

Desafíos y oportunidades para Cuba ante la institucionalidad migratoria

Challenges and opportunities for Cuba facing the migratory institutionalization

Antonio Aja Díaz*

ARTÍCULO ORIGINAL | Recibido: 12 de junio de 2018
Aceptado: 20 de junio de 2018

Resumen

Se tratan los desafíos que presenta Cuba en el contexto de la institucionalidad migratoria, tema presentado por el autor en el Seminario internacional *Migraciones e inclusión: desafíos y oportunidades para las políticas de protección social y trabajo decente*, organizado por la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA) y por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), del 12 al 14 de junio del 2018, en San Salvador. La discusión sobre la migración internacional, el debate en organismos internacionales, con énfasis en Latinoamérica y el Caribe, así como la conflictiva relación migratoria de la región con el principal receptor de su población migrante, Estados Unidos, son temas tratados. El marco de actuación se basa en las iniciativas de la Agenda 2030 para el desarrollo, su vínculo con el tema migratorio y el posible Pacto Mundial de migración segura, ordenada y regular.

Palabras clave

Migración internacional, Agenda 2030, Pacto de migraciones, retorno de migrantes, relaciones transnacionales, políticas de migración.

Abstract

The challenges presented by Cuba in the context of migratory institutions are discussed, a theme presented by the author at the International Seminar on Migration and Inclusion: Challenges and Opportunities for Social Protection and Decent Work Policies, organized by the Secretariat for Central American Social Integration (SISCA) and by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), from June 12 to 14, 2018, in San Salvador. The discussion on international migration, the debate in international organizations, with emphasis on Latin America and the Caribbean, as well as the conflictive migratory relationship of the region with the main recipient of its migrant population, the United States, are some addressed topics. The framework for action is based on the initiatives of the 2030 Agenda for Development, its link with the migratory issue and the possible Global Compact for safe, orderly and regular migration.

Keywords

International migration, Agenda 2030, Pact of migrations, return of migrants, transnational relations, migration policies.

* Dr. en Ciencias Filosóficas. Sociólogo, Historiador. Profesor Titular. Director del Centro de Estudios Demográficos (CEDEM) de la Universidad de La Habana, Cuba. aja@cedem.uh.cu

Introducción

Organizado por la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA) y por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se realizó del 12 al 14 de junio del 2018, en San Salvador, el Seminario internacional *Migraciones e inclusión: desafíos y oportunidades para las políticas de protección social y trabajo decente*.¹ En la convocatoria del Seminario se corrobora que:

La migración es un proceso complejo y diverso. Como desafío global constituye un denominador común de todas las regiones del mundo, tanto desarrolladas como en desarrollo. En América Latina y el Caribe, es parte de la vida cotidiana de todos los países, sean estos en mayor o menor medida receptores, expulsos, vías de paso o de retorno de flujos de personas que traspasan las fronteras. En los últimos años, se afirma, ha crecido su relevancia como un asunto prioritario de la agenda internacional de desarrollo, no solo por su expansión y diversificación, sino también por el papel de factores políticos, económicos y medioambientales que han elevado la urgencia de adoptar medidas de políticas públicas no solo en el plano nacional sino también en el bilateral, subregional, regional y mundial. (CEPAL-SICA, 2018, s. p.)

En particular la Agenda 2030 (CEPAL, 2018), al plantear los objetivos de un desarrollo sostenible, marca pautas a tomar en consideración en función de las causas y consecuencias, económicas, políticas y sociales en general, que se derivan de los flujos migratorios internacionales, son entre otros los casos de las siguientes metas:

1.1. “Erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema”; 1.5. “Fomentar la resiliencia de los pobres y las personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad y reducir su exposición y vulnerabilidad a los fenó-

menos extremos relacionados con el clima y otras perturbaciones y desastres económicos, sociales y ambientales”; 5.2. “Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en el ámbito público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación”; 8.8. “Proteger los derechos laborales y promover un ambiente de trabajo seguro y protegido para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios”; 10.7. “Facilitar la migración y la movilidad ordenada, segura, regular y responsable de las personas, entre otras cosas mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”; 16.2. “Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños”; 17.18. “Mejorar el apoyo a la creación de capacidad de préstamo a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales”.

El debate se presenta sobre su viabilidad o no, de su mayor o menor aplicabilidad en un mundo marcado por las abismales diferencias entre países inmensamente ricos y otros penosamente pobres y atrasados, la deuda histórica de unos a los otros en el contexto de las actuales relaciones económicas y políticas internacionales, donde la migración y sus protagonistas emergen como disfuncionalidad rechazada a la vez que es utilizada según conveniencias de diversos tipos. Sin embargo, ello no disminuye la trascendencia de la Agenda 2030, sobre todo si la tomamos en su justa dimensión para superar atrasos históricos y proyectar un mundo posible mejor, donde la migración no sea una disfuncionalidad.

El seminario promovió discusiones en torno a seis temas, bajo la óptica de los países emisores de migrantes, que hoy en el área pueden ser también receptores y de tránsito de estas poblaciones: La protección social y los mecanismos de inclusión sociolaboral de las personas migrantes; los sistemas de empleabilidad, trabajo decente y cumplimiento de derechos laborales; las familias transnacionales y

¹ El evento estuvo en función del proyecto “Apoyo a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe”, implementado por CEPAL, con el apoyo de la Agencia Alemana de Cooperación (GIZ) del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

servicios de apoyo psicosocial; la institucionalidad para una gestión migratoria integral con un enfoque de derechos; los desafíos de la coordinación territorial para el desarrollo con migrantes; y las claves para el desarrollo de alianzas público-privadas que apunten a una mayor y mejor inclusión de la población migrante.

Esos temas llevaron a poner sobre la mesa otros como la relación migración–desarrollo; países emisores de población migrante y receptores de sumas de dinero mediante las remesas; la no capitalización de estas en los lugares de acogida; las consecuencias e impactos para las economías, las familias y los individuos, en particular los jóvenes. Las relaciones transnacionales; el derecho de las personas a migrar, pero también a no tener que migrar, lo cual se vincula directamente por ejemplo con muchas de las metas esbozadas en la Agenda 2030; los desafíos que se presentan en el contexto demográfico de la región.

Por ser un tema omnipresente al evaluar los flujos migratorios internacionales, con particular propiedad en el caso de Latinoamérica y el Caribe, fue abordada la conflictiva relación migratoria de la región con los Estados Unidos. El cruel y sistemático proceso de deportaciones que se viene realizando desde el país del norte y que se presenta ante las naciones del área con el retorno forzado de cientos de migrantes. Es la realidad de la mayoría de los países de Centroamérica, no exenta también del retorno voluntario de los migrantes y de la circularidad migratoria.

Cuba fue invitada a participar con el tema que da pie al título del presente trabajo y en la persona de quien lo suscribe. La solicitud pedía situar la problemática de la emigración de la Isla en el contexto de la institucionalidad migratoria del país, lo cual se presenta en este ensayo a partir de la evaluación de la situación de la migración internacional, su relación con la emigración de Cuba y los desafíos y oportunidades que tiene el país, precisamente para entre otras esferas avanzar en una institucionalidad migratoria.

La migración internacional en el transcurso del presente siglo y el proceso migratorio externo de Cuba²

De acuerdo con el Informe Internacional sobre Migraciones 2018 de la ONU (Organización Internacional para las Migraciones [OIM], 2017b), el número de migrantes se incrementó en un 49% desde el 2000, alcanzando los 258 millones en todo el mundo. El informe reveló un mínimo aumento en el número de migrantes desde el año 2000 a la fecha, cuando se ubicó en 2,8%. Por el contrario, se registró un alza en la población de migrantes que reside en países desarrollados, de 9,6% en 2000 a 14% en 2017.

El documento de la ONU analiza las últimas tendencias migratorias, evalúa la contribución demográfica de la migración en los países receptores, examina el estado de la ratificación de las convenciones pertinentes y resume los últimos avances en materia de migración. Según los datos referidos, entre 2000 y 2015 la migración contribuyó con el 42% del crecimiento de la población en América del Norte y el 31% en Oceanía. En Europa el tamaño de la población total habría disminuido durante el período 2000-2015 en ausencia de migración. En 2017, alrededor de tres cuartas partes (74%) de todos los migrantes internacionales estaban en edad de trabajar, o entre 20 y 64 años de edad, en comparación con el 57% de la población mundial. De acuerdo con el reporte de la ONU, dentro de la cifra global de migrantes internacionales se incluyen 26 millones de refugiados, aproximadamente el 10% del total. Los países de ingresos bajos y medios acogen a casi 22 millones, 84% de todos los refugiados.

En 2017, dos tercios de todos los migrantes internacionales vivían en solo veinte países. Diez países albergan a un poco más del 50% de los inmigrantes de todo el mundo. De ellos, solo Estados Unidos es el receptor de casi el 20% del total del flujo migratorio mundial en los últimos 25 años.

Según el más reciente reporte del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones

² La lógica de análisis que se utiliza está basada en el trabajo publicado por el autor con otros colaboradores (Aja, Rodríguez, Orosa y Albizu-Campos, 2017).

Unidas (2018), 46,6 millones de personas abandonaron sus países para asentarse en territorio estadounidense por diferentes motivos y en distintas condiciones.

En abril del 2017³ se efectuó el Diálogo Internacional sobre la Migración, declarando el objetivo de fortalecer la cooperación internacional y la gobernanza de la migración con miras a la aprobación de un Pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular a partir de 2018. La visión de la OIM en este foro se basa en la migración bien gestionada como una elección y no como una necesidad fruto de la desesperación. Esta perspectiva comprende cuatro elementos esenciales: 1) proteger los derechos de los migrantes; 2) facilitar la migración segura, ordenada y regular; 3) reducir la incidencia y las consecuencias de la migración forzada e irregular; y 4) abordar las consecuencias de la movilidad en contextos de desastres naturales y provocados por el hombre (OIM, 2017a). Se destaca que es preciso contar con políticas que se centren en “la dignidad de la movilidad humana”, garanticen la protección y promuevan canales migratorios seguros y regulares.

El 20 de febrero del 2018 los países miembros de la ONU, con la excepción de los Estados Unidos, iniciaron un proceso de negociación en busca de un pacto mundial, no vinculante, de la migración, cuyo objetivo es incrementar la cooperación sobre las migraciones internacionales en todas sus dimensiones. “Nosotros tenemos opción de aceptar o rechazar la migración, están ahí, pasa en todo el mundo”, dijo el presidente de la Asamblea General de la ONU, el eslovaco Miroslav Lajcak, al abrir los debates (AFP, 2018). En este contexto, se ratificó que el escenario migratorio internacional continúa marcado por la necesidad de protección ante la persistencia de tres flagelos: el narcotráfico, el terrorismo internacional y el tráfico ilegal de personas, en particular de jóvenes, niños y mujeres. La tendencia a la migración de profesionales prosigue y denota la señalada y creciente selectividad de las políticas y regulaciones migratorias de los diferentes países.

Se evidencia que los desplazamientos entre países del Sur continúan incrementándose mientras se mantienen los traslados de Sur a Norte e incluso de Norte a Norte, aunque los flujos migratorios siguen la máxima de producirse desde lugares con menor desarrollo a otros comparativamente con mayor desarrollo.

Los flujos migratorios a escala mundial reciben respuestas cada vez más restrictivas por parte de naciones más apegadas al marco jurídico de su soberanía estatal que a visiones cosmopolitas, humanitarias y solidarias basadas en los derechos humanos de las personas desplazadas o en movilidad. Los Estados tienden a definir sus posturas y reacciones bajo una concepción de la migración como problema y fuente de inestabilidad política, económica y social.

La perspectiva xenófoba que hoy lidera el presidente norteamericano, Donald Trump, encuentra eco en varios líderes conservadores europeos que han expresado su abierta oposición a la inmigración y al asilo de refugiados. No puede descartarse que se mantenga la utilización en la región de América Latina y el Caribe, en lo adelante, de la llamada “Ruta del Sur”, aunque la magnitud de los flujos depende del clima internacional que los propicia, de las diferentes soluciones parciales y/o coyunturales que continúen dando los gobiernos de los diferentes países involucrados en el proceso migratorio en Centroamérica. También de la actuación y políticas de los gobiernos de los países de tránsito y de destino frente a este fenómeno. En la magnitud de este flujo continúa siendo determinante la posición y actuación de los Estados Unidos y el control de su frontera, bajo la consigna de “tolerancia cero” como principal destino de los migrantes de la región y en general de la migración internacional.

En América Latina el panorama de las políticas migratorias se está modificando rápidamente. De la inicial apertura hacia la inmigración, que experimentaron durante años recientes del presente siglo países como Argentina, Ecuador y Brasil, se ha abierto camino aceleradamente la discusión y la aprobación de marcos legislativos mucho más restrictivos que dejan a la población migrante en una situación de progresiva desprotección y selectividad.

³ 18-19 de abril de 2017, OIM. Sede de las Naciones Unidas en Nueva York.

Centroamérica y México intentan articular, no sin serias dificultades, sus políticas migratorias con Estados Unidos, desde hace ya varias décadas. Desde los años 90 y durante las dos administraciones demócratas de Barack Obama, la nación mayor receptora de inmigrantes internacionales ha desarrollado políticas cada vez más restrictivas con los migrantes, implementando rigurosos programas de vigilancia de la frontera e incrementando sus deportaciones. Esta política buscó una articulación temprana con los países fronterizos, como México y los centroamericanos, imponiendo un enfoque de seguridad y restricción. La denominada frontera vertical hace que los países centroamericanos y México, principalmente, actúen como espacios de contención de los flujos migratorios hacia el Norte.

En el primer trimestre del 2018 los cruces de inmigrantes indocumentados en la frontera suroeste de Estados Unidos cayeron en un 40%, según los registros recién publicados de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (CBP, por sus siglas en inglés) (2016, 2017). Ello sería una señal de que la dura retórica del presidente Donald Trump y las políticas sobre inmigración podrían estar teniendo un efecto de disuasión. De acuerdo a los datos de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (2018), esta disminución en la inmigración de indocumentados entre enero y febrero está lejos de las tendencias normales en esa temporada. Sin embargo, llevará meses descifrar si la disminución en las detenciones es un indicador de que la política de la actual administración tendrá un efecto duradero sobre los patrones de inmigración. No obstante, la brusca reducción, luego de un alza al final de la administración Obama, podría encajar en la narrativa de ideología de extrema derecha en ese país, sobre la necesidad de una retórica severa sobre la inmigración respaldada por políticas para hacer advertencias directamente a las personas indocumentadas que hacen el penoso viaje hasta la frontera, en busca de realizar un sueño. El presidente de Estados Unidos ha presionado por acciones severas de inmigración, aún sin tener que cambiar las leyes, adoptando disposiciones entre las que se encuentran restringir los estándares para solicitar asilo en Estados Unidos, preparar el ambiente para mayores y masivas deportaciones y detenciones, y dar a los funcionarios de inmigración más autoridad para arrestar inmigrantes indocumentados,

incluso cuando no representan una amenaza para las comunidades.

Previo a la situación migratoria en la región del primer semestre del 2018, el 30 y 31 de agosto de 2017 se realizó en Santiago de Chile, convocada por la CEPAL y la OIM, la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de expertos en migración internacional, preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. El evento se organizó en seis sesiones temáticas, siguiendo los principales temas globales. Destaca la posición de la CEPAL sobre la importancia de asociar los objetivos del Pacto a los de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y proteger a los trabajadores migrantes, hacer todo lo posible para limitar las situaciones de vulnerabilidad y tratar de erradicar la trata de personas, así como disminuir los costos de transferencia de las remesas, siempre desde una perspectiva de derechos humanos.

La reunión recalcó que el pacto en preparación involucraba a todos los países de América Latina y el Caribe y que la migración era un tema plagado de connotaciones políticas y controversias, por lo que se requerían estadísticas comparables y confiables para poder llegar a un consenso empíricamente correcto cuyo objetivo fuera respetar los derechos humanos de las personas involucradas en un proceso en constante mutación. En este cónclave regional se resaltó que las causas de la migración estaban asociadas al aumento de las asimetrías entre los países, por lo que la frontera entre la migración forzada y la migración económica tendía a diluirse, la mayoría de los migrantes eran trabajadores desprotegidos. Se observó la importancia de debatir sobre el origen de la migración irregular para entender que la política de Estado era la que generaba migraciones irregulares. Se podría avanzar en la conceptualización y definición, en distintos países de la región, de estándares que permitieran realizar un monitoreo y así crear políticas migratorias regionales que respondieran a la construcción de país y de nación en un marco cultural de acogida al migrante. La necesidad de discutir sobre el concepto de desarrollo y el contexto en el que sucede la migración, ocupó un espacio principal de debate. Los agentes de desarrollo son los migrantes, por lo que debe encararse la explotación que sufren en sectores específicos de las economías, en un escenario de aguda deshumanización en que las leyes

laborales no son igualitarias entre ciudadanos y migrantes.

En función del posible Pacto sobre migraciones, fueron identificados siete principios: la centralidad de los derechos humanos; la necesidad de tener una visión transversal de la migración, incluidos el origen, el tránsito, el destino y el retorno, sin hacer diferencias según el volumen de migrantes de cada país; el principio de responsabilidad compartida, pero diferenciada; la inclusión de una perspectiva de género; la existencia de criterios diferenciados en la gestión de la migración, en particular debido a la condición especial del migrante que viene de situaciones críticas; la seguridad humana y, finalmente, el bienestar y el desarrollo del migrante.

La evaluación sobre el panorama migratorio de México y Centroamérica destacó que la migración desde estas áreas hacia los Estados Unidos presenta diversas fases de alza y bajas en las últimas dos décadas. En el caso de los países del llamado Triángulo del Norte Centroamericano la población residente en los Estados Unidos había retomado su senda de crecimiento y a junio de 2017 se registraba un aumento de más del 35% acumulado de la población residente en este país producto de la migración. Sobre la población mexicana en los Estados Unidos, la crisis económica supuso el freno y el estancamiento del flujo migratorio hasta inicios de 2014. La migración proseguía, en el contexto de numerosas problemáticas que afectaban sensiblemente a los menores de edad y a las mujeres.

Para el Caribe la migración continúa desempeñando un papel preponderante en esta subregión en función de la escala de los territorios y las poblaciones. Las cifras de inmigrados y emigrados revelan diferencias significativas en la proporción de migrantes, que tiende a ser mayor en los territorios más pequeños. El hecho más destacable es la apuesta por crear un foro intergubernamental sobre migración, lo que supondría dar un paso decisivo en materia de gobernanza migratoria. Sin embargo, se trata de un asunto complejo para el Caribe, por cuanto en 2015 su población emigrada se concentraba en los Estados Unidos y Canadá el 77,5%. Llama la atención el flujo creciente de migrantes desde Haití hacia América del Sur, principalmente hacia el Brasil y Chile.

Sobre América del Sur se observa que la migración intrarregional tiene un patrón claramen-

te protagónico en la agenda migratoria. Algunos factores que explican este dinamismo radican en el endurecimiento de las políticas de seguridad y control en los países del Norte global lo que había favorecido la emergencia de algunos países de destino alternativos dentro de la subregión, como Chile y los avances en los procesos de integración económica y política, que generaban condiciones favorables para el movimiento y la residencia de personas dentro del área. Se afirma que la subregión debe considerar los efectos del cambio climático y los desastres naturales sobre los desplazamientos, las manifestaciones de discriminación hacia algunas personas migrantes, y la necesidad de reformar determinadas normativas e instituciones del ámbito migratorio.

Para Cuba, las tendencias de la migración y el debate actual marcan seis áreas en las que se concentra el mayor interés político y científico: La creciente movilidad internacional de la población mundial, con particular énfasis en y desde Centro América y el Caribe y hacia los Estados Unidos. La migración como un factor de importancia en las estrategias de desarrollo nacional y regional. Las actuales manifestaciones antimigrantes, xenóforas, racistas y discriminatorias que prevalecen en la administración de los Estados Unidos. Los procesos de férreo control de fronteras, las deportaciones y las violaciones de los derechos humanos de los inmigrantes y sus familias. Las dificultades para lograr acuerdos entre los gobiernos de la región en temas migratorios y la dilación a la solución de la movilidad de personas utilizando la Ruta del Sur y otros fenómenos relacionados, como el tráfico ilegal de personas, el narcotráfico y el crimen transnacional. Los procesos coordinados por la OIM y otras organismos internacionales, así como por CEPAL en América Latina y el Caribe, encaminados a lograr una migración ordenada, segura, regular, bajo los preceptos del derecho a migrar o no y la responsabilidad compartida entre países emisores y receptores; la preservación de los derechos humanos de los migrantes, con énfasis en las mujeres, niños y jóvenes migrantes. El análisis y toma de posición ante la relación migración-desarrollo. El camino hacia el Pacto Migratorio y las posiciones divergentes de los países emisores, los receptores y de tránsito migratorio. La creciente tendencia a la circularidad, temporalidad, retornos,

deportaciones y transmigración de la migración internacional. El transnacionalismo de los migrantes, que enlaza las sociedades receptoras, emisoras y de tránsito a través de los crecientes y cada vez más diversos vínculos de los emigrados en esas tres dimensiones.

Otras problemáticas y tendencias migratorias globales pueden continuar influyendo en lo político en el estado de la cuestión migratoria cubana. Se resumen en: Tratamiento internacional del tema como cuestión de seguridad nacional. Militarización y externalización de las fronteras. La institucionalidad migratoria. Derechos y deberes de los migrantes en los países de origen y destino. Tratamiento legal al tema de los que retornan. Los enfoques mediáticos del tema migratorio. La selectividad de las políticas y regulaciones migratorias. Alta concentración de inmigrantes indocumentados en los flujos internacionales. Conversión del fenómeno en tráfico ilegal; la diversificación de sus fuerzas, medios y métodos. Predominio de la migración laboral. Motivaciones económicas materiales como factor prioritario. Aumento de la feminización, migración juvenil y niñez migrante no acompañada en los flujos migratorios. Creciente calificación de los flujos de migrantes.

El camino hacia un Pacto Migratorio Internacional se presenta escabroso, sobre todo ante la injusta situación del orden económico, político y social internacional, donde predominan políticas de selectividad, xenofobia y la mirada criminalizada del fenómeno migratorio a escala global. Es un contexto donde la migración y la inclusión no parecieran ir de la mano. No obstante, es un escenario en el cual Cuba debe interactuar.

Desafíos y oportunidades de Cuba para avanzar en una institucionalidad migratoria

Aunque favorecida por un entorno internacional que la presenta de manera excepcional especialmente en el caso de Estados Unidos, la emigración actual constituye un fenómeno básicamente endógeno y endémico de la sociedad cubana, puede tener variaciones en su comportamiento, patrones y tendencias, que no afectarían a corto ni mediano plazo el carácter de Cuba como país emisor de migrantes.

Desde el punto de vista económico, la actual situación se condiciona por la contradicción existente entre el desarrollo de un alto capital humano objetivo esencial del socialismo y la falta de condiciones requeridas para absorberlo a plenitud y satisfacer las necesidades y expectativas de esos sectores profesionales, como consecuencia del nivel de desarrollo existente en el país. Bajo estas circunstancias, la migración responde a problemas estructurales de la economía y de cierta manera disminuye sus tensiones, aunque a su vez puede tener efectos dañinos para su desenvolvimiento, en tanto involucra a sectores productivos de la población, dadas las capacidades que tienen y los grupos etarios a que pertenecen.

La política está presente, solo recordar que prácticamente todos los acontecimientos políticos trascendentes de Cuba han estado vinculados al tema migratorio, a la vez que el país tiene la rara condición de tener en el principal receptor histórico de sus migrantes, al antagonista de su proyecto de nación independiente, Estados Unidos.

Se añaden la existencia de profundas cadenas y redes migratorias, fortalecidas a partir de 1959, y factores de naturaleza cultural, relacionados con las tendencias que imperan en el mundo y con la identidad nacional y cultural del país, ligada estrechamente a los movimientos migratorios prácticamente desde el siglo XIX. En la actualidad, la migración internacional de cubanos traspasa las fronteras no solo en busca de contextos sociopolíticos diferentes y mejoras económicas (como en la segunda mitad del siglo XX), sino que se suman otras expectativas de realización personal y proyectos de vida, que complejizan los factores motivacionales del fenómeno migratorio y obligan a la profundización de los estudios y acciones sobre esta problemática.

Los migrantes más recientes y los potenciales responden a patrones migratorios y de inserción cada vez más cercanos al comportamiento regional y global, con tendencia a los desplazamientos temporales, la incorporación al mercado laboral en los sectores de los servicios, la construcción y el comercio. Se dirigen hacia grandes ciudades, de Estados Unidos fundamentalmente, con preferencia en el sur de la Florida, pero también de Europa y otras regiones, incluida América Latina (sobre todo algunos países de Sur y Centroamérica),

donde existen y se amplían redes de inmigrantes de origen cubano.

La migración de carácter temporal se incrementa, dependiendo de factores de mayor o menor apoyo a la inserción en los lugares de destino; así como de la consolidación de un estatus migratorio en los países tanto emisor como receptores que permite la movilidad y más aún la circularidad de la migración. Ello se refuerza con los cambios en la política y regulaciones migratorias vigentes, ya que a partir de la puesta en vigor del Decreto-Ley No. 302,⁴ prácticamente toda la emigración posterior a enero de 2013 asume un carácter “temporal”, en la medida en que no pierde sus derechos en el país y puede regresar cuando así lo desee, si cumple con las normas establecidas al efecto, lo cual se acerca a la práctica internacional respecto a los derechos de los migrantes.

No obstante, aún persisten diferencias en cuanto a su conceptualización. Naciones Unidas y otras instituciones internacionales consideran como migrante a todo aquel que permanece más de un año fuera de su país de origen. Cuba ha definido al migrante internacional a partir de su permanencia por dos años fuera del territorio nacional sin que retorne y actualice su condición migratoria. Esta situación se reflejó en las estadísticas oficiales, en particular en los dos primeros años de aplicación del Decreto-Ley 302, al presentarse un supuesto saldo migratorio positivo, no conocido desde 1959. Más allá de las definiciones, lo trascendente es que realmente se mantiene la tendencia a la emigración y en consecuencia continúa impactando al país en el orden demográfico, económico y social en general.

Diversas dinámicas continúan conformando el escenario migratorio cubano, donde se articulan migraciones internas, intrarregionales e internacionales. El retorno, ya sea definitivo o temporal, es una práctica a la que se acogen un número creciente, pero no significativo aún, de migrantes, con predominio de la temporalidad y posteriores salidas en no pocos casos, lo que enfatiza la tendencia

a la circularidad del proceso migratorio. En la práctica, representan un potencial de difícil estimación, que debe ser estudiado y evaluadas sus múltiples implicaciones sociales y demográficas para la sociedad cubana, tomando en consideración en particular el año de salida de Cuba, lugar de origen y de salida del país, grupos de edades, así como lugares de asentamiento en el exterior. La mayoría de esos retornos son coyunturales, temporales, pues una buena parte de esas personas regresan para activar sus derechos como ciudadanos cubanos y acogerse a las oportunidades de conservación de derechos de propiedad, entre otros, al amparo de las oportunidades que ofrece la nueva legislación migratoria algunos incluso establecen negocios; poco después salen nuevamente y protagonizan una migración más bien de tipo circular. El posible sesgo en este análisis y a la vez la limitante fundamental radica en que no se conoce cuántas de esas personas son realmente reasentados con carácter definitivo, o cuántos han vuelto a salir del territorio nacional con posterioridad a la fecha en que ingresaron en él. A estos migrantes que retornan, se suman los que comienzan a ser deportados por el gobierno de los Estados Unidos. De los 37 218 cubanos que tienen orden de deportación, se estima que 29 000 tienen historia criminal, y los más de 8 000 restantes enfrentan problemas exclusivamente migratorios, según fuentes del State Department en el 2017.

Como es conocido, el presidente demócrata Barack Obama, al término de su mandato, firmó la derogación de la política de pies secos-pies mojados, a más de veinte años de su puesta en vigor por la administración Clinton. Se firman nuevos acuerdos migratorios entre Estados Unidos y Cuba. La pregunta desde entonces es ¿los migrantes cubanos se encaminan a no ser una inmigración favorecida en ese país? De mantenerse la derogación de la política de pies secos-pies mojados y el Programa de Parole para médicos cubanos, se eliminan dos importantes problemas que afectaban los intereses nacionales tanto de Cuba como Estados Unidos.

Sin embargo, persiste la necesidad de que el Congreso estadounidense derogue la Ley de Ajuste Cubano de 1966, que no se corresponde con el contexto bilateral actual y menos aún con las tendencias de control inmigratorio, selectividad y discriminación que prevalece en el discurso y

⁴ Modificativo de la Ley No. 1312, “Ley de Migración” de 20 de septiembre de 1976; y el Decreto No. 305 de 11 de octubre de 2012, modificativo del Decreto No. 26 “Reglamento de la Ley de Migración” de 19 de julio de 1978.

accionar de la actual administración estadounidense. No se vislumbra que ello suceda en el mediano plazo. Estados Unidos debe mantener su compromiso de otorgar un mínimo de 20 000 visas anuales para migrantes cubanos, sin superar la cifra, como ha sido práctica desde la firma de los acuerdos de 1994-1995. La continuidad del Programa Parole para la reunificación familiar de los cubanos en los Estados Unidos podría mantenerse. En esta agenda quedan temas pendientes tales como la reanudación o no del programa especial de lotería inmigratoria para los cubanos a tenor del acuerdo, punto cuestionado por la parte cubana.

La situación migratoria entre los dos países se agrava a partir del endurecimiento de las medidas que arrecian el bloqueo estadounidense contra Cuba, entorpeciendo el proceso de normalización de las relaciones, al decidir unilateralmente el cierre de su embajada en La Habana, bajo el pretexto de supuestos ataques sónicos contra personal de su representación diplomática.

El proceso de devolución de todos los cubanos que intenten entrar o permanecer de manera irregular en los Estados Unidos continúa. El Departamento de Seguridad Interna, según la hoja informativa que publicó respecto a los cambios en las regulaciones migratorias hacia Cuba, mantiene activados todos los procedimientos para las deportaciones expeditas de los ciudadanos de la Isla que ingresen en situación irregular al territorio estadounidense.

En el caso de las personas de origen cubano que entren legalmente a los Estados Unidos con visas de turismo u otras, pero permanecen por más tiempo del autorizado o tratan de permanecer irregularmente en ese país, pueden continuar siendo regresadas a Cuba en virtud de los nuevos acuerdos. El regreso a Cuba de esas personas continuará bajo el prisma de la seguridad nacional de la Isla, lo que significa que se mantenga la práctica de analizarlo caso a caso por las autoridades competentes.

En los últimos quince años han emigrado de Cuba hacia diferentes destinos cerca de 500 000 personas,⁵ la cifra varía entre años. Las proyeccio-

nes de población migrante apuntan a que continuará siendo la tendencia a mediano plazo, con saldos migratorios negativos anuales entre 40 y 44 mil personas (Aja, Rodríguez, Orosa y Albizu-Campos, 2017).

El proceso de crecimiento demográfico de los cubanos en Estados Unidos lo provoca principalmente el constante arribo de nuevos inmigrantes, de jóvenes con calificaciones medias y superiores y una mayor presencia de mujeres que en anteriores oleadas (Rodríguez, 2017). En los últimos 24 años, la cantidad de personas de origen cubano que han arribado a territorio estadounidense se acerca a un estimado de más de 460 000, cifra que supera a la que protagonizó el puente aéreo entre 1965 y 1972. Nuevas formas de socialización en el país de destino y de relaciones con el país de origen de esta migración caracterizan los migrantes cubanos en los Estados Unidos. En particular, impactan al desarrollo del enclave de origen cubano en el sur de La Florida con significativos procesos transnacionales y cambios en la proyección de la llamada ideología del exilio cubano. Es un suceso que está por estudiarse, al igual que lo que pasa en el resto de los asentamientos de cubanos en territorio estadounidense. El nivel de integración de los cubanos en las estructuras del sistema político de los Estados Unidos, tanto en términos de su representación en estructuras legislativas y ejecutivas, como por la existencia de un importante número de organizaciones políticas como el Caucus cubano en el Congreso, grupos de presión, entre otras, hace posible que se pueda hablar de una determinada influencia de ese sector en la política de Estados Unidos hacia Cuba, a favor unos, en contra otros, del cambio que se materializó con el restablecimiento de Relaciones Diplomáticas en diciembre de 2014 y el posterior proceso de avance-retroceso hacia "la normalización" de las relaciones entre los dos países.

En la población cubana persiste la tendencia creciente a la adopción de otras ciudadanía, ya sea para viajar a otros países o establecerse en los mismos, planteando el problema de la "doble ciudadanía", un asunto presente en gran parte del mundo, que resulta un reto para las legislaciones de muchos países, incluyendo la de Cuba.

A la par de la circularidad, continúa intensificándose el accionar transnacional, que se define por

⁵ Cálculo del autor a partir de evaluar las cifras oficiales de cubanos emigrados y por salidas temporales y definitivas, antes y con posterioridad del Decreto Ley 302.

la interacción de los migrantes con el país receptor y el de origen e incluso en otros países. Se trata de una tendencia mundial que aparece en el caso cubano por las crecientes visitas al país, el envío de remesas y los procesos directos e indirectos de inversión en la economía cubana. Es otro de los temas que reclama de estudios que lo caractericen.

La situación de la dinámica demográfica del país, marcada por el alto índice de envejecimiento de la población y los sistemáticos saldos migratorios negativos, se complejiza ante el fenómeno de la feminización de la migración, caracterizada por la creciente presencia de mujeres como protagonistas del acto migratorio, el incremento de la migración de jóvenes y profesionales, favorecida por políticas de diferentes países que otorgan becas y opciones preferenciales para personas de estas categorías y en general condiciones que propician este tipo de inmigrantes. La migración calificada y en particular de profesionales prosigue a partir de factores no solo externos políticas de atracción a ciertas categorías de profesionales diseñadas desde países desarrollados, como Canadá y también algunos del Sur, por ejemplo Brasil y Ecuador, sino también de carácter endógeno, relacionados con la ausencia de adecuadas políticas, o la imposibilidad económica de su aplicación, para la atención preferencial a determinados sectores en el país, con sus consiguientes efectos sobre las condiciones de vida y de trabajo de buena parte de ellos, que propician su éxodo.

Preocupación especial reviste la contradicción no resuelta entre la formación de un capital humano altamente desarrollado en Cuba, y las consecuencias negativas que se derivan de la migración de parte de esos profesionales, para el desarrollo socioeconómico del país. Y no solo de los profesionales, también de los jóvenes cubanos que residen por períodos prolongados o definitivamente en el exterior, restando efectivos a la población económicamente activa al tratarse de personas en edad laboral y reproductiva, que constituyen la fuerza necesaria fundamental para acometer los planes de desarrollo económico y social. Se impone repensar cómo utilizar el capital cultural (talento) de los emigrados en función del desarrollo socioeconómico de Cuba. Evaluar la adopción de una política proactiva en las instituciones científicas y universidades del país que, acorde a las necesidades y

posibilidades de cada caso, permita la circulación, el retorno temporal y en general el aprovechamiento de las potencialidades de aquellos profesionales que han pasado a la emigración y están dispuestos a aportar a las instituciones donde se formaron y trabajaron. La experiencia internacional en este orden debe ser analizada.

La política migratoria de Cuba tiene el reto de continuar garantizando el derecho de sus ciudadanos a viajar, migrar y regresar al país. A la vez se presentan temas emergentes como los mencionados, en unión de otros en el orden jurídico que precisan de atención. Los cambios introducidos por el Decreto-Ley No. 302 de 11 de octubre de 2012, fueron los primeros en más de treinta años en transformar la letra de los instrumentos legales que regulan la migración externa en Cuba. Tienen gran impacto en la dinámica migratoria, aunque desde el punto de vista formal se tratara de una modificación parcial.

El Decreto-Ley No. 302, sin llegar a reconocer expresamente la libertad de movimiento, lo cual es coherente con la pervivencia de algunos de los objetivos principales de la política migratoria cubana en materia de seguridad nacional y protección de los recursos humanos calificados, parte del principio de que los ciudadanos cubanos tienen derecho a salir, permanecer en el exterior y retornar a la Isla, siempre que cumplan con las normas vigentes que establecen los requisitos mínimos necesarios para realizar un control migratorio efectivo: la tenencia de un pasaporte cubano actualizado y la visa, siempre que esta sea un requisito del país a donde se dirija la persona. Representa un cambio significativo en el tratamiento político y la regulación jurídica de la migración externa en Cuba, que se asienta en una reinterpretación del fenómeno migratorio a nivel institucional y social, provocado sobre todo por notables variaciones en la composición, motivaciones, objetivos, modos de relacionarse con la sociedad de origen y los contextos de destino de la emigración cubana, que la asemejan a otros países.

Pareciera que las decisiones estratégicas en cuanto a la movilidad de personas y particularmente hacia la emigración cubana, responden más a elementos endógenos y a la sintonía que debe existir entre la política migratoria y el resto de las políticas públicas en el país, sin que implique po-

ner en un segundo plano el impacto que la temática tiene en las relaciones exteriores de Cuba, particularmente con los Estados Unidos y los países de América Latina y el Caribe.

Las categorías de ciudadanos cubanos en relación con su estatus migratorio en el exterior se reducen a tres: los residentes en Cuba que viajan por asuntos particulares y que pueden permanecer fuera del territorio nacional hasta veinticuatro (24) meses y renovar su estancia en el exterior mediante los trámites correspondientes; los residentes en el exterior que se radican fuera del país de manera permanente, pudiendo retornar cuando lo deseen; los que por ley califican como emigrados y que se definen como aquellos que permanecen en el exterior de forma ininterrumpida por más de veinticuatro (24) meses sin la correspondiente autorización, o los que se domicilien en el exterior sin cumplir las regulaciones establecidas. En materia laboral se realizaron importantes cambios, los ciudadanos cubanos que estén en trámites para viajar por asuntos particulares, ya sea con carácter temporal o permanente, no tendrán que renunciar a su puesto de trabajo hasta que voluntariamente soliciten su liberación (Aja, Rodríguez, Orosa y Albizu-Campos, 2017).

Con las modificaciones en la legislación migratoria, desapareció la figura del emigrante sin retorno definitivo al país.⁶ Se busca potenciar la migración temporal, a la vez que abren las posibilidades para la migración de retorno y la circularidad de los migrantes. Son personas que en la práctica pueden trabajar, aplicar para otra ciudadanía, establecer redes sociales, familiares en particular; tener descendencia e insertarse en otra sociedad. Esto ocurre a pesar de que Cuba no reconoce por ley la doble ciudadanía, otro elemento que reclama nuevas modificaciones o adecuaciones en materia legislativa.

Las medidas aplicadas a partir de enero 2014 incluyeron normalizar la entrada temporal al país de quienes emigraron indocumentados después de los acuerdos migratorios de 1994, pero siempre

que hayan transcurrido al menos 8 años del hecho y no concurren circunstancias que lo impidan; así como la entrada de profesionales de la salud y deportistas que hayan abandonado misiones después de 1990 (la autorización se produce caso a caso, y se excluye a los que emigraron a través de la BNG). Se regulariza la posibilidad de viajar al país de aquellos ciudadanos que emigraron de forma indocumentada cuando eran menores de 16 años; la autorización de la salida temporal a menores de 18 años, y permite la salida del país de los hijos de quienes abandonaron misión en el exterior. Ello es otro paso hacia la flexibilización de la política hacia la emigración, eliminando muchas de las restricciones antes existentes y sus negativas consecuencias para las familias y las personas.

La reforma del 14 de enero de 2013 marca un antes y un después en el proceso de actualización de la política migratoria que reconoce y atiende el cambio que se viene produciendo en las dinámicas sociodemográficas del país y tienen en la migración uno de los componentes de mayor impacto. Su presentación dejó abierta la posibilidad a modificaciones futuras, en estrecha relación con la evolución de las reformas que se llevan a cabo en el país, mediante la actualización del modelo de desarrollo económico y social. Es evidente la necesidad de continuar perfeccionando la legislación migratoria, a partir de la importancia política, económica y social del tema de la emigración en Cuba. El estado actual del sistema normativo cubano sobre la migración externa indica la necesidad imperiosa de la presencia de la rama jurídica del derecho migratorio dentro del ordenamiento jurídico cubano, con el propósito de hacer más eficaz el sistema jurídico como vía de perfeccionamiento social.

Conclusiones

El debate internacional sobre la migración, y de la experiencia cubana, demuestra que la emigración no puede ser contenida mediante medidas restrictivas que tienen, a su vez, efectos políticos y sociales muy negativos hacia lo interno de la sociedad, para la población y las relaciones exteriores del país. La solución hay que buscarla en la adopción de estrategias que potencien el desarrollo económico de la nación y atenúen sus efectos

⁶ Data de los inicios de la década del 60 del siglo pasado y respondía a las condiciones del proceso migratorio en particular entre Cuba y los Estados Unidos y la utilización del tema migratorio con fines políticos por ese país contra la nascente Revolución.

más negativos, mediante la adopción de políticas que faciliten la conservación del vínculo de estas personas con el país y aprovechen ese potencial económico para contribuir a este objetivo e intentar convertirla en un fenómeno funcional para la estrategia de desarrollo de Cuba. Se requiere de una revisión integral de la actual política migratoria, teniendo en cuenta las transformaciones ocurridas en la sociedad cubana y sus repercusiones en el fenómeno migratorio, así como el análisis de su comportamiento futuro.

La nueva política migratoria cubana debiera estar regida por el principio de lograr el pleno ejercicio del libre movimiento de las personas nacidas en Cuba y sus descendientes respecto a su país de origen, como lo establece la legislación internacional sobre la materia, lo que requiere homogenizar los conceptos y el tratamiento a los diversos grupos de migrantes y establecer sus deberes y derechos a partir del establecimiento de una ley de ciudadanía, que también involucra a los que permanecen residiendo en el país. Facilitar la circularidad de la emigración, con énfasis en el caso de los grupos etarios y sectores más necesarios, constituye el mejor paliativo para atenuar sus efectos demográficos, económicos y sociales. La política de Cuba debiera estar orientada a estimular la conservación u obtención voluntaria de la ciudadanía cubana incluso teniendo otra; eliminar cualquier tipo de discriminación respecto a oportunidades de trabajo, negocios, estudios y asistencia social en el país; así como abaratar y agilizar los trámites migratorios en ambos sentidos.

Los emigrados cubanos que ostenten la ciudadanía cubana tienen el derecho a recibir atención y protección consular donde quiera que se encuentren y los consulados deben continuar promoviendo su organización en instituciones encaminadas a defender el país y promover su cultura y valores patrios. El derecho al regreso, ya sea temporal o definitivo, sería consustancial a la condición ciudadana, y su suspensión no debe utilizarse como medida punitiva contra cualquier delito o violación de los cubanos en el exterior. Se deben instrumentar maneras para en que, por ejemplo, el abandono de misiones, se sancione solo a partir de la violación de contratos.

La participación de los emigrados en la vida política nacional, especialmente el voto en las elecciones, requiere un tratamiento particular para los futuros migrantes por el Decreto-Ley 302 y por los autorizados a acogerse al llamado "retorno definitivo", los cuales tienen residencia legal y definida en el país, que es el requisito que determina su participación en estos procesos; si bien el principio que pudiera regir en tales casos es el de "residencia efectiva". Sin embargo, se impone un análisis más profundo si se pretende valorar su extensión al resto de los emigrados y sus descendientes, para lo cual existen diversas alternativas, entre ellas mantener los requisitos de la ley electoral, que impide el voto a los que no tengan dirección reconocida en Cuba.

Resulta urgente el trazado de estrategias para abordar la erosión poblacional como resultado de la emigración, ya sea temporal o definitiva, de vital importancia para el futuro de la nación cubana; que tome en cuenta los rasgos etarios, de género, color de la piel, profesional, técnico, y estratificado por regiones del país.

Una política de mayor apertura hacia la emigración, bajo las normas que impone la condición ciudadana, también implica que asuman los deberes que entraña esta responsabilidad, lo que incluye su contribución al fisco, el cumplimiento de las leyes del país, así como las obligaciones que entraña la defensa de la soberanía, la independencia y el bienestar de la nación. Se impone generar un movimiento político proactivo de influencia hacia la emigración y sus descendientes, que potencie los sentimientos de pertenencia e identidad con su patria de origen, oriente sus actitudes en beneficio de la nación y, a la vez, eduque a la sociedad cubana sobre este fenómeno, eliminando los prejuicios injustificados o las falsas expectativas, aún presentes en diversos sectores de la población.

Los múltiples desafíos que tiene Cuba para lograr una institucionalidad migratoria pueden y deben convertirse en oportunidades para perfeccionar la relación migración-inclusión en el proyecto económico y social que se construye.

Referencias bibliográficas

- AFP. (20 de febrero de 2018). Intervención del presidente de la Asamblea General de la ONU, el eslovaco Miroslav Lajcak, al abrir los debates sobre el tema migratorio. AFP.
- AJA, A.; RODRÍGUEZ, M. O.; OROSA, R.; y ALBIZU-CAMPOS, J. C. (2017). La migración internacional de cubanos. Escenarios actuales. *Novedades en Población*, 13(26), 40-57.
- CEPAL (2018). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. CEPAL.
- CEPAL-SICA (2018). *Seminario internacional Migración e inclusión: desafíos y oportunidades para las políticas de protección social y trabajo decente*. Convocatoria. San Salvador, 12, 13, 14 de junio de 2018. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/eventos/seminario-internacional-migracion-inclusion-desafios-oportunidades-politicas-proteccion>
- OFICINA DE ADUANA Y PROTECCIÓN FRONTERIZA DE LOS ESTADOS UNIDOS. (2016, 2017, 2018). Registros publicados por Pew Hispanic Center.
- ONEI. (2014, 2015, 2017). Anuarios Estadísticos y Demográfico. La Habana: ONEI.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). (2017a). Diálogo Internacional sobre la Migración 2017. Síntesis de conclusiones. OIM.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM). (2017b). *World Migration Report 2018*. United Nations Migration Agency. ISBN 978-92-9068-763-4.
- RODRÍGUEZ, D. (2017). *Tener hijos fuera de Cuba. Un estudio de las cubanas residentes en Estados Unidos*. La Habana: Editorial CEDEM.
- UNITED NATIONS. (2013 y 2017). *La migración mundial en cifras*. Department of Economic and Social Affairs. Population Division. OECD-UNDESA.