

25 ottobre 2012

## Il *Decreto-Ley* n. 302: la nuova politica migratoria cubana

Alessandro Badella<sup>(\*)</sup>

Il 16 ottobre scorso è stato pubblicato sulla *Gaceta Oficial* della Repubblica di Cuba il Decreto-legge n. 302, che contiene una riforma alla cosiddetta *Ley de Migración* del 1976. Quello che il Ministero degli Esteri isolano ha definito un «rinnovamento della politica migratoria» rappresenta sicuramente un giro di vite notevolissimo e una riforma – almeno sulla carta – di (potenziale) portata storica, una delle più incisive dall'uscita dalla scena istituzionale di Fidel Castro<sup>1</sup>.

Giuridicamente, l'uscita dal Paese, ai sensi delle nuove disposizioni, è consentita a tutti coloro i quali possiedono i due requisiti ai sensi dell'art.2: essere in possesso di un passaporto valido e, se richiesto, un visto del Paese di destinazione<sup>2</sup>. Ovviamente, permane una serie di limitazioni per i quadri professionali, sportivi e membri delle Forze armate (art. 25) che non godono di tale privilegio, al fine di non permettere un'uscita massiccia di capitale umano da Cuba. La nuova legge ha anche esteso la permanenza all'estero da 11 a 24 mesi<sup>3</sup>.

La notizia è stata accolta con molta soddisfazione dalla popolazione cubana, poiché si tratta del primo esperimento di una politica migratoria senza l'obbligo di un *Permiso de Salida* e della *Carta de Invitación*, due requisiti in vigore dal 9 gennaio 1959<sup>4</sup>. Anche a Washington, la notizia è stata accolta con soddisfazione dal Dipartimento di Stato, persuaso che tale regolamentazione potrebbe interrompere la migrazione irregolare via mare dei *balseros* cubani.

In realtà, la mossa di Raúl Castro, al di là delle rosee aspettative con cui è stata accolta su molte testate giornalistiche occidentali, contiene una serie di *caveat* giuridici, ma anche geopolitici, assolutamente rilevanti. Il primo è il valore simbolico del *Decreto-Ley*: il regime cubano ha avuto gioco facile nel presentare questa misura come un segno di buona volontà nei confronti del *Cuban Adjustment Act* del 1966, che riservava un trattamento "di favore" agli immigrati illegali che approdavano negli Stati Uniti e della "wet feet, dry feet policy" (varata dal governo di Bill Clinton a partire da metà anni Ottanta). Un articolo del *Granma*, in cui sono state raccolte alcune opinioni sulla nuova legge migratoria, ha messo in bella mostra il consueto "rally around the flag" della

---

<sup>1</sup> *Actualiza Cuba su Política Migratoria*, in «Granma», 16 ottobre 2012.

<sup>2</sup> Il testo completo della nuova legge migratoria è disponibile sul sito Cubadebate.cu, [http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2012/10/ley-migratoria\\_cuba\\_2012.pdf](http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2012/10/ley-migratoria_cuba_2012.pdf).

<sup>3</sup> Per un'analisi più approfondita delle disposizioni contenute nel Decreto legge n.302, cfr. *Las cinco claves de la "reforma migratoria"*, in «Penúltimos Días», 16 ottobre 2012.

<sup>4</sup> <http://www.penultimosdias.com/2012/10/16/las-cinco-claves-de-la-reforma-migratoria/>.

<sup>5</sup> J.O. TAMAYO, "Euphoria" in Cuba as Raúl Castro loosens travel policy, in «Miami Herald», 17 ottobre 2012.

---

Le opinioni espresse sono strettamente personali e non riflettono necessariamente le posizioni dell'ISPI.

(\*)Alessandro Badella, PhD in Democrazia e Diritti Umani, Facoltà di Scienze Politiche, Università di Genova

Rivoluzione: Cuba avrebbe potuto adottare siffatte misure ben prima, se non fosse stato per l'aggressività delle politiche statunitensi a sostegno degli esuli anticastristi<sup>5</sup>.

Seppure con le dovute cautele, il quanto della sfida agli Stati Uniti è stato lanciato. *De iure*, con la riforma testé varata, i cubani possono godere di maggiori possibilità di recarsi negli Stati Uniti piuttosto che il contrario<sup>6</sup>. Il Dipartimento di Stato, attraverso un portavoce, ha inoltre dichiarato che nel breve periodo non vi saranno modifiche alle regole d'ingresso di cittadini cubani sul territorio statunitense: l'ingresso legale negli Stati Uniti potrà essere effettuato solamente previo rilascio di una *visa* o di un permesso valido<sup>7</sup>. Tuttavia, la riforma migratoria cubana, che ufficialmente entrerà in vigore il 14 gennaio 2013, ha avuto il merito di rilanciare la *Cuban issue* all'interno dello scontro elettorale per la Casa Bianca, proprio mentre Romney sta facendo affidamento sulla comunità cubano-americana per recuperare il voto democratico dei *latinos* della Florida, uno Stato che viene dipinto da molti analisti come decisivo per l'elezione del futuro Presidente<sup>8</sup>.

La palla è ora nelle mani degli Stati Uniti che non sembrano intenzionati ad andare oltre i 20mila visti annui riservati ai cittadini cubani. Come ha riferito un operatore di voli charter verso Cuba al *Miami Herald*: «I visti d'ingresso sono la parte più complessa del problema»<sup>9</sup>. Tale complessità affonda le proprie radici nell'atteggiamento spesso insofferente dell'*establishment* governativo statunitense nei confronti di ondate di migrazione in massa degli esuli cubani. Nel 1994 il Presidente Clinton, firmatario e sponsor politico di misure legislative tra le più anti-castriste di sempre, dovette scendere a patti con La Habana per fermare il flusso di immigrati illegali che raggiungevano Miami via mare<sup>10</sup>.

Un "nuovo Mariel" sarebbe dunque l'ipotesi meno appetibile per il governo degli Stati Uniti. Se alcuni elementi anti-castristi, come la senatrice cubano-americana Ileana Ros-Lehtinen, hanno bollato come mera propaganda l'apertura di Raúl Castro, alcuni analisti si sono mostrati oltremodo preoccupati per un "Mariel II", ovvero una riproposizione dell'esodo degli "indesiderati" (tra cui molti malati di mente e criminali comuni) della primavera del 1980<sup>11</sup>. Questo perché la riforma varata dal governo cubano non permette l'espatrio a dissidenti e personale qualificato e quindi potrebbe essere usato da La Habana per "liberarsi" di persone non grate, anche se le restrizioni all'immigrazione negli Stati Uniti scongiurerebbe un'"invasione" di cubani.

Alcuni dissidenti hanno contestato il provvedimento in quanto sarebbero in vigore alcune limitazioni *de facto* che si estenderebbero ben oltre l'art. 25 del decreto legge. *In primis*, i cubani necessiterebbero di un timbro ministeriale sul passaporto ai fini dell'espatrio: questo *upgrade* del

<sup>5</sup> *El pueblo opina sobre la actualización de la Política Migratoria*, in «Granma», 19 ottobre 2012 e R.A. FALCÓN, *Una Política Migratoria beneficiosa, realista e justa*, in «Granma», 19 ottobre 2012.

<sup>6</sup> J. MCAULIFF, *Havana One-Ups Washington on Travel. Can Obama and Romney Avoid the Issue?*, in «The Havana Note», 16 ottobre 2012, <http://goo.gl/w8iuT>.

<sup>7</sup> *No Change Envisioned in US Visa Requirements for Cubans*, in «Havana Times», 19 ottobre 2012. Anche buona parte dei Paesi latinoamericani richiede un visto d'ingresso per i cittadini cubani, essendo in vigore forme di contro-restrizioni all'immigrazione sul modello statunitense. All'entrata in vigore del *Decreto-Ley* n.302 l'unico strumento per "aggirare" le restrizioni statunitensi sarebbe quello di ottenere la cittadinanza spagnola e raggiungere gli Stati Uniti con passaporto europeo (con il quale non si necessita una *visa* statunitense), per poi richiedere la cittadinanza americana grazie al *Cuban Adjustment Act*. Si tratta, quindi, di un processo molto complesso, scarsamente raffigurabile come una "invasione" dell'immigrazione cubana sulle coste della Florida.

<sup>8</sup> E. LLORENTE, *Romney Narrows Obama's Latino Lead in Florida with Help of Cuban Voters*, in «Fox News Latino», 15 ottobre 2012.

<sup>9</sup> Cit. da M. WHITEFIELD, *New Cuban migration rules could challenge U.S. policies*, in «Miami Herald», 16 ottobre 2012.

<sup>10</sup> Per un *account* completo sulla risposta politica di Clinton alla crisi migratoria dell'estate del 1994 cfr. S.M. CASTRO MARIÑO, *U.S.-Cuban Relations during the Clinton Administration*, in «Latin American Perspectives», vol. 29, n. 4, parte II, luglio 2002, pp. 52-54 e anche J. PETRAS – M. MORLEY, *Clinton's Cuba Policy: Two Steps Backward, One Step Forward*, in «Third World Quarterly», vol. 17, n. 2, giugno 1996, pp. 275-278.

<sup>11</sup> *Cuba Liberalizing Exit Visas? Get Ready for Mariel II*, in «Investors Business Daily's», 18 ottobre 2012.

passaporto, per molti, suona come una riposizione sotto mentite spoglie del precedente *Permiso de Salida*, negabile dall'amministrazione pubblica cubana. A tal proposito, una delle figure più note dell'opposizione interna, la *blogger* e giornalista Yoani Sánchez, ha "twittato" la propria sfida personale al regime per l'ottenimento del nuovo passaporto<sup>12</sup>. Una seconda misura che ha sollevato polemiche riguarda i costi, quasi duplicati, per l'ottenimento del nuovo passaporto, da 50 a 100 Cuc (110 dollari americani), in un Paese in cui il salario mensile medio si aggira attorno ai 20 dollari.

Un altro aspetto, forse meno analizzato, di quello che Norberto Fuentes ha definito un "Mariel silenzioso" (in contrapposizione ai decreti di emergenza in pompa magna di Fidel degli anni Ottanta e Novanta)<sup>13</sup> è sicuramente il rapporto tra la *Ley Migratoria* e la delicata situazione economica del paese e la riduzione degli investimenti pubblici per istruzione e sanità. Negli ultimi anni la gestione della spesa pubblica di Raúl si è orientata per una razionalizzazione della spesa, che ha fatto diminuire significativamente il numero degli studenti cubani (da 3 milioni nel 2008 a poco più di 2 nel 2011)<sup>14</sup>, riducendo di 54 unità il numero degli ospedali presenti sul territorio nazionale. Non sarebbe quindi assurdo ritenere che la nuova politica migratoria sia un'utile valvola di sfogo per un'ulteriore razionalizzazione della spesa sociale, vero pilastro della legittimità interna e regionale del castrismo, soprattutto nei momenti più difficili della Rivoluzione.

La ricerca ISPI analizza le dinamiche politiche, strategiche ed economiche del sistema internazionale con il duplice obiettivo di informare e di orientare le scelte di policy.

I risultati della ricerca vengono divulgati attraverso pubblicazioni ed eventi, focalizzati su tematiche di particolare interesse per l'Italia e le sue relazioni internazionali.

Le pubblicazioni online dell'ISPI sono realizzate anche grazie al sostegno della Fondazione Cariplo.

ISPI  
Palazzo Clerici  
Via Clerici, 5  
I - 20121 Milano  
[www.ispionline.it](http://www.ispionline.it)

© ISPI 2012

<sup>12</sup> Il giorno 16 ottobre 2012, Yoani Sánchez ha scritto su Twitter il suo impegno per l'ottenimento del nuovo passaporto per l'espatrio: «Cuba - Me han negado el permiso para viajar en 20 ocasiones durante 5 annos Lo lograre a partir del 14.01.2013? La apertura sera tan abierta?», <https://twitter.com/yoanisanchez>.

<sup>13</sup> N. FUENTES, *La rivoluzione tranquilla di Raúl*, in «la Repubblica», 17 ottobre 2012.

<sup>14</sup> *With Cuts, Free Education Is No Longer a Cuban Birthright*, in «New York Times», 3 ottobre 2012.