

# CAMBIOS EN LA POLÍTICA MIGRATORIA DEL GOBIERNO CUBANO: ¿NUEVAS REFORMAS?

Laritza Diversent

Después de mantener por más de medio siglo prácticamente invariable sus controles migratorios, el gobierno cubano el 14 de enero de 2013 comenzó aplicar su nueva política. Ha permitido a muchos cubanos viajar sin necesidad de contar con permisos gubernamentales. Hasta entonces las regulaciones migratorias aplicadas por el gobierno cubano tuvieron carácter político, restrictivo y violatorio del derecho de circulación.

La libertad de movimiento es uno de los derechos humanos más subvalorado, a pesar de ser uno de los más básicos. Su irrespeto dentro de una nación, causa numerosos problemas y sufrimientos. Cualquier persona, sin el derecho a abandonar o regresar a su casa o su país, puede ser políticamente oprimida. Incluso

pueden afectar profundamente el ejercicio de otros derechos básicos, como puede ser el derecho a solicitar asilo, el derecho a la vivienda, de propiedad, de familia, al trabajo, a la educación, la salud, etc.

En Cuba, es una de las libertades, que más restricciones legales sufre. No obstante, es un derecho reconocido en instrumentos jurídicos internacionales<sup>1</sup> firmados por el Estado cubano,<sup>2</sup> cuya vigencia dentro de la isla está supeditada a la ratificación de los mismos por parte del gobierno socialista.<sup>3</sup>

## ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La primera disposición legal que el actual gobierno puso en vigor en materia migratoria fue la Resolución No. 454 de 29 de septiembre de 1961 del Ministerio del Interior.<sup>4</sup> Se promulgó bajo el fundamento, de

---

1. La libertad de movimiento está reconocida en instrumentos jurídicos internacionales, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada y proclamada el 10 de diciembre por la Asamblea General de Naciones Unidas, ratificada por el Estado cubano en 1948, y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, firmado por Cuba el 28 de febrero de 2008.

2. “Cuba firma pacto de DD.HH. de la ONU,” BBC Mundo, 2008. El canciller cubano, Felipe Pérez Roque, firmó el 28 de febrero de 2008 en Nueva York el pacto internacional. Hasta la actualidad, el Estado cubano no ha manifestado su consentimiento para obligarse por los tratados internacionales en materia de derechos humanos. El proceso de conclusión de los mismos, está regulado en el artículo 90 y 98, inciso ch) de la Constitución cubana de 1976 y en el Decreto-Ley 191/99 “De los tratados internacionales.”

3. La Constitución cubana de 1976 y el Decreto-Ley 191/99 “De los tratados internacionales,” forman el marco legal aplicable al trámite constitucional de formación interna del consentimiento del Estado, para la aprobación y ratificación de ambos instrumentos jurídicos internacionales. El trámite se inicia cuando el texto del tratado firmado es remitido al seno del Consejo de Ministros para su análisis y aprobación. Luego es sometido a la consideración del Consejo de Estado para que sea ratificado. El artículo 98 inciso ch) de la Constitución de la República, enuncia que el Consejo de Ministros tiene la facultad de “aprobar tratados internacionales y someterlos a la ratificación del Consejo de Estado,” mientras que las atribuciones del Consejo de Estado, reconocidas en el artículo 90, inciso m) del texto constitucional, lo facultan para “ratificar o denunciar tratados internacionales.” Constitución de la República de Cuba de 1976, reformada en 1992 y 2002. Los acuerdos de cada uno de los órganos sirven de base al Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX) para que este elabore el correspondiente instrumento de depósito o nota diplomática, a fin de ejecutar los trámites internacionales de perfeccionamiento del consentimiento, es decir la ratificación de los pactos. Sin embargo, luego de 5 años, el gobierno aún no se decide a manifestar su consentimiento, para obligarse por los tratados internacionales en materia de derechos humanos, bajo la justificación de que debe realizar reformas en su legislación interna para compatibilizarla con los mismos.

que las personas que salían del territorio nacional, abandonan sus propiedades con el “deliberado propósito de burlar las disposiciones de la Revolución.” Dispuso que los ciudadanos que salieran del país se les concedieran un permiso de salida. Los que no regresaran en el plazo concedido, el Estado consideraba habían abandonado el territorio nacional y se adjudicaba sus bienes muebles, inmuebles y demás valores que les pertenecían.

Esta norma contradecía artículos constitucionales:

- El Ministerio del Interior no era una autoridad competente para disponer la expropiación forzosa, único medio que reconocía la Ley Fundamental de 1959 para disponer la privación, a una persona, de su propiedad.
- No regulaba bajo que fundamento legal el Estado se adjudicaba las propiedades de las personas que decidieran residir permanentemente en el extranjero, ni otros requisitos indispensables para que esta figura jurídica (expropiación forzosa), operara en derecho. En otras palabras, no hacía alusión a la indemnización efectiva, las causas de utilidad pública o interés social y el derecho de los afectados de impugnar ante un tribunal competente, la decisión gubernamental.

El 5 diciembre de 1961,<sup>5</sup> el Consejo de Ministros, promulgó la Ley No. 989 que disponía las “Medidas a tomar sobre los muebles o inmuebles, o de cualquier otra clase de valor, etc. a quienes abandonan con imperdonable desdén el territorio nacional.” Es a partir de esta disposición que se ordena regular ambos permisos: el de salida y el de entrada.

- La Ley le da al Ministerio del Interior facultad discrecional para autorizar a los cubanos viajar al extranjero.
- Ratifica la imposición del abandono definitivo.
- El gobierno dispuso nacionalización, por medio de la confiscación a favor del Estado cubano, del patrimonio de las personas que salieran definitivamente del país.

La Ley No. 989 de 5 de diciembre de 1961 fue derogada 51 años después, el 14 de enero de 2013, cuando entraron en vigor las nuevas regulaciones migratorias. Aunque desde el 10 de noviembre de 2011 estaban derogadas las normas complementarias que aseguraban su cumplimiento<sup>6</sup> y se les permitió a los cubanos que emigraran vender o donar de sus viviendas y autos, o a sus familiares adquirir estos bienes, una vez que el estado los confiscara, cuando el emigrante propietario no dispusiera de ellos.

## MODIFICACIONES EN LAS REGULACIONES MIGRATORIAS

En 1976, 15 años después de haber regulado los permisos de entrada y salida, el gobierno cubano promulgó la “Ley de Migración”<sup>7</sup> y en 1978 su Reglamento.<sup>8</sup> Ambas regulaban el procedimiento a seguir para obtener los permisos de salida y entrada. Después de más de 3 décadas el Consejo de Estado modificó un 32% del articulado de la referida Ley de Migración,<sup>9</sup> y el Consejo de Ministros, el 13,2% de su Reglamento,<sup>10</sup> además de derogar un 20,4% de los artículos.

4. *Gaceta Oficial de la República*, No. 196 del 9 de octubre de 1961.

5. *Gaceta Oficial de la República*, del 6 de diciembre de 1961.

6. Instituto Nacional de la Vivienda, Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia (8 de septiembre de 1995). Resolución Conjunta de 22 de agosto de 1995, “Sobre la Ejecución de las Diligencias para el cumplimiento de la Ley 989 de 5 de diciembre de 1961.” *Gaceta Oficial de la República* (24), Ordinaria, 384–389.

7. Poder Ejecutivo-Consejo de Ministros (16 de octubre de 2012). Ley No. 1312 de 20 de septiembre de 1976, “Ley de Migración” (Edición Actualizada). *Gaceta Oficial de la República* (44), Ordinaria, 1369.

8. Consejo de Ministros (31 de octubre de 2012). Decreto No. 26 de 19 de julio de 1978 “Reglamento de la Ley de Migración” (Edición Actualizada). *Gaceta Oficial de la República* (44), Ordinaria, 1373.

9. Consejo de Estado (16 de octubre de 2012). Decreto Ley No. 302 de 11 de octubre de 2012, “Modificativo de la Ley No. 1312 de 20 de septiembre de 1976, Ley de Migración.” *Gaceta Oficial de la República* (44), Ordinaria, 1357.

10. Consejo de Ministros (16 de octubre de 2012). Decreto No. 305 de 11 de octubre de 2012, “Modificativo del Decreto No. 26 de 19 de julio de 1978, Reglamento de la Ley de Migración.” *Gaceta Oficial de la República* (44), Ordinaria, 1360.

Las transformaciones aparte de mejorar la redacción semántica de las disposiciones legales eliminó, la referencia al permiso al permiso de entrada y/o salida. En la ley se descartó, en 5 de los 6 artículos que los mencionaba expresamente. El reglamento lo hizo, en un 18,4% de las referencias a los permisos, en los artículos modificados, y un 71,4% en los derogados. No obstante, se mantuvieron antiguas referencias. La más polémica es la contenida en el Artículo 152,<sup>11</sup> que menciona expresamente “el permiso de entrada y prorrogas de permisos” que otorgan funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores.

### La carta de invitación

Antes de la modificación a la normativa migratoria, se exigía a los ciudadanos cubanos, para salir o entrar del país, la posesión de un Pasaporte Corriente y un permiso otorgado por el Ministro del Interior, a través de su Dirección de Inmigración y Extranjería.

Además las autoridades de migración requerían a los ciudadanos cubanos residentes en Cuba, que viajaban por asuntos particulares, presentar junto a la solicitud de permiso de salida, invitación formulada por ciudadanos extranjeros y ciudadanos cubanos residentes permanentes en el exterior, tramitada en el país de residencia del invitante, quien debía comprometerse a responder económica y legalmente por el Invitado, ante las autoridades de su país.<sup>12</sup>

Hasta el 14 de enero de 2013, el Estado tácitamente declaraba la incapacidad económica a los cubanos para viajar. La eliminación del permiso de salida trajo consigo la supresión del trámite migratorio relacionado con la Carta de invitación.<sup>13</sup> No obstante, en la práctica esta situación no ha cambiado. Los requisitos exigidos por la mayoría de las embajadas radicadas en la isla así lo demuestran.

Por ejemplo, piden cuantas bancarias activas por 1 o 2 años, en moneda libremente convertible, con movimientos aproximado de 2000 pesos. Esta exigencia representa un conflicto para el ciudadano. ¿Cómo justificar la licitud de sus ingresos, si tiene un salario básico mensual de 229 pesos moneda libremente convertible (7.97 USD) y esta practicante obligado a vivir de ilegalidades para sobrevivir? También les exigen carta de invitación, y que el invitante se comprometa sufragar los gastos de manutención y seguro médico. Por otra parte, aunque disminuyeron los trámites burocráticos, las nuevas modificaciones a las regulaciones aumentaron el monto de los impuestos por trámites migratorios, que se pagan en moneda libremente convertible.<sup>14</sup> Significa que viajar como turista para los cubanos residentes en la isla, sigue siendo un sueño prohibitivo.

¿Significaron estas modificaciones un cambio fundamental en la política migratoria del Estado cubano? La modificación legislativa agregó 3 artículos a la ley. El primero, el artículo 23, impone restricciones para obtener el documento de viaje por excelencia a los residentes en la isla, que en resumen están relacionadas con el inicio y tramitación de un proceso penal, la responsabilidad civil exigida por el Estado, el cumplimiento del servicio militar, por relación laboral con el estado y la minoría de edad.<sup>15</sup>

También agrega otros supuestos que pueden ser calificados como políticos, pues no dependen de una situación concreta que presente el individuo, sino a una decisión estatal amparada en los abstractos y polémicos términos de “Defensa y Seguridad Nacional” y el “interés público.” Iguales restricciones les impone para salir del país en el Artículo 25, el tercer artículo agregado.<sup>16</sup>

11. Consejo de Ministros (31 de octubre de 2012). Decreto No. 26 de 19 de julio de 1978, op.cit., 1387.

12. Ministerio de Relaciones Exteriores (27 de abril de 2007). Resolución No. 87 de 23 de abril de 2007. *Gaceta Oficial de la República* (20), Extraordinaria, 99.

13. Ministerio de Relaciones Exteriores (16 de octubre de 2012). Resolución No. 318 de 13 de octubre de 2012. *Gaceta Oficial de la República* (44), Ordinaria, 1366.

14. Ministerio de Finanzas y Precios (16 de octubre de 2012). Resolución No. 343 de 13 de octubre de 2012. *Gaceta Oficial de la República* (44), Ordinaria, 1364.

15. Consejo de Estado (16 de octubre de 2012). Decreto Ley No. 302 de 11 de octubre de 2012, op.cit., 1358.

16. Ibid, 1359.

Instituciones internacionales de Derechos Humanos están preocupadas por la práctica de algunos Estados de obstaculizar la salida del país a sus propios nacionales. Uno de los métodos que mencionan es la negativa a expedir un pasaporte.<sup>17</sup>

El segundo, el Artículo 24, mantiene las restricciones a la entrada al país para personas residentes en el exterior que tengan antecedentes de actividades terroristas, tráfico de personas, narcotráfico, lavado de dinero, tráfico de armas, vinculación con hechos contra la humanidad, la dignidad humana, la salud colectiva u otras conductas perseguibles internacionalmente. También impone restricciones para la entrada al país de tipo política dirigidas a los exiliados y a los cubanos que una vez residiendo en el exterior manifiestan abiertamente su posición política respecto al Estado.<sup>18</sup>

Aunque siguen siendo generales y abstractas, las limitaciones a la libertad de circulación, después de la modificación legislativa, están reconocidas y clasificadas en la propia ley. Antes, legalmente el Estado no las tenía tipificadas. Actualmente tiene o debe reconocer expresamente, cuando las aplica por motivos políticos.

### **Las facultades discrecionales del Ministerio del Interior**

No obstante a lo anterior, el gobierno mantuvo intactas las facultades discrecionales del Ministerio del Interior para decidir que cubano entra o sale del país. Lo que impide a los órganos judiciales analizar las disposiciones que emanan de las facultades discrecionales, fuertemente criticadas por el Comité de Derechos Humanos,<sup>19</sup> lo que indica que en la agenda del Estado cubano, aún está ausente la posibilidad de ratificar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Según el comité las leyes que autoricen la aplicación de restricciones a los derechos humanos,

no deben conferir discrecionalidad sin trabas, a los encargados de su aplicación.

### **La doble ciudadanía**

Las nuevas modificaciones tampoco resuelven el problema de la doble ciudadanía, que prohíbe la Constitución.<sup>20</sup> El gobierno de la isla no priva a sus nacionales del cambio de ciudadanía, pero tampoco les permite renunciar a la cubana. En la práctica lo que hace es ignorar el hecho de que un cubano ostente una o varias ciudadanía de otros Estados. A efectos legales dentro de Cuba eres ciudadano cubano y no hay fórmula o procedimiento para renunciar a la ciudadanía cubana, aun cuando se infringen disposiciones constitucionales. Legalmente aun la Asamblea Nacional no ha determinado que autoridad decreta la pérdida de la ciudadanía. Es uno de los factores que les asegura el control del flujo migratorio.

### **Actualización legislativa de las políticas migratorias**

Otro aspecto tratado en los cambios se refirió a actualizar legalmente la política migratoria aplicada por el Estado, desde hacía más de dos décadas. La ley migratoria y su reglamento llevaban vigentes 36 y 34 años respectivamente, sin sufrir modificaciones. Muchos de sus artículos estaban en desuso. En otros se les dio forma legal a las prácticas gubernamentales en la materia, como reconoce legalmente a los emigrados como categoría migratoria y definir el tiempo máximo de estancia en el exterior, y en consecuencia el tiempo en que se pierde la residencia cubana. No obstante, introdujo algunas nuevas como lo es la posibilidad de recuperar la residencia en la isla, para los emigrados.

### **Artículos en desuso**

Muchos de los artículos del reglamento estaban en desuso por cambios en la política migratoria a que nunca adquirieron la forma legal, o al menos nunca

---

17. Comité de Derechos Humanos (CCPR). (2 de noviembre de 1999). CCPR Observaciones Generales 27 (Libertad de circulación). CCPR/21/Rev.1/Add.9.

18. Consejo de Estado (16 de octubre de 2012). Decreto Ley No. 302 de 11 de octubre de 2012, op.cit., 1358.

19. Comité de Derechos Humanos (CCPR). (2 de noviembre de 1999). CCPR Observaciones Generales 27 (Libertad de circulación). CCPR/21/Rev.1/Add.9.

20. Asamblea Nacional (31 de enero de 2003). Constitución de la República de 24 de febrero de 1976. *Gaceta Oficial de la República* (3), Extraordinaria, 7. Artículo 32.

se publicaran en la Gaceta Oficial de la República para conocimiento de todos. Por ejemplo, antes de ser modificado el Reglamento de la Ley de Migración establecía que:

- Los residentes en la isla hicieran las solicitudes de pasaporte corriente ante notario público, pero se solicitaba en la Dirección de Inmigración y Extranjería.
- El Pasaporte Corriente se entregara después de otorgado el correspondiente permiso de salida. En la práctica esto no sucedía. Primero se solicitaba el pasaporte y luego se tramitaba la correspondiente autorización.
- Los cubanos que residan permanentemente en Cuba, debían entregar sus pasaportes al regreso al territorio nacional. En la práctica esto nunca ocurría.

#### **Otras modificaciones consecuencias de reformas legislativas anteriores**

El Reglamento de la Ley de Migración antes de ser reformado también exigía que para hacer entrega de permisos de salida otorgados a ciudadanos cubanos, se requería además, si se tratara de permiso otorgado por asuntos particulares con carácter permanente, la presentación de documentos probatorios de que se ha informado a los organismos competentes, al efecto de garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en la Ley número 989 de 5 de diciembre de 1961 (confiscación por salida del país).<sup>21</sup> Desde el 10 de noviembre de 2011, se derogaron las normas complementarias que aseguraban el cumplimiento de esta Ley.<sup>22</sup>

#### **Prácticas migratorias que obtuvieron formulación legal**

Permiso de viaje al exterior: Respecto a los permisos de salida por asuntos particulares, el Reglamento establecía que, podía otorgarse con carácter temporal y por un término hasta de 3 meses, prórrogas de la autorización siempre y cuando se tramitaran con no menos de 20 días de antelación a su vencimiento. En la práctica las autoridades migratorias dieron un término máximo de estancia en el exterior, que se amplió con las recientes modificaciones,<sup>23</sup> luego del cual se perdía la residencia en la isla. No obstante se podían prorrogar.

Esta práctica se conoció como “Permiso de viaje al exterior,” una de las categorías migratorias no previstas en la ley. Surgió a partir de 1994. Antes de la modificación se extendió gradualmente la estancia autorizada por el gobierno cubano, hasta 11 meses en el exterior después de los cuales, de no regresar el ciudadano cubano, se le aplica la categoría migratoria de emigrado (que tampoco estaba reconocida en la ley) por entenderse que tácitamente ha realizado una negativa de regreso. Las recientes modificaciones dieron un término legal de estancia en el exterior de por 24 meses,<sup>24</sup> con la posibilidad de pedir autorización para residir en el exterior justificadamente después de ese tiempo.<sup>25</sup> A esta prórroga se le dio una nueva denominación, “Extensión de la permanencia en el exterior.”<sup>26</sup> Igualmente el tiempo de estancia cambio de 21 días a 3 meses, para los emigrados.<sup>27</sup>

**Permiso de residencia en el exterior (PRE):** Es otra de las categorías que se le dio formulación legal<sup>28</sup>. Surge en 1984 y es la autorización otorgada a solici-

21. Instituto Nacional de la Vivienda, Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia (8 de septiembre de 1995), op.cit., 384–389.

22. Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior, Instituto Nacional de la Vivienda (2 de noviembre de 2011). Resolución Conjunta No. 1 de 31 de octubre de 2011. *Gaceta Oficial de la República* (35), Extraordinaria, 364.

23. Poder Ejecutivo-Consejo de Ministros (16 de octubre de 2012). Ley No. 1312 de 20 de septiembre de 1976, “Ley de Migración” (Edición Actualizada). *Gaceta Oficial de la República* (44), Ordinaria, 1370, Artículo 9 (en su Apartado 2 y en el último párrafo).

24. *Ibid.*

25. Ministerio de Relaciones Exteriores (16 de octubre de 2012). Resolución No. 319 de 13 de octubre de 2012, op.cit., 1367.

26. *Ibid.*

27. Consejo de Ministros (31 de octubre de 2012). Decreto No. 26 de 19 de julio de 1978 “Reglamento de la Ley de Migración” (Edición Actualizada). *Gaceta Oficial de la República* (44), Ordinaria, 1379, Artículo 47 (en su Apartado 1ro).

28. *Ibid.*, 1378, Artículo 40 (inciso b).

tud de aquellos ciudadanos cubanos cuyo permiso de viaje se encuentre dentro del término autorizado para permanecer en el exterior (Permiso de Viaje al Exterior, Permiso de Viaje Temporal, Asunto Oficial) y que hayan contraído matrimonio con ciudadanos extranjeros para establecerse en el extranjero, por tiempo indeterminado. Los portadores de este Permiso podían entrar al territorio nacional cada vez que lo desearan, sin necesidad de solicitar permiso de entrada, y permanecer en el país hasta 12 meses consecutivos, sin perder esta categoría, que podía hacerse extensiva a los hijos menores, fruto de dicho matrimonio. Asimismo, podían regresar definitivamente a residir al país cuando así lo decidieran, renunciando al PRE.

A pesar de las ventajas que ofrece a los cubanos esta categoría no está bien explicitada en la ley ofrece un poco de dudas. Al mencionar las oficinas de trámites del Ministerio del Interior queda la duda si los residentes en el exterior pueden pedir permiso para residir en el exterior estando aun en Cuba. Anteriormente se solicitaba una vez que se tuviera residencia en el otro país por motivo de matrimonio. Por otra parte es también la motivación por la que muchas mujeres se prostituyen en Cuba, hecho que fomenta el turismo sexual y la trata de personas.

**Habilitación:** Regula por primera vez la habilitación del pasaporte, aunque no la define ni explica en que consiste, ni el proceso que ha de seguirse para obtenerla así como que autoridad es la encargada de decidir que pasaporte se habilita y cual no, y en caso de decisión denegatoria, cual es la causa.<sup>29</sup> Estas omisiones, le permite al Estado negar la entrada a un nacio-

nal al país, sin tener que reconocer si su decisión denegatoria, está fundada en motivaciones políticas.<sup>30</sup>

**Menores de edad:** Antes solo tenían la posibilidad de la salida definitiva, no tenían permitido viajes temporales, a menos que fueran acompañando a sus padres en misión oficial. Actualmente se les reconoce la posibilidad de que se expida pasaporte corriente a favor de los menores o incapaces.<sup>31</sup> Respecto a los menores se debió advertir expresamente, que no permitirá su salida si no es en compañía de uno o de los dos padres, a menos que uno de ellos resida en exterior, para evitar el tráfico de menores.<sup>32</sup>

**Residencia:** Uno de los aspectos positivos de las nuevas regulaciones fue permitir a los cubanos residentes en el exterior recuperar la residencia cubana.<sup>33</sup> Esta es una novedad de la ley y puede decirse que es realmente un cambio. De su interpretación se desprende que no es necesario estar residiendo en la Isla para recuperar la residencia, aunque la decisión depende de un órgano estatal con facultades discrecionales.<sup>34</sup>

El antecedente del permiso de residencia, fue el Permiso de repatriación, una categoría migratoria que surgió a partir de 1987 (Regreso Definitivo a Cuba). Era la autorización que otorga las autoridades migratorias cubanas para regresar a Cuba con carácter permanente, basado fundamentalmente en razones humanitarias, previa solicitud formulada por los emigrados cubanos a favor propio y/o de sus hijos menores.

Este Permiso se otorga a los que se encuentren clínicamente desahuciados o gravemente enfermos, víctimas de secuestros, las personas mayores de 60 años que demuestren tener recursos para auto sustentarse, las mujeres mayores de 60 años, hombres de 65 años

29. Ibid., 1378, Artículo 44.

30. Ibid., 1372, Artículo 24.

31. Ministerio del Interior (16 de octubre de 2012). Resolución No. 43 de 13 de octubre de 2012 "Sobre la Actualización de los Pasaportes Corrientes." *Gaceta Oficial de la República* (44), Ordinaria, 1365.

32. Poder Ejecutivo-Consejo de Ministros (16 de octubre de 2012). Ley No. 1312 de 20 de septiembre de 1976, op.cit., Artículo 23, inciso g); y Consejo de Ministros (31 de octubre de 2012). Decreto No. 26 de 19 de julio de 1978 "Reglamento de la Ley de Migración," op.cit., Artículos 21 y 23, inciso c).

33. Consejo de Ministros (31 de octubre de 2012). Decreto No. 26 de 19 de julio de 1978 "Reglamento de la Ley de Migración," Artículos del 48 al 50.

34. Ministerio del Interior (16 de octubre de 2012). Resolución No. 44 de 13 de octubre de 2012, op.cit., 1365.

y menores de 16 años de edad, siempre que demuestren que cuentan con familiares en Cuba que garanticen sus sustento económico.

**Pasaporte corriente a favor de instituciones estatales y cuasi estatales:** El pasaporte corriente se expedía a favor de los cubanos residentes en la isla que requirieran viajar por asuntos particulares y los residentes permanentes en el exterior y podían ser individuales familiares y colectivos. Con la nueva modificación se expide el corriente a residentes en la isla, a los autorizados a residir en el exterior, a los emigrados y a solicitud e entidades estatales u Organizaciones No Gubernamentales reconocidas por el Estado (cuasi estatales).<sup>35</sup> En este último caso no queda claro en qué caso se expide pasaporte oficial y cuando pasaporte corriente.<sup>36</sup> Significa que puede darse el caso de que una persona tenga pasaporte corriente y estar en misión oficial del Estado.

Respecto al pasaporte en general, se aumentó a 3, la cantidad de veces que se puede prorrogar el documento. También disminuyeron los trámites burocráticos, se simplificaron los requisitos exigidos a los residentes en la Isla y se aumentó el impuesto sobre documento (100 pesos moneda libremente convertible) para para obtenerlo.<sup>37</sup> Actualmente solo se necesita el documento de identidad y para el caso de los menores e incapacitados autorización de sus representantes legales. Se cambió la referencia a la Dirección de Inmigración y Extranjería, por las de Oficinas de Trámites del Ministerio del Interior.<sup>38</sup> Actualmente se encargan las oficinas del Registro de Direcciones, donde también se emite el carnet de identidad de los residentes en la isla, una institución del Ministerio del Interior que lleva el control de los

cubanos que residen en la isla, los residentes en el exterior y los emigrados.

**Residentes de inmobiliarias:** No se sabe si esta categoría se aplicaba antes de su formulación legal, no obstante, es poco conocida, aunque su objetivo no lo es. La ley clasifica como residentes de inmobiliarias a los extranjeros y sus familiares, propietarios o arrendatarios de viviendas en complejos inmobiliarios dentro de la Isla.<sup>39</sup> Según la ley estas personas pueden ser admitidas en Cuba por un año, prorrogable sucesivamente por igual término y sus visas son tramitadas por el Ministerio de Turismo.<sup>40</sup>

## CONCLUSIONES

De forma general, las modificaciones a las regulaciones migratorias mejoraron la redacción semántica de las disposiciones legales, eliminaron la referencia al permiso al permiso de entrada y/o salida y la carta de invitación, que tácitamente declaraba a los cubanos incapaces desde el punto de vista económico. Esta presunción se mantiene en la práctica. Los requisitos exigidos por la mayoría de las embajadas radicadas en la isla y el valor de los impuestos por trámites migratorios, que se pagan en moneda libremente convertible, hacen que la posibilidad de viajar fuera de la isla sea un sueño inalcanzable para la mayoría de los cubanos.

La reforma legislativa fue necesaria para darle forma legal a prácticas que el gobierno aplicaba desde hacía más de dos décadas. Esto implicó que se derogaran artículos en desuso No obstante, puso en vigor algunas políticas nuevas y creo nuevas categorías migratorias. Por ejemplo, los residentes de inmobiliarias, que ofrece garantías a extranjeros y sus familiares, propie-

35. Poder Ejecutivo-Consejo de Ministros (16 de octubre de 2012). Ley No. 1312 de 20 de septiembre de 1976, op.cit., Artículo 9.1 en su segundo párrafo.

36. Consejo de Ministros (31 de octubre de 2012). Decreto No. 26 de 19 de julio de 1978 "Reglamento de la Ley de Migración," op.cit., Artículo 8.1, apartado 1ro segundo párrafo y apartado 4, Artículos 13 y 26.

37. Ministerio de Finanzas y Precios (16 de octubre de 2012). Resolución No. 343 de 13 de octubre de 2012, op.cit.

38. Consejo de Ministros (31 de octubre de 2012). Decreto No. 26 de 19 de julio de 1978 "Reglamento de la Ley de Migración," op.cit., passim.

39. Poder Ejecutivo-Consejo de Ministros (16 de octubre de 2012). Ley No. 1312 de 20 de septiembre de 1976, op.cit., Artículos 2 y 3, inciso c).

40. Consejo de Ministros (31 de octubre de 2012). Decreto No. 26 de 19 de julio de 1978 "Reglamento de la Ley de Migración," op.cit., Artículo 45, segundo párrafo, Artículos del 92 al 94 y el 119.

tarios o arrendatarios de viviendas en complejos inmobiliarios dentro de la Isla.

Sin duda el Estado se enfoca en sectores con potencialidad económica: extranjeros y emigrados. A estos últimos les da la oportunidad de recuperar la residencia en la isla, y con ella el derecho a participar en las elecciones, ejercer el trabajo por cuenta propia, a comprar autos y una vivienda, etc. Esta decisión si representó un cambio en la política migratoria cubana. Al permitir recuperar derechos dentro de Cuba, se infiere que el gobierno está dando pasos para iniciar relaciones con la emigración.

Sin embargo, la posibilidad de que el Ministerio del Interior reconozca este derecho a cubanos residentes en el exterior, sin estar viviendo físicamente en el país, deja bien claro que seleccionará que emigrados pueden o no recuperar sus derechos. Significa que continúan siendo un grupo políticamente oprimido. A esta conclusión se llega cuando se analiza por qué dejó intacto el problema de la doble ciudadanía, que prohíbe la Constitución. Así aseguró el control del flujo migratorio de los emigrados hacia dentro de sus fronteras.

Incluso dogmatizó su política, cuando le da forma legal a la práctica de exigir la habilitación del pasaporte a los emigrados, pero sin definir y describir el proceso en que podían obtenerla. Esto le da la posibilidad al gobierno de negar la entrada a un nacional al país, sin tener que reconocer si su decisión está fundada en motivaciones políticas, aun cuando las restricciones a la libertad de movimiento están reconocidas y clasificadas en la propia ley, y el Estado tiene o debe reconocerlas expresamente.

En conclusión, las modificaciones a las regulaciones migratorias no constituyen una reforma fundamental en la política del Estado. Aún se reserva el derecho de negar la entrada o salida del país a sus ciudadanos (por “Defensa y Seguridad Nacional” e “interés público”) y mantiene intactas las facultades discrecionales del Ministerio del Interior para decidir que cubano entra o sale de Cuba. De todas formas **representan un paso de avance, aun cuando conservan** su carácter político, restrictivo y violatorio de la libertad de circulación.