la Emigración” (Revolución Cubana, 2012).

Sin embargo, mientras Cuba daba pasos efectivos en la dirección de normalizar las relaciones con sus emigrados, el gobierno estadounidense se proponía hacerlas cada vez más difíciles. Para ese entonces, la administración de George W. Bush redefinía el concepto de familia para nuestros nacionales radicados en EE. UU., limitaba los viajes de ellos a la Isla, el envío de remesas a sus familiares, todo ello como parte de un plan para profundizar su política dirigida a destruir la Revolución (Sorrolla, 2013).

No obstante, la actitud oficial de las autoridades cubanas hacia el fenómeno migratorio continuó siendo irrevocable, y ello trajo aparejado otros comportamientos aún más profundos en la actuación de los emigrados respecto a su país de origen. El interés en actualizarse sobre lo que acontece en Cuba, la incidencia de sus visitas, su participación en los procesos directos e indirectos de inversión en nuestra economía aportaron disímiles implicaciones para la sociedad, no solo económicas, sino también ideológicas, culturales, políticas, entre otras.

Según el investigador Jesús Arboleya, llegó el momento en el cual, mientras en la práctica apenas existían impedimentos reales para que emigraran la mayoría de quienes lo deseaban, determinados trámites burocráticos continuaban siendo excesivos y costosos⁶ (Arboleya Cervera, 2016). Ello impuso la necesidad de establecer importantes reformas al sistema migratorio imperante.

En tal sentido, el General de Ejército Raúl Castro, en agosto de 2011, durante una sesión de la Asamblea Nacional del Poder Popular, expresó que se estaban realizando algunos estudios para actualizar la política migratoria cubana. Y señaló:

“Damos este paso como una contribución al incremento de los vínculos de la Nación con la comunidad de emigrados, cuya composición ha variado radicalmente en relación con las décadas iniciales de la Revolución (...) Hoy los emigrados cubanos en su aplastante mayoría lo son por razones económicas, si bien algunos todavía alegan ser víctimas de persecución política para ganarse adeptos y ayuda de sus patrocinadores en el exterior o justificar el abandono de una misión o contrato. Lo cierto es que casi todos preservan su amor por la familia y la Patria que los vio nacer y manifiestan de diferentes formas solidaridad hacia sus compatriotas”. (Castro Ruz, 2011; 5)

Así, los cambios introducidos por el Decreto-Ley No. 302 del 11 de octubre de 2012, modificativo de la Ley No. 1312, “Ley de Migración”, del 20 de septiembre de 1976, y el Decreto No. 305, del 11 de octubre de 2012, modificativo del Decreto No. 26 “Reglamento de la Ley de Migración” de 19 de julio de 1978, fueron los primeros en más de treinta años en transformar la letra de los instrumentos legales que regulan la migración externa en Cuba, y ha tenido un gran impacto en la dinámica migratoria cubana.

Las reformas de la política migratoria (2013-2018). Principales impactos para Cuba

El objetivo fundamental de la implementación de las medidas de actualización de la política migratoria del 14 de enero de 2013, fue y continúa siendo profundizar y diversificar los lazos entre la Nación y su emigración.

Entre las disposiciones más importantes de esta legislación se encuentran:

- La eliminación del Permiso de Salida al exterior, tanto para nacionales como para extranjeros residentes temporales y permanentes. Supresión del requisito de Carta de Invitación para viajar fuera del país;
- la extensión de la estancia temporal al exterior (de 11 hasta 24 meses) para los cubanos residentes permanentes en Cuba;
- la normalización de la entrada temporal al país de quienes emigraron ilegalmente después de los acuerdos migratorios de 1994, siempre que hayan transcurrido al menos 8 años del hecho. Esta medida incluye igualmente la entrada de profesionales de la salud y deportistas que habían abandonado misiones después de 1990 (la autorización se produce caso a caso, y se excluyen a los que emigraron a través de la Base Naval de EE. UU. en Guantánamo).
- la regularización de las visitas de los ciudadanos que emigraron de manera ilegal siendo menores de 16 años;

- la autorización de salida temporal para los menores de 18 años;
- la extensión de 60 a 90 días del tiempo de permanencia temporal de los emigrados cubanos que visiten el país, y de 180 días para los cubanos con categoría migratoria de Residente en el Exterior (RE); y
- la autorización de la entrada al país, por razones humanitarias, de aquellas personas que tenían restricciones (Ministerio de Justicia, 2012).

Sin dudas, la reforma de la política migratoria de 2013 reflejó un cambio radical respecto a los aspectos más restrictivos de la antigua ley, y ha transitado en la dirección expresada de alcanzar la plena normalización de relaciones con los nacionales radicados fuera del país. La nueva ley tomó en cuenta los procesos de cambio que han influido decisivamente en este fenómeno, a saber, el origen y la composición de los nuevos emigrantes; la percepción actual que tiene la sociedad cubana respecto al hecho migratorio; y el entorno internacional en que este se desarrollaba, particularmente las relaciones con EE. UU. (Crahan et al., 2017).

El 17 de diciembre de 2014 tuvo lugar un acontecimiento de singular relevancia, cuando los entonces presidentes Raúl Castro y Barack Obama anunciaron la voluntad de restablecer relaciones diplomáticas y avanzar en el proceso hacia la normalización de los vínculos bilaterales.

En ese contexto, se pudieron sostener intercambios entre autoridades cubanas y estadounidenses para abordar temas vinculados con la aplicación y cumplimiento de la ley, el terrorismo, la seguridad de la navegación marítima y el tráfico de personas, así como de los viajes y el comercio, entre otros temas relacionados con la seguridad nacional de Cuba y EE. UU., con el objetivo de promover la cooperación bilateral de beneficio mutuo. De esta manera, los dos países entraron en una nueva etapa, cualitativamente diferente, en tanto se comenzó a apostar a favor del diálogo y la negociación, bajo el principio de la igualdad soberana de los Estados.

Como parte de ese proceso, en 2016, se estableció la autorización de entradas y salidas de ciudadanos cubanos en calidad de pasajeros y tripulantes de buques mercantes y cruceros (Cubadebate, 2016).

Posteriormente, con la Declaración Conjunta del 12 de enero de 2017, el gobierno estadounidense eliminó de su política lo que estaba normado referente a “pies secos-pies mojados” y el Programa de “Parole” para Profesionales Médicos Cubanos. Con dicha Declaración, ambos gobiernos lograban adoptar un nuevo acuerdo dirigido a normalizar sus relaciones migratorias, las cuales habían estado marcadas, desde el triunfo de la Revolución Cubana, por la aplicación de políticas agresivas en esta materia por parte de EE.UU. Esos años de mejoramiento de las relaciones bilaterales se pueden considerar como los de mayor normalización en el flujo migratorio de cubanos desde y hacia el exterior.

Sin embargo, tras la asunción del mandatario Donald Trump en enero de 2017, se produjo un retroceso significativo en las relaciones bilaterales. Su administración tempranamente adoptó medidas como la reducción del personal diplomático y consular en las embajadas de ambos países, y se suspendió la entrega de visas estadounidenses en su Consulado General en La Habana. Ello añadió limitaciones a los servicios consulares⁷ y ha obstaculizado las visitas y los vínculos de los cubanos de la Isla con sus familiares residentes en EE. UU.

A pesar de estas decisiones, Cuba anunció un nuevo paquete de medidas migratorias, durante el IV Encuentro de Cubanos Residentes en EE. UU., celebrado en Washington el 28 de octubre de 2017. En el discurso de clausura de la reunión con los emigrados, el Canciller cubano Bruno Rodríguez Parrilla, en referencia a las mencionadas disposiciones de la administración norteamericana, afirmó: “El gobierno de Estados Unidos cierra y Cuba abre” (Rodríguez Parrilla, 2017: 12).

En dicho discurso esbozó las cuatro nuevas regulaciones, que fueron implementadas a partir del 1ro. de enero de 2018:

- Eliminar la habilitación del pasaporte para los viajes a Cuba de los emigrados cubanos.

En la actualización migratoria, que entró en vigor en enero de 2013, ya se habían eliminado los permisos de entrada y salida del país, pero la “habilitación del pasaporte” se mantenía como un requisito que debían cumplir los emigrados para entrar en Cuba. Se trataba de un trámite más que, aunque debía realizarse una sola

vez y servía para todos los viajes, era pertinente su eliminación para facilitar y agilizar el proceso. A partir de ese momento, los cubanos emigrados para entrar a Cuba solo necesitarían tener su pasaporte válido (prorrogado cada dos años) y vigente (renovado cada seis años).

- Autorizar la entrada y salida a Cuba de ciudadanos cubanos residentes en el exterior en embarcaciones de recreo, a través de las Marinas Turísticas Internacionales Hemingway y Gaviota-Varadero. Una vez que estén creadas las condiciones, se ampliarán progresivamente a otras marinas.

Esta medida está vinculada con la anunciada en 2016. Con esta se incluían los viajes en embarcaciones de recreo (yates) que desde ese entonces estaban autorizados, pero que se habían retrasado por problemas logísticos.

- Permitir la entrada a Cuba de los ciudadanos cubanos que salieron ilegalmente del país, excepto aquellos que lo hicieron a través de la ilegal Base Naval de los Estados Unidos en Guantánamo.

La repercusión positiva que tuvo la Declaración Conjunta suscrita el 12 de enero del 2017 y, específicamente, la eliminación de la política de “pies secos-pies mojados” y del Programa de “Parole” para Profesionales Médicos Cubanos, trajo como consecuencia directa una disminución ostensible del número de migrantes irregulares cubanos⁸. En este nuevo contexto, Cuba decidió eliminar la limitación de entrada por ocho años a los cubanos que salieron ilegalmente del país, medida que en el pasado había sido adoptada con el objetivo de disuadir a aquellos que decidían emigrar ilegalmente y, por tanto, evitar que pusieran en riesgo sus vidas.

- Eliminar el requisito de avcindamiento para que los hijos de cubanos residentes en el exterior, que hayan nacido en el extranjero, puedan obtener la ciudadanía cubana y su documento de identidad.

Anterior a la entrada en vigor de esta nueva regulación, era necesario permanecer en el país por un tiempo determinado (avcindamiento) para realizar el trámite de ciudadanía de los menores nacidos en el extranjero de padres cubanos. A partir del 1ro. de enero de 2018 en adelante, ya los padres han podido tramitar la nacionalidad cubana de sus hijos nacidos fuera de Cuba a través de los consulados cubanos.

A raíz de las actualizaciones de la política migratoria se han incrementado, año tras año, los viajes de cubanos al exterior por asuntos particulares, en la medida en que sus condiciones económicas se lo permiten y exista mayor flexibilidad en las regulaciones migratorias de los países de acogida o tránsito. Al mismo tiempo, se ha ido afianzando la tendencia a la circularidad de la migración, que incluye el retorno definitivo o temporal, así como una transnacionalización de los flujos (Sorrolla, 2013).

Desde el 14 de enero del 2013 hasta el 14 de enero del 2018, se realizaron 2 674 076 viajes al exterior por parte de nuestros nacionales. (DIIE, 2019). En ese periodo, 819 749 cubanos residentes en la Isla viajaron al extranjero y, de ellos, solo un 11% estableció residencia permanente (emigrados) (Peraza Forte, et al., 2018).



FIG. 2
Vuelos comerciales de Estados Unidos a Cuba

En paralelo, se apreció un incremento sostenido en la entrada de cubanos residentes en el exterior, fundamentalmente desde territorio estadounidense. Durante esos cinco años, se registraron 2 080 043 entradas, de ellas, 1 585 575 desde EE.UU. (DIIE, 2019).

En 2018, más de 521 mil cubanos residentes en territorio estadounidense visitaron Cuba, superando los 432 786 que lo hicieron en 2017, a pesar del giro de la política norteamericana contra Cuba bajo el presidente Donald Trump (Peraza Forte et al., 2018).

También, desde la actualización de la política migratoria en el 2013 hasta 2019, más de 57 mil nacionales residentes en el exterior se habían reasentado en Cuba, de ellos, más de 36 mil desde EE.UU. (Cubadebate, 2019).

A pesar de la creciente hostilidad de la política norteamericana hacia nuestro país y del recrudecimiento del bloqueo, que afecta a todos los cubanos, sin importar donde se encuentren, nuestro gobierno no solo se ha propuesto normalizar las relaciones con los emigrados, sino también de integrarlos a la vida nacional.

Un ejemplo fehaciente de ello fue la participación de nuestros nacionales en el exterior en el proceso de debate del proyecto de la nueva Constitución en 2018, hecho inédito. Cubanos radicados en 123 países realizaron más de 2 mil propuestas, de las cuales el 40% fueron incluidas en el texto aprobado (Cubaminrex, 2019).

Las acciones y medidas adoptadas por Cuba han venido situando las relaciones con su emigración en nuevos contextos, en los que sistemáticamente surgen diversas demandas por parte de nuestros connacionales en el extranjero hacia el gobierno de su país de origen. Por su parte, la Nación, teniendo en cuenta sus sugerencias, continúa y continuará estudiando nuevas disposiciones para seguir actualizando sus leyes migratorias y adaptarlas a su tiempo, en función de los intereses de política exterior y de seguridad del país.

CONCLUSIONES

La politización del tema migratorio ha sido un instrumento más de presión en la agenda de desestabilización y subversión de EE. UU. contra la Isla, desde el propio triunfo de la Revolución. Fue a partir de este contexto en el que se definieron las bases de la política del Estado para la cuestión migratoria, las cuales han transitado desde un carácter defensivo y de no relacionamiento, hasta una tendencia dirigida hacia la normalización de los vínculos entre la Nación y sus emigrados.

A pesar de la utilización por parte de EE. UU. del flujo migratorio cubano como herramienta para la destrucción del proyecto revolucionario, Cuba, además de aceptar el reto de normalizar las relaciones con los nacionales en el exterior, siempre tuvo un interés permanente en adoptar un acuerdo migratorio con el gobierno estadounidense, para solucionar los graves problemas que afectaban las relaciones migratorias, a pesar de la existencia de convenios bilaterales en este ámbito. Sin embargo, las decisiones por parte de EE.UU. han tenido un papel fundamental en la ecuación, por tratarse del país receptor de la mayor cantidad de emigrados provenientes de la Mayor de las Antillas.

No obstante, el continuo desenvolvimiento de la política migratoria cubana ha propiciado una mayor apertura en la articulación de las disposiciones del gobierno hacia los nacionales en el exterior, a veces hasta con independencia relativa del nivel de hostilidad que pueda estar desplegando el gobierno estadounidense contra la Isla.

La implementación de los cambios que se han venido realizando en materia migratoria, desde 1959 hasta 2018, demuestran que el camino emprendido por Cuba ha sido irreversible. La sistemática flexibilización de esta política ha tenido como efectos un incremento proporcional de las relaciones de los emigrados con la sociedad cubana y una mayor participación de ellos en los procesos de desarrollo económico y sociopolítico en el país.

La evolución y transformación de la política migratoria ha traído como resultados, por ejemplo, que los plazos de permanencia temporal en el exterior de los cubanos residentes en el territorio nacional se hayan extendido desde 30 días a 11 meses, y luego hasta 24 meses. Hemos transitado desde la no autorización de entradas hasta entradas múltiples sin aprobaciones previas. Actualmente, nuestros nacionales tienen derecho a salir del país, permanecer en el exterior y retornar a la Isla, siempre que cumplan con las normas vigentes, que en la práctica establecen los requisitos mínimos necesarios para realizar un control migratorio efectivo (la tenencia de un pasaporte cubano actualizado y la visa, siempre que esta sea un requisito del país a donde se dirija cada persona).

Las reformas de la política migratoria han determinado el incremento del número de viajes al extranjero por motivos personales, así como el fortalecimiento de la tendencia a la temporalidad y circularidad de la migración, de modo que las estadísticas confirman que el ciudadano cubano ya no emigra en masa, sino que cuenta con un marco legal regulatorio, propicio para poder viajar de manera legal, ordenada y segura.

A pesar de la evolución positiva y sin retrocesos de nuestra política migratoria, se puede afirmar que su actualización no es un proceso acabado. Por ello, nuestro gobierno ha continuado analizando medidas que posibiliten una mejor relación entre Cuba y su emigración. Esta temática, por su importancia en las relaciones exteriores, debe ser objeto de estudio y debate en futuras investigaciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez, M. E. (2000). *Las migraciones humanas frente al siglo XXI. Las corrientes migratorias y la actividad consular frente al siglo XXI*. La Habana: Ediciones Unión.
- Arbolea, J. (2016). *Cuba y los cubanoamericanos. El fenómeno migratorio cubano*. La Habana: Ediciones Caribe.
- Castro, R. (2011). *Discurso pronunciado por el General de Ejército, Raúl Castro Ruz, presidente de los Consejos de Estado y Ministros en el Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular*. Granma, La Habana.
- Crahan, E. et al. (2017). *Cuba-Estados Unidos: la normalización y sus desafíos*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Cubadebate. (2016, abril 22). *Cuba aprueba nuevas medidas migratorias relacionadas con el tráfico marítimo de pasajeros*. Recuperado 7 julio 2020, de http://www.cubadebate.cu/noticias/2016/04/22/cuba-aprueba-nuevas-medidas-migratorias-relacionadas-con-el-trafico-maritimo-de-pasajeros/#.Xzd0-abB_IU

- Cubadebate (2019, octubre 16). Cubanos incrementan sus viajes al exterior en 2019. Recuperado 3 agosto 2020, de http://www.cubadebate.cu/noticias/2019/10/16/cubanos-incrementan-sus-viajes-al-exterior-en-2019-mas-de-medio-millon-viajaron-hasta-agosto/#.XzdxoabB_IU
- Cubaminrex. (2019). Principales resultados de la Política Exterior cubana en el 2018. Recuperado de http://www.cubaminrex.cu/sites/default/files/2019-03/Principales%20Resultados%20de%20la%20Pol%C3%ADtica%20Exterior%20Cubana%202018_0.pdf
- DIIE. (2019). Dirección de Identificación, Inmigración y Extranjería. Evolución histórica de las categorías migratorias cubanas. La Migración en datos. La Habana: Departamento de Inmigración y Extranjería.
- Gaceta Oficial de Cuba. (1976). Ley N° 1312 Ley de Emigración del 20 de septiembre de 1976. Recuperado de <https://www.refworld.org/pdfid/4018f8d54.pdf>
- García, D. (2011). Características de las políticas migratorias entre Cuba y Estados Unidos desde 1959 hasta la actualidad (Trabajo de Maestría). La Habana: Instituto Superior de Relaciones Internacionales (ISRI).
- Granma (2017, enero 12). Declaración Conjunta de los gobiernos de Cuba y Estados Unidos. Recuperado 14 julio 2019, de <http://www.granma.cu/cuba/2017-01-12/declaracion-conjunta-de-los-gobiernos-de-cuba-y-estados-unidos-12-01-2017-19-01-07>
- Ministerio de Justicia (2012). Decreto-Ley No. 302, Modificativo de la Ley 1312, Ley de Migración, del 20 de septiembre de 1976. La Habana. Gaceta Oficial de la República de Cuba
- Peraza, I. et al. (2018, enero 16). Principales cambios a la política migratoria en los últimos cinco años. Granma. Recuperado 10 julio 2020, de <http://www.granma.cu/cuba/2018-01-16/principales-cambios-a-la-politica-migratoria-en-los-ultimos-cinco-anos-16-01-2018-00-01-45>
- Perez, Y. (2020). Estado y migración: El reflejo de las políticas en la movilidad externa del cubano. Monterrey, México: Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Ramírez, E. (2016). El primer diálogo. Fidel, Soldado de las Ideas. Recuperado de <http://www.fidelcastro.cu/es/articulos/el-primer-dialogo>
- Revolución Cubana. (2012). III Conferencia La Nación y la Emigración. Recuperado de <http://revolucioncubana.cip.cu/wp-content/uploads/2012/12/IIIconferencia.pdf>
- Revolución Cubana (2012). Primera conferencia La Nación y la Emigración. Recuperado de http://revolucioncubana.cip.cu/wp-content/uploads/2012/12/conf01.pdf?fbclid=IwAR0XLHrZ3I23g_hPbRctOk0VY915amvVlOwbI2Puz3aHBqfR2uSG9-ssyNw
- Revolución Cubana (2012). Segunda conferencia La Nación y la Emigración. Recuperado de <http://revolucioncubana.cip.cu/wp-content/uploads/2012/12/conf02.pdf>
- Rodríguez, B. (2017). Intervención de Bruno Rodríguez Parrilla, Ministro de Relaciones Exteriores de Cuba, en la clausura del IV Encuentro de Cubanos Residentes en los Estados Unidos en Defensa de la Soberanía Nacional y Contra el Bloqueo. Washington D.C: Versiones Taquigráficas-Consejo de Estado.
- Sorolla, I. y E. C. Sierra (2013). Apuntes de un cuaderno de bitácora: continuidades y cambios en el patrón migratorio externo cubano (2000-2010). Encuentros y divergencias: dinámicas migratorias desde la frontera sur (pp. 195-226). Chetumal, México: Universidad de Quintana Roo.
- Sorolla, I. (2008). Resumen del comportamiento histórico del tema migratorio en Cuba. La Habana: Centro de Estudios de Migraciones Internacionales (CEMI).

NOTAS

- 1 La posibilidad de una salida segura, legal y ordenada de los cubanos también se había ido estrechando desde que la administración de John Kennedy había puesto fin a todos los vuelos hacia y desde la Isla, durante la Crisis de Octubre de 1962. Así, EE. UU. limitaba el libre movimiento.
- 2 Los asentamientos principales de emigrados radicaron en EE. UU., Venezuela, España y México.
- 3 La reunión fue el 20 y 21 de noviembre de 1978. Su principal promotor e impulsor fue el Comandante en Jefe Fidel Castro. Se produjo en un contexto en que comenzaban a tener lugar discretos cambios en la política del gobierno de EE. UU.

hacia Cuba. Se habían establecido ya los primeros contactos diplomáticos bilaterales y había una tendencia creciente de acercamiento pacífico y constructivo de nuestra comunidad residente en el exterior con su país de origen.

- 4 Actualmente, la Ley de Ajuste Cubano continúa siendo un estímulo importante para la emigración cubana, pues por razones únicamente políticas ofrece beneficios a los inmigrantes cubanos que no tiene ningún otro inmigrante en EE.UU.
- 5 En el año 1998, la DACRE se convierte en la Dirección de Asuntos Consulares y de Cubanos Residentes en el exterior (DACCRE).
- 6 Por ejemplo, la denominada Carta de Invitación, una autorización que debía recibir cada ciudadano cubano para que pudiera salir del país, terminó convirtiéndose en un medio de escaso valor práctico para los emigrantes.
- 7 El obligatorio traslado a Colombia y, luego a Guyana, de los ciudadanos cubanos que desean obtener visas de inmigrantes, y a terceros países para todos los cubanos que deseen obtener una visa para viajar temporalmente a EE. UU., ha hecho prácticamente inviable el proceso.
- 8 Cifras del Departamento de Estado estadounidense ratificaron que en 2017 se redujo en un 64% el flujo total de la inmigración procedente desde Cuba con respecto al año fiscal 2016, mientras que el número de migrantes irregulares interceptados en el mar disminuyó en un 71%. (Perez García, 2020).