

Emigración cubana a Estados Unidos en un ambiente de restablecimiento de relaciones diplomáticas

Cuban Emigration to the United States within an Atmosphere of the Re-establishment of Diplomatic Relations

María Eugenia ANGUIANO TÉLLEZ
Landy MACHADO CAJIDE
El Colegio de la Frontera Norte

El 17 de diciembre de 2014, los presidentes de Cuba y Estados Unidos anunciaron el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre los dos países. Este acontecimiento tendrá múltiples alcances e implicaciones en la dinámica de sus relaciones bilaterales, en el ámbito hemisférico regional y en el contexto interno cubano. En este documento postulamos que, contrario a lo divulgado en distintos medios masivos de comunicación sobre un incremento en el flujo de salida ocasionado por la presunción de un cambio radical en la política migratoria estadounidense hacia Cuba, la noticia ha tenido consecuencias menores en el comportamiento de la emigración cubana hacia Estados Unidos. Han sido las condiciones propias del fenómeno migratorio entre los dos países y la situación actual de la economía y la sociedad cubanas las que continúan generando el incremento del éxodo reciente.

El contexto

Enemistados por más de medio siglo, Cuba y Estados Unidos han decidido adoptar el método de la negociación para la solución de sus conflictos, dentro de las normas establecidas por el orden jurídico internacional. A pesar de ello, los diferendos entre los dos países continúan latentes. En su alocución presidencial del 17 de diciembre de 2014, Barack Obama expresó que abandonaba una política fracasada por más de cincuenta años para sustituirla por

una serie de medidas de flexibilización del *embargo*, que incluirían probablemente algunos beneficios económicos para la sociedad cubana, apostando por optimizar el sector de las telecomunicaciones y proveer un mayor acceso a Internet para la población, así como empoderar al emergente sector privado nacido al calor de las reformas cubanas de 2010.¹ Con ello, se pretende incidir en la sociedad cubana como actor fundamental de un cambio a mediano y largo plazo; un objetivo fundamental por más de cinco décadas pero con otros mecanismos. Por su parte, el presidente Raúl Castro hizo especial énfasis en que las negociaciones se harían en un clima de respeto de las diferencias y a la soberanía de ambos países, no intromisión en los asuntos internos y cooperación en temas de interés común.

El histórico suceso –que inició una hoja de ruta que deberá culminar con la apertura de embajadas en La Habana y Washington– ha generado reacciones inmediatas entre sus ciudadanos. En Estados Unidos, donde se asienta la mayor proporción de cubanos en el exterior –particularmente en el sur del estado de Florida– se produjeron manifestaciones encontradas de aceptación y rechazo que han tenido eco en el Congreso, pues el giro pone en cuestionamiento la vigencia y permanencia de la exclusiva *Ley de Ajuste Cubano* (LAC).² En Cuba, el anuncio se recibió con amplias expectativas de mejoramiento de la situación económica, pero también se considera que podría significar, en el corto o mediano plazo, el

¹ Entre estas reformas se encuentran “la reducción de puestos de trabajo en el sector público, una reforma tributaria, extracción gradual de artículos del racionamiento y su venta a precios de mercado, aplazamiento de la jubilación tanto para mujeres como hombres, fomento del trabajo no estatal, autorización del pluriempleo, entrega en usufructo de tierras estatales ociosas, permiso para el transporte privado, limitación al acceso de las carreras de educación superior, eliminación de escuelas secundarias del campo y universidades municipales. De esta forma, los habitantes de la isla se han visto obligados a responsabilizarse de su propia vida, conscientes ahora de que el apoyo social del Estado iba disminuyendo gradualmente”, Dembicz, 2015:2.

² “*Ley Pública* 89-732; 80 STAT, 1161 HR. 15183, *Ley para Ajustar el Status de los Refugiados Cubanos al de Residentes Permanentes Legales en los Estados Unidos, y para otros fines*. La LAC fue emitida en 1966 para dar solución a la considerable cantidad de inmigrantes cubanos que se habían ‘acumulado’ en Estados Unidos desde 1959 sin tener un estatuto migratorio debidamente definido con carácter permanente”, (Aragón, 2011:1).

fin de la LAC y del tratamiento preferencial que reciben los cubanos como parte de la política inmigratoria estadounidense.

En un ambiente de normalización de relaciones diplomáticas entre los dos países, en diferentes medios masivos de comunicación se reportó que durante el primer trimestre del año fiscal 2015,³ se había observado un alarmante incremento del flujo migratorio cubano irregular hacia Estados Unidos, asociado a la apreciación entre los eventuales emigrantes de una posible derogación de la LAC y el riesgo de perder el privilegio de ingresar a Estados Unidos por cualquier vía (terrestre, marítima o aérea) y ser inmediatamente admitidos, y posteriormente obtener el estatus de residentes permanentes al cumplirse un año y un día de permanecer en territorio estadounidense.

Sin embargo, ¿es posible que el anuncio del restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos haya generado, en tan poco tiempo, un aumento del flujo migratorio cubano irregular hacia ese otro país?

Noticias y rumores

Al iniciar 2015, diversas fuentes de noticias reportaban incrementos del flujo migratorio irregular cubano hacia Estados Unidos, tanto por el Estrecho de la Florida como por la frontera norte mexicana,⁴ afirmando que las cifras oscilaban entre 50 y 65 por ciento de crecimiento en comparación con el primer trimestre del año fiscal anterior (Cancio, 2015; *El Diario mx*, 2015; *Terra México*, 2015). Según estas fuentes, el anuncio del 17 de diciembre de 2014 había creado un clima de incertidumbre asociado a la posible eliminación de la medida *pies secos/pies mojados* que ampara a los cubanos de la deportación cuando arriban a playas, costas o cayos de Estados Unidos. Las comunicaciones pretendían apoyar la veracidad de los sucesos con declaraciones de funcionarios de la

³ El año fiscal 2015 transcurrirá del 1 de octubre de 2014 al 30 de septiembre de 2015.

⁴ A diferencia de lo ocurrido en las etapas de la emigración cubana a Estados Unidos posteriores a 1959, después del 11 de septiembre de 2001, al intensificarse la vigilancia marítima por el Estrecho de Florida, el flujo irregular cubano tomó curso utilizando a México como país de tránsito (Machado y Anguiano, 2015).

Guardia Costera estadounidense y de organizaciones de apoyo a inmigrantes cubanos en Miami (*Diario de Cuba*, 2014), e incluso con testimonios de los propios emigrantes cubanos irregulares recién llegados. “La gente lo hablaba, que no iban a recibir a más nadie si Cuba y Estados Unidos hacían relaciones”, declaró Jordi Escalante Carrillo (citado en *Semana*, 2015), un joven de 21 años, “quien hizo con otras siete personas en balsa la travesía por el Estrecho de la Florida”, arribando a las playas de Miami el 12 de enero de 2015. Otro emigrante, Luis Roberto Vaca Soto, quien también llegó a Estados Unidos en esos días, declaró que “Antes de venir, escuché: ‘Oye, si vas a ir para allá vete ya, porque si Obama y Fidel hacen negocios y se acaba la ley esa, vas a perder, no vas a poderte ir’” (*Semana*, 2015).

A las cifras y rumores, se sumaron las declaraciones de funcionarios de la Guardia Costera estadounidense, quienes “creen además que ‘actores ilícitos que [...] se benefician de los inmigrantes cubanos están perpetuando rumores’ sobre la supuesta eliminación de esa política, ‘con el fin de aumentar sus márgenes de beneficio’” (*Diario de Cuba*, 2015); a pesar de la notificación oficial de la propia Guardia Costera, donde aclaran que sus operaciones se mantenían sin cambios (The United States Coast Guard, 2014).

Ante este panorama mediático, vale la pena examinar cómo se ha comportado el flujo migratorio cubano hacia Estados Unidos en años recientes y cuáles son las condiciones que lo originan.

Emigración cubana reciente

Un mes antes del anuncio del 17 de diciembre de 2014, en su columna editorial publicada en *El Nuevo Día*, el reconocido académico Jorge Duany llamaba la atención sobre el aumento sustancial del número de balseros cubanos, cuya cifra se había triplicado entre 2010 y 2013, incrementándose aún más en 2014 (4.8 veces respecto a 2010). Además, Duany señala que entre 1994 y 2013 “se registró la mayor oleada de emigrantes desde principios de la Revolución Cubana (563 740 cubanos admitidos legalmente en Estados Unidos)”. El autor destacó que las persistentes dificulta-

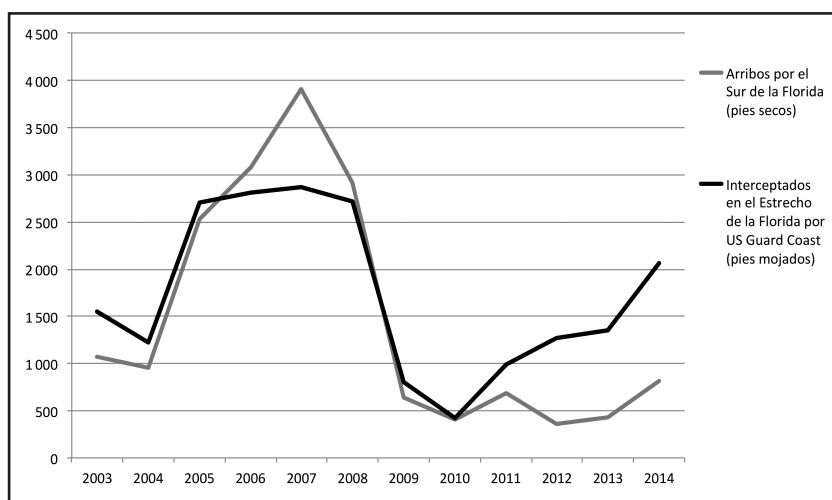
des económicas en Cuba, las precarias condiciones de vida de la mayoría de su población, la escasez de oportunidades de empleo productivo para una generación de jóvenes cuya vida ha transcurrido en los años de la prolongada crisis económica que data de 1991, así como la política migratoria estadounidense hacia Cuba, continuarían alentando la emigración cubana documentada e indocumentada (Duany, 2014).

Una investigación realizada por el Centro de Estudios de Migraciones Internacionales de la Universidad de La Habana en 2012, también se refirió a los factores internos de la economía y de la sociedad cubanas, que sumados al desarrollo de redes sociales y cadenas migratorias consolidadas, han propiciado el incremento del flujo migratorio regular e irregular, con predominio de motivaciones económicas, de reunificación familiar y de movilidad laboral y social ascendente. La limitada capacidad de la estructura laboral para absorber el conjunto del capital humano “creado por la Revolución como sostén de su modelo de desarrollo”, las desigualdades sociales y las dificultades que vive el país desde los años del denominado *período especial*,⁵ han “consolidado la idea de la emigración como una estrategia individual familiar de la salida de la crisis”. El documento fue concluyente: “En la medida en que las transformaciones socioeconómicas no se reviertan en mejoras perceptibles por la población y las opciones del trabajo por cuenta propia no logren satisfacer las expectativas de la fuerza de trabajo potencialmente excedente de los OACE [Organismos de la Administración Central del Estado], la emigración irregular por abandono de misiones y no retorno luego de vencido el periodo del PVE [Permiso de Viaje al Exterior] pudiera incrementarse, debido a los altos costos financieros, las dificultades de los trámites para la migración por vía legal y los riesgos que encierra la salida por vía marítima” (CEMI, 2012:13,15,19).

⁵ *El período especial en tiempos de paz en Cuba* se produjo como resultado del colapso de la Unión Soviética en 1991 y del recrudecimiento del embargo estadounidense desde 1992. Este período transformó la sociedad cubana y su economía con reformas en la agricultura, una drástica disminución en el abasto de hidrocarburos y reacondicionamientos en su industria, en los servicios de salud y en el racionamiento en los bienes de consumo.

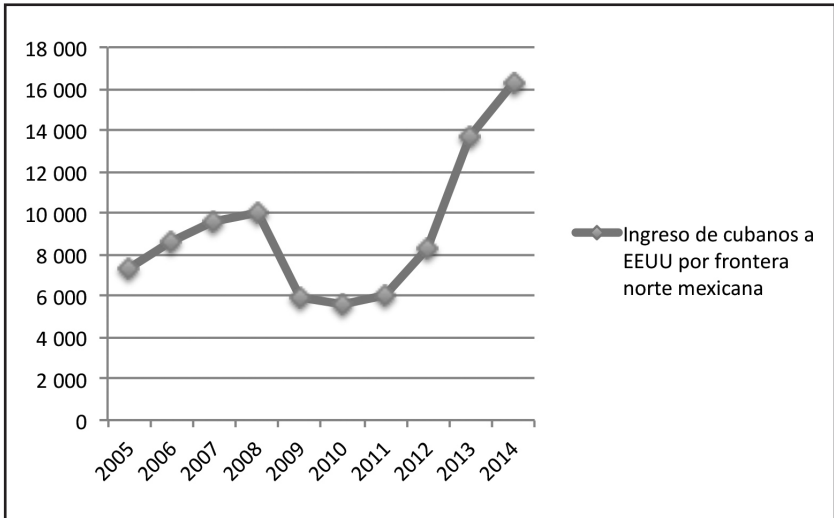
En la gráfica 1 sistematizamos información proporcionada por la Guardia Costera estadounidense entre los años 2003 y 2014 sobre el arribo de cubanos por el sur de la Florida (los llamados *pies secos*) frente a los interceptados en altamar (denominados *pies mojados*). En la gráfica 2 registramos los ingresos de inmigrantes cubanos a Estados Unidos por la frontera norte mexicana, consignados entre los años 2005 y 2014. Por una parte, la información nos permite apreciar un patrón similar de comportamiento en los años de la crisis financiera y económica estadounidenses, mostrando una caída de los tres flujos entre los años 2008 a 2010 y un repunte en 2011. Por otra parte, observamos un notorio incremento de los migrantes interceptados en altamar a partir de 2011 frente a quienes lograron llegar a tierras estadounidenses ingresando por Florida, así como un voluminoso incremento de los ingresos por territorio mexicano, casi duplicando su número entre 2012 y 2014. Las cifras también muestran que los ingresos por el Estrecho de Florida no alcanzan los volúmenes alarmantes que las fuentes noticiosas alertaban como resultado del 17 de diciembre de 2014, sino que el incremento viene gestándose desde algunos años atrás, al menos desde 2010 –como bien señaló el profesor Duany– y que el flujo en tránsito por México ha crecido significativamente en años recientes.

Gráfica 1. Inmigrantes cubanos irregulares



Fuente: Elaboración propia con datos de U.S. Department of Homeland Security (www.dhs.gov).

Gráfica 2. Ingresos de inmigrantes cubanos a Estados Unidos por la frontera norte mexicana



Fuente: Elaboración propia con datos de U.S. Department of Homeland Security (www.dhs.gov).

Reflexiones finales

En primer término, vale la pena subrayar que la *Ley de Ajuste Cubano* no puede ser derogada por un acto presidencial, pues es una prerrogativa que corresponde al Congreso de los Estados Unidos dado su carácter de *Ley de Derecho Público* (*Public Law 89-732/1966*) aprobada por el Congreso con rango de *Ley Federal*; por lo que para su revisión debe pasar por el control legislativo y no está vinculada a ningún tipo de acuerdo o relación diplomática entre Estados Unidos y Cuba. En la ronda de conversaciones migratorias efectuadas en Cuba el 21 de enero de 2015, el representante de Estados Unidos, Edward Alex Lee, declaró que no había cambios en la política migratoria estadounidense hacia Cuba, pues ello no depende solamente del presidente Obama, sino y en gran medida de las negociaciones en el Congreso estadounidense.

En segundo término, queremos destacar que el incremento reciente de la emigración cubana autorizada y no autorizada no se detonó de manera alarmante en los últimos meses, como divulga-

ron diversos medios masivos de comunicación, sino que viene gestándose en una etapa reciente que data de al menos un quinquenio y a la vez forma parte de un proceso consolidado desde la Crisis de los Balsaeros. Los cambios de envergadura en la emigración cubana se encuentran asociados a las transformaciones en la estructura económica interna del país caribeño; si bien es posible que quienes tenían un proyecto migratorio en firme, pudieron haber apresurado una resolución ya tomada como decisión irreversible tras el anuncio del restablecimiento de relaciones diplomáticas. Cualquier cambio en la política migratoria estadounidense hacia Cuba, a mediano o largo plazo, seguirá siendo un elemento de peso en los proyectos migratorios individuales y familiares de los cubanos.

En el Discurso del Estado de la Unión del 20 de enero de 2015, el presidente Obama recomendó: “Este año, el Congreso debería iniciar el trabajo de poner fin al *embargo*” (Obama, 2015). El 11 de abril de 2015, durante la primera Sesión Plenaria de la VII Cumbre de las Américas, en su intervención Obama expresó: “He pedido al Congreso que comience a trabajar en terminar el *embargo* hacia Cuba” (The White House, 2015). De hacerse realidad esta petición, que también tomará su tiempo negociar, podría cambiar el panorama migratorio entre ambos países; por lo que habrá que seguir analizando cómo evoluciona la dinámica del restablecimiento de relaciones entre ellos.

Referencias

- ARAGÓN CAO, Alberto, 2011, “Percepciones y precisiones: La Ley de Ajuste Cubano y el concepto de refugiado”, *El Observatorio*, La Habana, Universidad de La Habana, CEMI, 30 de abril.
- CANCIO ISLA, Wilfredo, 2015, “EEUU preocupado por aumento de balsaeros octubre”, *Caféfuerte*, en sección “Cuba”, 5 de enero, <<http://cafeuerte.com/cuba/21002-eeuu-preocupado-por-aumento-de-balsaeros-890-cubanos-se-lanzaron-al-mar-desde-octubre/>>, consultado el 30 de enero de 2015.
- CENTRO DE ESTUDIOS DE MIGRACIONES INTERNACIONALES (CEMI), 2012, “Evaluación del proceso migratorio externo y la

- emigración cubana en el período 2010-2015. Principales tendencias y sus implicaciones para Cuba”, La Habana, Universidad de La Habana, CEMI, mimeo.
- DEMBICZ, Katarzyna, 2015, “Incertidumbres del porvenir de los cubanos”, *Notes internacionals CIDOB*, Barcelona, Centre for International Affairs, núm. 111, marzo, en <http://www.cidob.org/es/new_site/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals/n1_111/incertidumbres_del_porvenir_de_los_cubanos>, consultado el 30 de marzo de 2015.
- DIARIO DE CUBA, 2014, “¿Está la Ley de Ajuste Cubano atada a la suerte del embargo?”, *Diario de Cuba*, en sección “Emigración”, Cuba, 27 de diciembre, en <http://www.diariodecuba.com/cuba/1419666789_12032.html>, consultado el 30 de enero de 2105.
- DIARIO DE CUBA, 2015, “Influente capitán de la Guardia Costera aconseja ‘robustecer’ las acciones contra la emigración desde Cuba”, *Diario de Cuba*, en sección “Emigración”, Cuba, 15 de enero, en <http://www.diariodecuba.com/cuba/1421320937_12320.html>, consultado el 30 de enero de 2105.
- DUANY, Jorge, 2014, “¿Nueva crisis de los balseros?”, *El Nuevo Día*, en sección “Editorial”, 12 de noviembre, en <<http://www.elnuevodia.com/opinion/columnas/nuevacrisisdebalseros-columna-1890257/>>, consultado el 30 de marzo de 2015.
- EL DIARIO MX, 2015, “Por temor a perder oportunidad, se dispara cifra de balseros cubanos”, en sección “Estados Unidos”, Ciudad Juárez, México, 5 de enero, en <http://diario.mx/Estados_Unidos/2015-01-05_7bf46554/por-temor-a-perder-oportunidad-se-dispara-cifra-de-balseros-cubanos/>, consultado el 30 de enero de 2015.
- MACHADO Cajide, Landy y María Eugenia ANGUIANO [ponencia], 2015, “Cruzando fronteras. La migración de cubanos a los Estados Unidos a través de México, 2003-2014”, México, D. F., El Colegio de México, Seminario Migración de Tránsito y Fronteras en América y Europa: Perspectivas Comparadas, 18-19 de marzo.
- OBAMA, Barack [discurso], 2015, “Remarks by the President in State of the Union Address”, Washington, D. C., U.S. Capitol, 20 de enero.