



Aviso Legal

Capítulo

Título de la obra: La normalización de la migración cubana hacia Estados Unidos (2014-2017)

Autor: Domínguez Guadarrama, Ricardo

Forma sugerida de citar: Domínguez, R. (2021). La normalización de la migración cubana hacia Estados Unidos (2014-2017). En A. Santana y R. Domínguez (Coords.), *Exilio y migración forzada: tendencias latinoamericanas* (79-98). Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe.

Publicado en el libro:

Exilio y migración forzada: tendencias latinoamericanas

Diseño de portada: Marie-Nicole Brutus H.

Diseño de interiores: Irma Martínez Hidalgo

ISBN: 978-607-30-4532-2

Los derechos patrimoniales del capítulo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este capítulo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Sin derivados 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0 Internacional). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México. Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C.P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe
Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510,
Ciudad de México. <https://cialc.unam.mx>

Correo electrónico: cialc-sibiunam@dgb.unam.mx

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.

Bajo los siguientes términos:

- ✓ Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Pueden hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- ✓ No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- ✓ Sin derivados: si remezcla, transforma o crea a partir del material, no podrá distribuir el material modificado.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia

LA NORMALIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN CUBANA HACIA ESTADOS UNIDOS (2014-2017)

Ricardo Domínguez Guadarrama

CONTEXTO

El 20 de enero de 2017, el republicano y empresario Donald John Trump inició su mandato por cuatro años al frente del gobierno de Estados Unidos (2017-2021), en sustitución del demócrata Barack Hussein Obama, quien gobernó durante dos cuatrienios (2009-2017). La llegada del nuevo mandatario estadounidense confirmó un escenario de incertidumbre para la política interna y externa de ese país.

Uno de los temas de mayor impacto y resonancia en materia de política exterior del expresidente Obama había sido el cambio de actitud de Washington hacia La Habana, luego de 55 años de confrontaciones y hostilidades (1959-2014). El inicio del proceso hacia la normalización de sus relaciones bilaterales —que comenzó de manera oculta a mediados de 2013, se materializó el 17 de diciembre de 2014 y avanzó en julio de 2015 con el restablecimiento de relaciones diplomáticas, rotas el 3 de enero de 1961—, entró en un proceso de inseguridad y desconfianza durante los últimos meses de 2016, sobre todo después de noviembre de ese año, cuando Donald J. Trump se convirtió en el presidente electo de Estados Unidos.

Donald Trump, calificado por la prensa y analistas internacionales como populista, conservador y demagogo, además representante del sector más conservador del pensamiento anglosajón de Estados Unidos, utilizó como discurso de campaña la necesidad de devolver a ese país su grandeza como nación.¹ Para ello, decidió tomar medidas para

¹ “Juntos, haremos de Estados Unidos un país fuerte nuevamente. Haremos de Estados Unidos un país rico nuevamente. Haremos de Estados Unidos un país orgulloso nuevamente. Haremos de Estados Unidos un país seguro nuevamente”. Univisión, *El discurso completo de la toma de posesión de Donald Trump* (en español), 20 de enero, 2017. En <http://www.univision.com/noticias/politica/el-discurso-completo-de-la-toma-de-posesion-de-donald-trump-en-espanol>.

reforzar su economía interna² y poner freno a todo gobierno contrario a los intereses estadounidenses, como Corea del Norte, China y Rusia. En América Latina, destacó el caso de Venezuela y Cuba. Particularmente, buscó el apoyo de la comunidad cubano-americana para sus aspiraciones presidenciales y prometió deshacer el acuerdo que los presidentes Obama y Raúl Castro alcanzaron el 17 de diciembre de 2014. Asimismo, dijo que revisaría en conjunto todas las acciones que ambos gobiernos habían puesto en marcha desde entonces, porque sólo favorecían al gobierno y no al pueblo cubano.

Durante 2015 y 2016, Cuba y Estados Unidos avanzaron en diversos temas de su agenda bilateral. Se ampliaron las exportaciones de bienes electrónicos y electrodomésticos desde Estados Unidos, se otorgaron permisos para que los estadounidenses viajaran a Cuba a través de 12 categorías (ninguna de ellas permite el turismo a estadounidenses), se incrementó la cantidad de envío de remesas a Cuba, se permitió el establecimiento de relaciones comerciales entre empresas de telecomunicaciones estadounidenses y La Habana, algunos bancos de Estados Unidos iniciaron operaciones con y en Cuba, se reanudaron las reuniones en materia de cooperación migratoria, trata de personas y lucha contra el narcotráfico, se restableció el servicio postal entre ambos países, se ampliaron los vuelos comerciales, se reanudaron los cruceros hacia La Habana, Cuba fue sacada de la lista de países que financian el terrorismo y se continuó horadando el bloqueo económico, comercial y financiero, sin que necesariamente fuera levantado, entre otras acciones más.³

Uno de los reclamos más fuertes al gobierno de Estados Unidos e importantes para Cuba, además de acabar con el bloqueo y recuperar Guantánamo, era el cambio de la política migratoria hacia los nacionales cubanos.

² “Estados Unidos comenzará a ganar de nuevo, como nunca antes. Traeremos de vuelta nuestros empleos. Traeremos de vuelta nuestras fronteras. Traeremos de vuelta nuestra riqueza. Y traeremos de vuelta nuestros sueños. Construiremos nuevas carreteras y autopistas, puentes y túneles, aeropuertos y ferrocarriles en toda nuestra maravillosa nación. Seguiremos dos reglas sencillas: Comprar productos estadounidenses y contratar trabajadores estadounidenses. *Loc. cit.*”

³ Para un recuento amplio de la nueva agenda bilateral entre Estados Unidos y Cuba, véase Ricardo Domínguez Guadarrama, “Cuba y Estados Unidos; el largo proceso del reconocimiento”, en *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, núm. 60, México, CIALC-UNAM, 2015, pp. 49-88.

En junio de 1962 (el Presidente John F. Kennedy) firmó la Ley Pública 87-510: “Ley de Asistencia a la Migración y a los Refugiados del Hemisferio Occidental”. Esa legislación permitió la asignación de fondos especiales como el Programa de Refugiados Cubanos y el Centro de Emergencia para Refugiados Cubanos, creados en Miami en diciembre de 1960.⁴ El siguiente espaldarazo llegó en 1966, cuando el Congreso de Estados Unidos aprobó una ley única para los cubanos: “Ley para Ajustar el Estatus de los Refugiados Cubanos a la de Residentes Permanentes Legales de Estados Unidos, y para otros fines”, conocida comúnmente como Ley de Ajuste Cubano, que facilita la obtención de la residencia y ciudadanía para todos los cubanos que han llegado a Estados Unidos después de 1959.⁵

Con la Ley de Ajuste Cubano puesta en marcha en noviembre de 1966 y que se mantiene vigente, todo cubano que llega a Estados Unidos es aceptado en calidad de refugiado y cuenta con servicio de salud, créditos para vivienda y permiso de trabajo; un año y un día en territorio de Estados Unidos basta para obtener la residencia permanente. Entre 1961 y 1980, tiempo en el que se considera que los cubanos tenían motivaciones político-ideológicas para abandonar su país, emigraron a Estados Unidos 473 mil personas, motivadas y favorecidas por las facilidades migratorias estadounidenses. En un ambiente internacional de Guerra Fría, cada salida de un cubano era un triunfo político-ideológico para Estados Unidos, en tanto que demostraba la inconformidad de la población con el gobierno revolucionario. Aun cuando los factores y el perfil de la migración cambiaron desde los años ochenta (de la migración por cuestiones políticas e ideológicas a otra por necesidades económicas), lo cierto es que la Ley de Ajuste Cubano no dejaba de ser un aliciente para abandonar la Isla.

Las oleadas migratorias de cubanos hacia Estados Unidos en 1980 (Mariel) y 1994 (Balseros), llevaron al gobierno estadounidense a sentarse a la mesa de negociación con su par cubano, a fin de ponerle fin

⁴ Act of June 28, 1962: Ley Pública 87-510, H.R. 8291 (87th), “Ley de Asistencia a la Migración y a los Refugiados del Hemisferio Occidental”. En <https://www.govtrack.us/congress/bills/87/hr8291/text>. Tomado de Jorge Hernández Martínez, “La transición inconclusa: El exilio cubano en Estados Unidos en el siglo XXI”, texto presentado en la sesión del 28 de octubre de 2015 en el Seminario Permanente de Investigación “Interacción de los exilios en México e Iberoamérica siglo XX”. PAPIIT IG400314, CIALC-UNAM (inédito).

⁵ Act of November 2, 1966: Ley Pública 89-732; Sat.1161, “Ley para Ajustar el Estatus de los Refugiados Cubanos a la de Residentes Permanentes Legales de Estados Unidos, y para otros fines”. En <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-80/pdf/STATUTE-80-Pg1161.pdf>. *Loc. cit.*

a la migración ilegal cubana, pues 250 mil salieron hacia las costas de La Florida en 1980, mientras que otros 35 mil lo hicieron en agosto-septiembre de 1994, que además se sumaron a otros 17 mil haitianos que en las mismas fechas se habían tirado a la mar para escapar del gobierno *de facto* en ese país. Como resultado de las negociaciones en ambos casos, Estados Unidos se comprometió a otorgar 20 mil visas anualmente a nacionales cubanos, aceptar a otro número de migrantes ganadores de la llamada lotería⁶ y continuar recibiendo a otros a través de la política de reunificación familiar. Al amparo del primer acuerdo, el gobierno de Estados Unidos sólo había otorgado 7 mil visas en un periodo de 14 años (1980-1994), en lugar de las 280 mil que correspondían. Por ello, en las negociaciones de septiembre de 1994 y mayo de 1995 el gobierno de Cuba exigió a Washington el cumplimiento de los acuerdos migratorios, como condición para detener las salidas ilegales.

El demócrata William Clinton, entonces presidente de Estados Unidos (enero de 1993-enero de 2001), se había caracterizado por su actitud y voluntad de cooperación con Cuba, marco que si bien no prosperó, en su totalidad por acciones provocadoras de la Fundación Nacional Cubano-Americana (FNCA, representante del exilio cubano en Estados Unidos), permitió un cambio en la política migratoria hacia los cubanos. Entre septiembre de 1994 y mayo de 1995, las negociaciones migratorias entre Cuba y Estados Unidos derivaron en la modificación de la Ley de Ajuste Cubano; a partir de 1995 todo cubano interceptado por la guardia costera de Estados Unidos sería capturado y devuelto a Cuba, mientras que todo aquel que ingresara a territorio estadounidense por tierra, sería acogido a los beneficios de la Ley de Ajuste. A ello se le llamó la política de “Pies secos, Pies mojados”.

Si bien fue una victoria para Cuba, lo cierto es que la Ley de Ajuste, a pesar de su adicional política de pies secos, pies mojados, seguía

⁶ Se trata de la inscripción al sorteo de Visas de diversidad que Estados Unidos promueve entre diversos países. En 2016, el gobierno estadounidense estableció como tope el otorgamiento de 50 mil de estas visas para los ganadores del sorteo. Para Cuba fueron 3 500. Son dos los requisitos que los elegidos deben cumplir: 1) ser ganador de una visa y 2) contar con un certificado de estudios de bachillerato o demostrar dos años de experiencia laboral. Nora Gamez Torres, “Hasta 3 500 cubanos podrían ganar la lotería de visas de EEUU”, en *Nuevo Herald*, 30 de septiembre, 2014. En <http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/cuba-es/article2357548.html>.

siendo un factor decisivo que estimulaba la migración legal e ilegal de los cubanos. Por ello, la migración no se detuvo y detonó otros problemas para Cuba, y terceros países, sobre todo de América Latina y el Caribe, pero específicamente destacó el caso de México. En 1995, Cuba vivía una de las peores crisis económicas que el gobierno revolucionario hubiera enfrentado desde 1959, por lo cual puso en marcha el Periodo Especial en Tiempos de Paz, un programa de racionamiento económico que por supuesto impactó la forma de vida de toda su población. La migración se aceleró entonces. La entrada de cubanos a través de México, documentada y no documentada, observó un crecimiento sin precedente, muchos de los cuales se dirigían a la frontera norte del país para ingresar a territorio de Estados Unidos.

Más allá de las reacciones del gobierno de México ante ese fenómeno y de la trata de cubanos cada vez más evidente y problemático, se logró con Cuba la suscripción de un Memorándum de Entendimiento para una migración legal, segura y ordenada, el 20 de octubre de 2008, mismo que se actualizó en 2015. El acuerdo detuvo en alguna medida el flujo de cubanos y la trata, pero en realidad no alcanzó las expectativas que generó.⁷ Ello demostró que la solución al fenómeno migratorio de Cuba no dependía de acuerdos con terceros países, sino que el problema era la política migratoria de Estados Unidos; la Ley de Ajuste Cubano.

Los beneficios de dicha ley se sumaron paradójicamente a un mejoramiento de las relaciones de Cuba con los gobiernos de América Latina, en el contexto de la ola progresista que la región vivió desde 1999. Venezuela, Bolivia, Ecuador, entre otros países, favorecieron el ingreso de cubanos a su territorio para que colaboraran en los programas de cooperación educativa, deportiva y de salud que el gobierno de Cuba ofrecía. Una cantidad importante de cubanos aprovecharon también las facilidades de entrada a dichos países para cruzar por Centroamérica y México e internarse en Estados Unidos. La trata de

⁷ Es importante señalar que, para el gobierno de Cuba, la salida ilegal de sus ciudadanos representa una cuestión de seguridad nacional, debido a que algunos emigrados habían sido reclutados por las distintas organizaciones terroristas de cubano-americanos radicados en Estados Unidos. De tal manera que los migrantes deportados por parte de un tercer estado, aun cuando existiera un acuerdo en materia migratoria, debía pasar por un estudio de caso por caso por parte de las autoridades de Cuba, a fin de comprobar que no hubieran atentado contra el país. Eso retasaba los trámites de deportación y llevaba que, por ejemplo, en el caso de México, se concedieran permisos de salida de territorio nacional en un periodo de 15 días. El oficio de salida, les permitía a los cubanos llegar a Estados Unidos.

cubanos fue también un negocio que siguió proliferando y que se aprovechó de la nueva circunstancia regional de Cuba. La mafia cubano-americana asentada en Miami, respaldada o promovida, incluso por la FNCA, rápidamente se estableció en Cancún, México, desde donde operaba una red que transportaba cubanos, cuyos familiares en Miami cubrían el costo de traslado a Estados Unidos, que podía alcanzar los 18 mil dólares por persona.

Entre enero de 1993, cuando Clinton llegó a la presidencia de Estados Unidos y enero de 2009, cuando concluyó su mandato George W. Bush, hijo, un total de 480 162 cubanos habían ingresado a ese país; mientras que durante los 16 años anteriores (1978-1992), ingresaron a Estados Unidos 260 645 cubanos, es decir; en los periodos presidenciales de Clinton y Bush Jr., ingresaron 84.2% más cubanos que durante las gestiones presidenciales de Jimmy Carter, Ronald Reagan y George Bush padre.

Aun cuando el gobierno de Clinton, 1993-2001, tendió puentes con el gobierno de Cuba para impulsar la cooperación en diversos temas, como la lucha contra el narcotráfico y los asuntos migratorios, el exilio cubano logró que en marzo de 1996 fuera promulgada la Ley Helms-Burton. Se trató de ampliar la extraterritorialidad de las sanciones de Estados Unidos contra Cuba para agudizar el bloqueo económico, comercial y financiero, así como aislar diplomáticamente a la Isla de la comunidad internacional, objetivos contenidos en la Ley Torricelli de 1992. La fuerza aérea cubana había derribado en el espacio aéreo cubano, el 24 de febrero de 1996, dos avionetas de la organización anticastrista Hermanos al Rescate de la FNCA, que hacía varios meses sobrevolaba La Habana para tirar panfletos e incitar a la población a levantarse contra el gobierno. Con el derribo de las avionetas murieron cuatro personas, entonces Cuba fue presa de airados reclamos de la comunidad internacional; la Unión Europea, por iniciativa de España, acordó una posición común hacia Cuba que limitaba la cooperación y condicionaba mayores relaciones comerciales a la apertura política (elecciones pluripartidistas) y económica (libertad de mercado) en la Isla. Clinton detuvo los avances con Cuba y arreció su hostilidad contra un país que pasaba por un estado de asfixia económica.

Entre el 2001 y el 2009, el gobierno de Estados Unidos estuvo encabezado por George W. Bush Jr., y si bien hubo altibajos en la rela-

ción con Cuba,⁸ lo cierto es que la hostilidad del republicano, más la lenta recuperación de la economía cubana, pese a las nuevas relaciones con Venezuela desde 2004, llevó a que un total de 543 562 cubanos ingresaran a Estados Unidos en ese periodo. La tasa de crecimiento de los ingresos a ese país entre el decenio 1991-2000 y el de 2001-2010 fue del 221%.

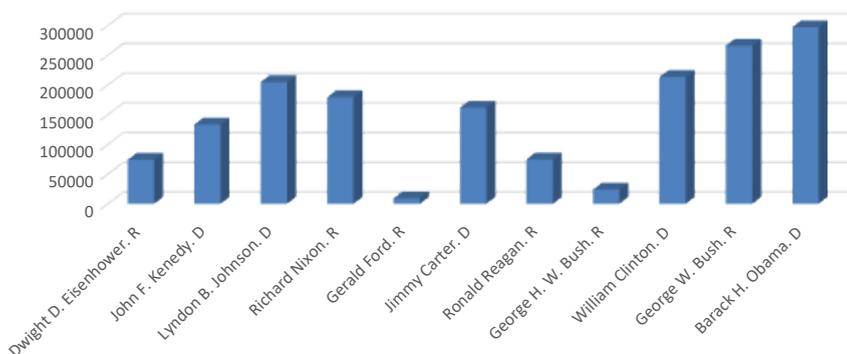
Tabla 1. Cubanos que emigraron a EU según periodo presidencial 1959-2016

<i>Presidente*</i>	<i>Año</i>	<i>Emigrados</i>
Dwight D. Eisenhower. R	1953-1961	74 724
John F. Kennedy. D	1961-1963	133 732
Lyndon B. Johnson. D	1963-1969	205 131
Richard Nixon. R	1969-1974	179 740
Gerald Ford. R	1974-1977	9 675
Jimmy Carter. D	1977-1981	162 442
Ronald Reagan. R	1981-1989	75 136
George H. W. Bush. R	1989-1993	24 035
William Clinton. D	1993-2001	213 692
George W. Bush. R	2001-2009	266 470
Barack H. Obama. D	2009-2016	297 623

Fuente: Elaboración propia con información de Nora Gámez Torres, “El éxodo inacabable: ¿Cuántos cubanos han emigrado en los últimos 20 años?”, en *El Nuevo Herald*, 3 de septiembre, 2016, con información de la oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, por sus siglas en inglés).

⁸ Cuba fue el primer país en el mundo que abrió sus aeropuertos para que aeronaves con destino a Estados Unidos aterrizaran ante la emergencia de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. En noviembre de ese mismo año, el Congreso estadounidense aprobó una enmienda humanitaria para permitir el comercio de alimentos y medicinas a Cuba. Estados Unidos se convirtió rápidamente en el tercer socio comercial de la Isla, sólo detrás de Venezuela y China, pero delante de México. El comercio bilateral tenía reglas excepcionales que incluso atentaban con las del comercio mundial (pago en efectivo y de inmediato), pero se mantuvo desde entonces, aunque las empresas estadounidenses fueron perdiendo presencia en el mercado cubano.

Gráfica 1. Cubanos emigrados a EU por periodo presidencial 1959-2016



Fuente: Elaboración propia con información de Nora Gámez Torres, “El éxodo inacabable: ¿Cuántos cubanos han emigrado en los últimos 20 años?”, en *El Nuevo Herald*, 3 de septiembre, 2016, con información de la oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, por sus siglas en inglés).

Con el inicio del proceso de normalización de las relaciones entre Washington y La Habana, el 17 de diciembre de 2014, la población cubana supuso un cambio de la política migratoria de Estados Unidos que les impediría su ingreso libre a ese país. Por tanto, en 2014 entraron al país del norte 24 278 cubanos, en 2015 fueron 43 159 y en 2016 lo hicieron 56 406. Así, en un periodo de tres años los cubanos que lograron entrar a Estados Unidos por la política de pies secos, pies mojados y favorecidos por la Ley de Ajuste, fueron 123 843.⁹ Ello había generado ya una crisis migratoria en Panamá y Costa Rica, pues Nicaragua (gobernada por el presidente Daniel Ortega, otrora Comandante del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y apoyado por Cuba) impidió el paso de 9 500 cubanos indocumentados por su territorio, lo que provocó que quedaran varados entre

⁹ Jens Manuel Krogstad, “Aumento de la inmigración cubana a Estados Unidos continuó hasta 2016”, en *Pew Research Center*, 13 de enero, 2017. En <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2017/01/13/cuban-immigration-to-u-s-surges-as-relations-warm/>.

noviembre de 2015 y marzo de 2016 en Costa Rica y Panamá, hasta que lograron un puente aéreo con México y de ahí a Estados Unidos.¹⁰

La crisis migratoria en terceros estados, más el compromiso de avanzar en el proceso de normalización con Cuba, llevó a que el 12 de enero de 2017, ocho días antes de dejar la presidencia, el mandatario Barack Obama ordenara el fin de la política preferencial de Estados Unidos hacia los nacionales cubanos. La política de pies secos, pies mojados llegó a su fin. Mientras, el Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos emitió también el fin de la política de inmigración para los médicos cubanos, conocida como Programa para Profesionales Médicos Cubanos (Parole) que en 2006 había puesto en marcha el entonces gobierno de George Bush Jr. Los cambios de la política migratoria hacia los cubanos, significaron en concreto terminar con las excepciones históricas hacia ellos. No serían considerados ya en automático como refugiados, por tanto, para entrar a Estados Unidos debían cumplir con los requisitos que impone su legislación a cualquier persona que pretenda entrar a su territorio.

No obstante, el fin del estatus de refugiado automático a los cubanos, no implica, por cierto, terminar con la Ley de Ajuste Cubano; esa sigue vigente. Si un cubano entra legalmente como turista, trabajador, técnico, estudiante, etc., a territorio de Estados Unidos, puede acogerse a los beneficios de la Ley de Ajuste; al cabo de un año de estancia podrá obtener la residencia permanente. Ello deja abierta la posibilidad de que los cubanos, incluso, se sumen a los cientos de miles de mexicanos, centroamericanos o de cualquier otro país o región que intentan ingresar a Estados Unidos por cualquier medio de manera ilegal. La Ley de Ajuste Cubano, seguirá, en ese sentido, teniendo su atractivo para los cubanos, sólo que en adelante deberán saltarse la barda fronteriza como cualquier migrante sin papeles. La eliminación de la política de pies secos, pies mojados, significa en realidad una pequeña modificación a la política migratoria preferencial de la que han gozado los cubanos desde 1960, pues deben tocar tierra estadounidense (sin importar si llegan por aire, mar o tierra) para acogerse a la Ley de Ajuste y convertirse en residentes y luego en ciudadanos

¹⁰ José Meléndez, "México rechaza reactivar puente aéreo para cubanos", en *El Universal*, México, 13 de abril, 2016. En <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/04/13/mexico-rechaza-reactivar-puente-aereo-para-cubanos>.

norteamericanos, con mucha más facilidad que cualquier otro inmigrante en Estados Unidos.

En total, durante los ocho años de gobierno de Obama (enero de 2009-enero de 2017), 297 623 cubanos se internaron en Estados Unidos, 11.7% más que durante los ocho años del gobierno de George W. Bush Jr. (enero de 2001-enero de 2009). En conjunto, al amparo de las facilidades de ingreso a Estados Unidos, lograron internarse en territorio de Estados Unidos un total de 1 682 612 cubanos gracias a las cuatro políticas que se establecieron especialmente para los cubanos desde 1960:

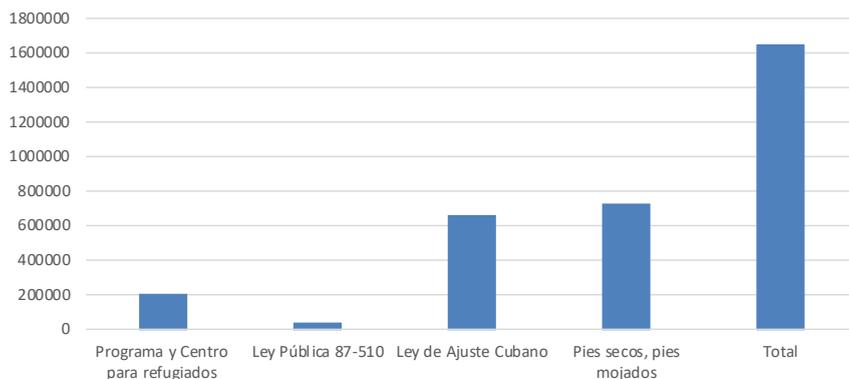
- Programa de Refugiados Cubanos y el Centro de Emergencia para Refugiados Cubanos, creados en Miami en diciembre de 1960.
- Ley Pública 87-510: “Ley de Asistencia a la Migración y a los Refugiados del Hemisferio Occidental”, junio de 1962.
- “Ley para Ajustar el Estatus de los Refugiados Cubanos a la de Residentes Permanentes Legales de Estados Unidos, y para otros fines”, conocida como Ley de Ajuste Cubano, noviembre de 1966.
- Política de pies secos, pies mojados de mayo de 1995.

Tabla 2. Cubanos emigrados por política migratoria de EU

<i>Política Migratoria</i>	<i>Años de operación</i>	<i>Cubanos emigrados</i>
Programa y Centro para refugiados	1960-1962	208 456
Ley Pública 87-510	1963-1965	42 995
Ley de Ajuste Cubano	1966-1994	664 311
Pies secos, pies mojados	1995-2016	726 638
Total	56 años	1 642 400

Fuente: Elaboración propia con información de Nora Gámez Torres, “El éxodo inacabable: ¿Cuántos cubanos han emigrado en los últimos 20 años?”, en *El Nuevo Herald*, 3 de septiembre, 2016, con información de la oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, por sus siglas en inglés).

Gráfica 2. Cubanos emigrados por política migratoria de EU



Fuente: Elaboración propia con información de Nora Gámez Torres, “El éxodo inacabable: ¿Cuántos cubanos han emigrado en los últimos 20 años?”, en *El Nuevo Herald*, 3 de septiembre, 2016, con información de la oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, por sus siglas en inglés).

De acuerdo con diversas estadísticas de agencias estadounidenses, en 2016 residían en Estados Unidos un total de 2 136 998 personas de origen cubano; de ellas 454 386 nacieron en el país del norte, mientras que 1 682 612 nacieron en Cuba. Es decir, 78.7% nació en Cuba y 21.26% en Estados Unidos.

Tabla 3. Residentes cubanos en Estados Unidos hasta 2016

<i>Periodo de llegada</i>	<i>Llegada de cubanos</i>	<i>Población total de cubanos en EU</i>
Siglo XIX hasta 1960	454 386	454 386
1961-1970	208 536	662 922
1972-1980	264 863	927 785
1981-1990	144 578	1 072 363
1991-2000	169 322	1 241 685
2001-2010	543 562	1 785 247
2011-2013	227 908	2 013 155
2014-2016	123 843	2 136 998

Fuente: elaboración propia con información de Hernández Martínez, *op. cit.* Los datos de 2013 a 2016 pertenecen Krogstad, *op. cit.*

MIGRACIÓN O EXILIO CUBANO

La caracterización del proceso migratorio de cubanos a Estados Unidos, sobre todo a partir de enero de 1959 cuando triunfa la Revolución, atraviesa por dos cuestiones de orden básico. Por un lado, las olas migratorias responden a circunstancias histórico-políticas y económicas determinadas y, por otro lado, a que su adjetivación necesariamente pasa por valores, creencias y posiciones político-ideológicas de quien las relata. En tanto que el carácter revolucionario del gobierno de Cuba ha sido disputa política e ideológica entre los agentes de ambos gobiernos, pero también de agentes sociales, empresariales, entre otros, resulta necesario aclarar desde dónde se aborda este tema.

Hay en la actualidad un llamado a cierta confusión entre los conceptos de migración y exilio. El primero supone una acción voluntaria individual y/o familiar para buscar en un espacio distinto al suyo, un empleo que redunde en mayores ingresos económicos y, por tanto, brinde mayores índices de bienestar familiar (educación, salud, entretenimiento, etc.). El segundo, el exilio, supone una decisión (también individual y/o familiar) obligada por las circunstancias políticas, en primer orden, que ponen en peligro la vida del o los miembros de un núcleo familiar. Actualmente, ya desde hace algunos años, la necesidad económica de los individuos y de los núcleos familiares ha sido destacada, también, como un detonante que obliga a la migración porque no hay otra manera de subsistir o supervivir, por tanto el concepto de obligación también ha sido utilizado para la migración económica. Ello supone que hay una correlación directa entre magras condiciones económico-sociales y exilio.

Sin embargo, hasta el año 2015, 243 millones de personas vivían fuera de su país de origen, lo que representaba 3.3% de la población mundial.¹¹ Para el mismo año, 702 millones de personas en el mundo, es decir 9.6% de la población total estaba clasificada por la ONU como pobre.¹² Para 2016, el número de desplazados forzosos por conflicto o

¹¹ OECD, "Perspectives on Global Development 2017", en *International Migration in a Shifting World*, PECD Development Centre, 2016. En http://www.oecd-ilibrary.org/development/perspectives-on-global-development-2017_persp_glob_dev-2017-en.

¹² Banco Mundial. Comunicado de Prensa, Pronósticos del Banco Mundial: por primera vez la pobreza mundial se situará por debajo del 10%, persisten grandes obstáculos para ponerle fin a más tardar en 2013, BM, 4 de octubre, 2015. En <http://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2015/10/04/world-bank-forecasts-global-poverty-to-fall-below-10-for-first-time-major-hurdles-remain-in-goal-to-end-poverty-by-2030>. Para el Banco Mundial es pobre toda per-

persecución fue de 65.6 millones de personas, de ellos: 22.5 millones eran refugiados; 40.3 millones desplazados internos (en su país) y 2.8 millones solicitantes de asilo político.¹³

Hay por tanto clasificaciones de carácter mundial que diferencian la salida del país o lugar de origen de las personas. La migración no ha dejado de estar asociada al aspecto económico, mientras que el exilio se debe a una consecuencia de la actividad política que los individuos realizan (generalmente en contra del gobierno). La migración por conflicto o persecución general se entiende como refugio o asilo, en el que las personas se sienten amenazadas o son realmente amenazadas en sus vidas o derechos por la situación de conflicto que se vive en sus lugares de origen o residencia.

Con ese trasfondo, la migración cubana ha tenido diversas características y, por tanto, diversas etapas para su clasificación. La bibliografía es basta sobre este tema y sólo para mencionar algunas, se puede consultar a diversos investigadores cubanos como Miriam Rodríguez, Pedro Pablo Rodríguez, Carlos Alzugaray, Jorge Hernández Martínez, Antonio Aja Díaz, Jesús Arboleya Cervera, Max J. Castro, entre otros, quienes en términos más o menos generales, coinciden en que la migración cubana puede clasificarse en dos grandes grupos en distintos momentos circunstanciales migratorios: entre 1959-1979, migraron por cuestiones políticas que devino en la conformación del exilio, cuya composición si bien heterogénea por su condición de clase y ocupación, tiene su punto de confluencia en su rechazo a la Revolución de 1959, cuyo interés fundamental era combatirlo por todos los medios, incluso terroristas, para restablecer el *statu quo* pre-revolucionario.

Sin embargo, entre finales de 1980 y 2013 los migrantes cubanos respondieron a necesidades económicas y de reunificación familiar; se trata de cubanos que nacieron y crecieron dentro de la Revolución cubana, por tanto, no la rechazan en términos políticos ni ideológicos, sino que los obliga su circunstancia económica. Por tanto, no engrosaron necesariamente las fuerzas del exilio, sino más bien tra-

sona que tenga ingresos de 1.90 dólares diarios. En México representan para 2017, 32.3 pesos diarios.

¹³ ACNUR, *Tendencias Globales. Desplazamiento forzado en 2016*, 19 de julio, 2017. En <http://www.acnur.org/recursos/estadisticas/>.

taron de incorporarse a la estructura y vida estadounidense para lograr sus objetivos de índole económica.

A partir de 2013 y hasta 2016, la migración cubana hacia Estados Unidos adquiere un matiz combinado entre una necesidad económica y una decisión de orden político, debido al proceso de normalización en las relaciones entre La Habana y Washington a partir del 17 de diciembre de 2014, lo que supondría una revisión de la política migratoria de Estados Unidos hacia los nacionales cubanos, lo que efectivamente pasó el 12 de enero de 2017.¹⁴

De tal manera que, a partir del 12 de enero de 2017, los cubanos que intentan llegar a Estados Unidos, por distintas vías, deben ajustarse a los requisitos que impone la legislación migratoria del país del norte (contar con pasaporte y visa de entrada a Estados Unidos). Los acuerdos migratorios con Cuba siguen funcionando, por tanto, la Embajada de Estados Unidos en Cuba puede otorgar las 20 mil visas anuales a los cubanos que califiquen para ser admitidos a territorio estadounidense, la llamada lotería sigue en pie y la política de reunificación familiar sigue también en funcionamiento. Los cubanos que deseen ser aceptados en Estados Unidos deben por tanto cumplir de la misma manera con la legislación cubana.

El 16 de octubre de 2012, el gobierno de Cuba publicó en la *Gaceta Oficial* el Decreto-Ley No. 302, Modificativo de la Ley no. 1312, “Ley de Migración” de 20 de septiembre de 1976, por la que dispuso que, a partir del 14 de enero de 2013, todo cubano que quisiera salir del país debía contar con un pasaporte y cumplir con las disposiciones migratorias del país a visitar. Las modificaciones de la Ley de Migración cubana, eliminaron la necesidad de contar con un permiso previo de la autoridad para abandonar temporalmente el país (tarjeta verde) así como la necesidad de presentar una carta-invitación del ciudadano extranjero que se haría responsable del cubano viajero. Ambos trámites habían recibido una crítica importante tanto en el nivel nacional como internacional, pues eran considerados como un atentado al derecho de salida de los cubanos. Ahora, los residentes

¹⁴ *Cubadebate*, “Declaración conjunta Cuba-EEUU sobre temas migratorios”, 12 de enero, 2017. En <http://www.cubadebate.cu/noticias/2017/01/12/declaracion-conjunta-cuba-eeuu-sobre-temas-migratorios/>.

cubanos pueden permanecer hasta por 24 meses en el exterior por asuntos particulares, luego de ese plazo deben tramitar una prórroga.¹⁵

La reforma a la Ley de Migración, introdujo otros dos temas de suma importancia para los cubanos. Por un lado, fue derogada la Ley núm. 989 del 5 de diciembre de 1961, que disponía la nacionalización mediante confiscación a favor del Estado cubano de los bienes, derechos y acciones de los que se ausenten definitivamente del territorio nacional. La otra, consistió en resarcir sus derechos migratorios a los cubanos emigrados, es decir, a todo aquel cubano que hubiera permanecido en el extranjero por más de 8 años, sin el permiso correspondiente o que se hubiera radicado en un tercer país sin cumplimiento de la legislación migratoria de Cuba. La legislación de la Isla no acepta la doble nacionalidad, pero la nueva reglamentación permite recuperar la ciudadanía cubana si es solicitada por el emigrado, por tanto, puede al mismo tiempo recuperar sus derechos migratorios e ingresar a Cuba de manera temporal o definitiva.

De esa manera, la nueva Ley de Migración de Cuba quitó de encima un torrencial de críticas al gobierno, al dejar toda la responsabilidad a los demás países, cuyas políticas migratorias determinan quiénes pueden o no ingresar a sus territorios.

En los últimos cuatro años, desde el 2013 y hasta diciembre de 2016, más de 670 mil ciudadanos cubanos viajaron al exterior, un 78% de ellos lo hicieron por primera vez y sólo un 9% emigró, o sea, no regresó al país dentro del periodo de los 24 meses. Esto refuerza la teoría de la circularidad de la migración cubana. Hoy los ciudadanos cubanos no migran de manera masiva, sino que viajan de manera creciente.¹⁶

No obstante, la posibilidad de que Estados Unidos cambiara su política migratoria hacia los cubanos, los amplios requisitos exigidos a los cubanos por terceros países para otorgarles visa, la compleja situación económica en Cuba y la permanencia de la política pies secos pies mojados de Estados Unidos, sirvieron de motivantes para

¹⁵ Ministerio de Justicia de Cuba, *Gaceta Oficial*, La Habana, martes 16 de octubre, 2012. En http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2012/10/ley-migratoria_cuba_2012.pdf.

¹⁶ Oscar Figueredo Reinaldo, Aynel Martínez Hernández y Cinthya García Casañas, “De ida y de regreso: miradas a la migración en Cuba”, en *Cubadebate*, 15 de junio, 2017. En <http://www.cubadebate.cu/especiales/2017/06/15/de-ida-y-de-regreso-miradas-a-la-migracion-en-cuba-video/>.

que la migración ilegal de miles de cubanos continuara entre 2013 y 2016, como se ha señalado. El freno a esa migración, sin embargo, fue el fin de la política pies secos, pies mojados, pues de acuerdo con agentes gubernamentales de Cuba y Estados Unidos la migración ilegal de cubanos y el tráfico de personas disminuyeron considerablemente, resultado apoyado también en acuerdos de carácter migratorio entre Cuba y otros países de la región, que han servido de puentes para los cubanos y los traficantes de personas en su intento de alcanzar el sueño americano.

Hemos logrado también establecer memorandos de entendimiento y rondas migratorias con varios de estos países, que garantizan la base legal para la cooperación. Por sólo mencionar ejemplos, hoy tenemos rondas migratorias con México y tenemos memorandos de entendimientos firmados con la nación azteca (desde el 20 de octubre de 1998, renovado en el 2015), con Bahamas (12 de enero de 1996), con Islas Caimán (15 de abril de 1999, renovado en abril del 2015), con República Dominicana (27 de junio de 1997, renovado en el 2014), con Jamaica (1996) y con Panamá (marzo de 2017). Con este último también tenemos un acuerdo de intercambio de información entre las entidades migratorias de ambos países. Hay otro grupo de países con los cuales estamos negociando memorandos [sic] de entendimiento y, a su vez, mantenemos rondas de conversaciones migratorias, entre ellos, Ecuador, Colombia, Venezuela, Antigua y Barbuda, Honduras, Guatemala. Existe un tercer grupo en donde la situación migratoria ha ganado en relevancia, como es el caso de Costa Rica, Belice, Uruguay, El Salvador, Santa Lucía, con los cuales hoy nos encontramos intentando negociar el inicio de las conversaciones migratorias y la posterior discusión de memorandos en esta materia.¹⁷

Pese a estos avances, el 16 de junio de 2017, el presidente Donald Trump firmó en La Pequeña Habana, Miami, bastión de la Fundación Nacional Cubano-Americana (FNCA), un memorándum que tiene la intención de “suprimir todos los avances en las relaciones entre Cuba y Estados Unidos durante la administración Obama”. Al mismo tiempo, derogó la directiva presidencial emitida por el gobierno anterior que permitía avanzar en la normalización de las relaciones bilaterales con Cuba. Las medidas consisten en:¹⁸

¹⁷ *Loc. cit.*

¹⁸ AFP, EFE y Reuters, “Donald Trump restablece mano dura hacia Cuba”, en *Excélsior*, 10 de agosto, 2017. En <http://www.excelsior.com.mx/global/2017/06/17/1170301>.

- Poner fin a los viajes pueblo a pueblo. Es decir, prohibir los viajes individuales con carácter educativo de estadounidenses a Cuba que no cuenten con el aval de alguna organización sujeta a la jurisdicción de Estados Unidos para promover el contacto pueblo a pueblo.
- Serán autorizados los viajes con carácter educativo en grupos para estrechar las relaciones de pueblo a pueblo auspiciados o avalados por una organización sujeta a la jurisdicción de Estados Unidos.
- Queda prohibida cualquier transacción financiera de empresas estadounidenses con el Grupo de Administración de Empresas (GAESA) de Cuba. Se trata de un conglomerado de empresas cubanas que está bajo la dirección de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Cuba.
- Continúan las relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos. Por tanto, los quehaceres de las embajadas no sufren ningún cambio.
- Los cubano-americanos conservan su derecho de viajar a Cuba y enviar remesas. Los cubanos podrán adquirir visas.
- Continuarán los apoyos a la democracia y la expansión de telecomunicaciones e internet y todas las operaciones para los intereses de seguridad nacional o de política exterior de Estados Unidos.
- No se eliminan los vuelos comerciales directos de Estados Unidos a Cuba, ni los cruceros a los puertos de la Isla
- No se interrumpirán los negocios existentes entre empresas estadounidenses con sus pares cubanas.
- No se modificará la política migratoria de Estados Unidos hacia los cubanos, anunciada el 12 de enero de 2017. Por tanto, no se restaurará la política de pies secos/pies mojados.
- Continuarán las operaciones gubernamentales, que incluyen la base naval de Guantánamo, las operaciones por aire y mar de viaje, carga o comercio y las ventas de productos agrícolas y médicos a Cuba.

Todas estas medidas, deberán ser reglamentadas por la Oficina para el Control de Activos Extranjeros (OFAC), del Departamento del Tesoro, entidad que ha destacado que las nuevas regulaciones tardarán

meses en ponerse en marcha, mientras todo sigue igual entre Cuba y Estados Unidos.¹⁹

En lo general, las medidas fueron recibidas de manera positiva por la comunidad cubano-americana, aunque en realidad no significan un cambio sustancial a la política iniciada por Obama.²⁰ Los cientos de cubanos que han quedado varados en distintos países generan una presión al presidente Trump, a quien han solicitado paso a Estados Unidos. Por otro lado, el exilio cubano en Estados Unidos también recibe presiones para apelar por los migrantes que ya no pueden ingresar a ese país.

Resulta quizá mucho más acertado señalar que las medidas anunciadas por el mandatario estadounidense, han generado opiniones divididas entre el llamado exilio en Miami, los cubanos que no participan en la Fundación Nacional Cubano-Americana, entre la sociedad estadounidense que favorece la normalización de relaciones con Cuba, entre los empresarios quienes han insistido en la conveniencia de hacer negocios con la Isla y entre los políticos; mientras los cubano-americanos en la Cámara de Representantes presionan por cancelar los acercamientos con Cuba, otros presentan iniciativas para acabar con el bloqueo económico. Diversos gobernadores, por cierto, han realizado visitas de negocios a Cuba, mostrando su inconformidad sobre las pretendidas e improbables medias del gobierno.

Mientras tanto, y sin llegar a la frecuencia registrada durante el deshielo de Obama, el tráfico de viajes republicanos hacia el país caribeño revela la compleja convivencia entre los halcones cubanos americanos partidarios del endurecimiento y las palomas empresariales, patrocinadoras de la distensión sin condiciones. El gobernador de Misisipi, Phil Bryant, aterrizó esta semana en el aeropuerto José Martí con una delegación de empresarios y funcionarios relacionados con el turismo, la agricultura y la exportación de alimentos; en febrero, lo hizo el senador William Thad Cochran, para firmar acuerdos portuarios y, poco antes, el gobernador demócrata

¹⁹ Redacción el *Nuevo Herald*, "OFAC explica en 12 puntos los cambios de política hacia Cuba", 17 de junio, 2017. En <http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/cuba-es/article156763059.html>.

²⁰ Andrés Oppenheimer, "El teatro de Trump con Cuba", en *Nuevo Herald*, 14 de junio, 2017. En <http://www.elnuevoherald.com/opinion-es/opin-col-blogs/andres-oppenheimer-es/article156117914.html>.

de Colorado, el alcalde de Newark, un lobby económico de Chicago y dos delegaciones parlamentarias.²¹

La ambivalencia en las posiciones políticas y económicas entre diversos agentes estadounidenses con respecto a Cuba, se agudizan cuando, por un lado, no hay modificaciones de fondo en el proceso de la normalización de relaciones con la Isla, y por el otro, cuando diversas fuentes periodísticas han rescatado las opiniones favorables que emitió el ahora presidente de Estados Unidos, Donald Trump, sobre mejorar las relaciones entre ambos países, así como sus intenciones de invertir en la Isla.

Newsweek, que ha revisado documentos de la época y cita a un antiguo ejecutivo de la empresa de Trump, afirma que la compañía del magnate devenido en político “vio una oportunidad” de posicionarse en Cuba para el caso de que se aliviara el embargo, después de que el entonces presidente, Bill Clinton, diera ese año algunos pasos conciliatorios, como permitir de nuevo los vuelos chárter a la isla. Por ello, la empresa consignó a la consultoría, “con conocimiento de Trump”, la exploración de posibles negocios. Los consultores “se reunieron con funcionarios del gobierno (cubano), banqueros y otros líderes empresariales para explorar posibles oportunidades para la empresa de casinos”.²²

En todo caso, una vez que la OFAC emita los reglamentos para instrumentar las políticas dictadas por el presidente Trump, podrían verse entorpecidos nuevos negocios entre Estados Unidos y las empresas que están bajo la dirección de las FARC, aunque los negocios que ya se firmaron no se verán afectados. En ese sentido, ¿cuál es en los hechos el significado de la postura que ha asumido el nuevo gobierno de Estados Unidos con respecto a Cuba?

²¹ Juan Jesús Aznarez, “Trump no sabe qué hacer con Cuba”, en *El País*, 21 de abril, 2017. En https://elpais.com/internacional/2017/04/21/actualidad/1492770624_466794.html.

²² Silvia Ayuso, “Trump intentó hacer negocios en Cuba violando el embargo, según *Newsweek*”, en *El País*, 29 de septiembre, 2016. En https://elpais.com/internacional/2016/09/29/estados_unidos/1475170339_147470.html.

CONCLUSIONES

En principio, puede señalarse que el tema Cuba para el actual gobierno de Estados Unidos forma parte de la retórica discursiva del presidente Trump, cuyo primer impacto es el de cumplir con las promesas que hizo al exilio radical cubano-americano durante el periodo de campaña para la presidencia. El gobierno estadounidense parece que está claro en que la mayoría de los sectores de Estados Unidos involucrados con los asuntos de Cuba, está más inclinado a establecer una relación bilateral de diálogo, cooperación y mayores negocios, mientras que también sabe que el peso del ala radical del exilio cubano es cada vez menor entre los más de dos millones de cubanos asentados en territorio estadounidense.

Una posibilidad que puede estar sopesando el gobierno del presidente Trump es el tiempo, pues en febrero de 2018 habrá un nuevo presidente en Cuba. Un nuevo gobierno que al parecer no cambiará de rumbo al proceso revolucionario cubano, si bien la economía seguirá su proceso de actualización sin que ello, al parecer, signifique un retorno al libre mercado. Aun cuando parezca contradictorio con el discurso de endurecimiento que emite el presidente Trump, regresar a la política migratoria de excepcionalidad para los cubanos, podría contradecir sus intenciones de engrandecer a la nación anglosajona, pues ha señalado que los migrantes han quitado posibilidades de empleo y mejores ingresos a los estadounidenses.

Sin embargo, los efectos que tendrá la política del nuevo gobierno de Estados Unidos sobre Cuba deberán valorarse bajo la dinámica política y económica que viva tanto Washington como La Habana; el primero sumergido en una retórica y demagogia que no tiene sustento en la lucha de fuerzas reales en Estados Unidos y, el segundo, en la incertidumbre de continuar con el proceso revolucionario, donde, sin embargo, parece más claro que habrá de seguir la Revolución cubana. El Estado no dejará libertad completa al libre mercado, si acaso le dará un poco más de espacio sin que ello signifique hacer a un lado el establecimiento de la justicia social, uno de los valores supremos de la Revolución de 1959.