

Cuba, su emigración y las relaciones con los Estados Unidos

Lorena G. Barberia

Investigadora. Universidad de Harvard.

Al finalizar la Guerra fría y desatarse una profunda crisis económica en Cuba, el número de cubanos que emigra a los Estados Unidos comenzó a incrementarse significativamente a partir del año 1994. Esta oleada migratoria, que se mantiene y que ha continuado durante más de una década y media, representa la de más larga duración —aunque no la mayor en cuanto a magnitud— de las cuatro que han tenido lugar desde inicios de la década de los 60. Los Estados Unidos siguen siendo el destino preferido por los que dejan el país, y el último censo norteamericano reveló que casi la quinta parte de su población nacida en Cuba llegó entre 1994 y 2000.¹

Las distintas explicaciones que se han ofrecido para explicar las variaciones producidas en las políticas migratorias de los Estados Unidos hacia Cuba coinciden en que fueron factores internacionales los que motivaron sus reacciones durante las primeras décadas de la Revolución cubana.² Al apoyar políticas que recibían la inmigración cubana, los presidentes Dwight Eisenhower, John Kennedy, Lyndon Johnson y Richard Nixon acogieron a los emigrados cubanos como parte de la tradicional ideología anticomunista.

Estratégicamente, el gobierno de los Estados Unidos también reconocía que estos constituirían una fuerza de oposición que contribuiría a su estrategia de aislar a Cuba. Los estudiosos concuerdan en que, desde los 80, había ocurrido un importante giro en la política migratoria hacia Cuba. Como Jorge I. Domínguez ha planteado, los Estados Unidos comenzaron a adoptar políticas restrictivas, a medida que sus intereses estratégicos cambiaban y trataban de debilitar el poder unilateral de Cuba para influir en su política migratoria.

Investigaciones que han tratado de explicar los cambios en política migratoria hacia Cuba durante el período que siguió al final de la Guerra fría, por el contrario, han subrayado el mayor peso de las consideraciones de política interna.³

Sin desestimar lo anterior, este ensayo argumenta que las consideraciones de política exterior continúan desempeñando un importante papel en el curso que siguen las políticas migratorias de los Estados Unidos hacia Cuba en la época posterior a la Guerra fría. Estos han priorizado la defensa de sus fronteras de la llegada desordenada de flujos masivos de cubanos durante los períodos de crisis en las relaciones migratorias. La

administración de William Clinton eligió una política de cooperación al tratar con Cuba los conflictos sobre migraciones bilaterales en la década de los años 90, durante la crisis de los balseros y la provocada por el caso de Elián González, porque se correspondía con los intereses nacionales. Los Estados Unidos, además, continuaron cooperando con el gobierno cubano sobre la cuestión migratoria durante la administración de George W. Bush. Incluso en este período de ocho años, en el cual las relaciones bilaterales se consideraban sumamente tensas —fue intensificado el embargo comercial, se impusieron límites más estrictos a las visitas familiares, a los envíos de remesas, a los viajes e intercambios profesionales con la Isla, se acusó al gobierno cubano de haber desarrollado un programa de agresión biológica, y se lanzó un proyecto de transición democrática cuyo objetivo era ayudar a organizar un gobierno en Cuba luego de la deposición de Fidel y Raúl Castro—, los Estados Unidos mantuvieron su adhesión a los compromisos contraídos por la administración de Clinton sobre cuestiones migratorias.

La razón por la cual decidieron cooperar con Cuba en este aspecto se entiende mejor cuando se sabe que la noción de seguridad nacional se expandió durante el período que siguió a la Guerra fría para incluir las amenazas no-militares. La proximidad de Cuba, unido a volátiles flujos de cubanos que continuaban intentando entrar a los Estados Unidos, los ha llevado a cooperar con el gobierno cubano. Y estas consideraciones de política exterior aún rigen las reacciones políticas de ese país en el período que abarca de 1989 hasta el presente. Al mismo tiempo, los intereses internos han conformado las respuestas de los Estados Unidos en términos de sus políticas migratorias hacia Cuba. Los cubanoamericanos han presionado para impedir políticas migratorias restrictivas y han logrado algunas victorias importantes, tanto en la etapa en que se estaban formulando, como en la de su puesta en vigor, pero no han logrado evitar que tenga lugar la cooperación. Las presiones políticas internas, por parte de los electores fuera de Miami, han fortalecido aquellos objetivos de política exterior de los Estados Unidos orientados a limitar la inmigración cubana.

Este ensayo adopta un enfoque históricamente fundamentado para analizar las políticas que se han puesto en práctica por el gobierno de los Estados Unidos hacia aquellos que buscan salir de Cuba. Los Estados Unidos fueron cambiando gradualmente, por razones estratégicas, sus políticas migratorias, durante el período entre la Revolución cubana de 1959 y el inicio del Período especial, que siguió al colapso del comercio entre la Isla y el bloque soviético. En el proceso de la puesta en vigor de las políticas migratorias

durante el período siguiente a la Guerra fría puede apreciarse gran continuidad con respecto a las políticas adoptadas durante la década de los 80. Las consideraciones de política interna y externa han influido en este tema. La migración de cubanos continúa siendo una esfera muy debatida, sobre la que hay desacuerdos significativos en lo que respecta a qué políticas deben seguirse, tanto por el país receptor como por el emisor. Por consiguiente, en la sección final de este ensayo se retoman esferas de esas políticas que representan nudos importantes de conflictos entre los dos gobiernos, con la finalidad de llamar la atención sobre aquellas que pudieran adoptarse con el propósito de mejorar las relaciones entre ambos países.

Los Estados Unidos: de fronteras abiertas a políticas restrictivas

En 1980, la política de los Estados Unidos dio un giro de 180 grados, en contraste con las dos décadas anteriores, cuando habían alentado, ayudado y auspiciado una emigración masiva de los considerados «refugiados que escapaban del comunismo» en la Isla.⁴ Esos cambios, que restringían el flujo migratorio de cubanos, comenzaron con la administración de James Carter y se consolidaron durante la de Ronald Reagan, y se dirigían a evitar el arribo de oleadas masivas a las costas estadounidenses. Durante la crisis de los balseros de 1994, y como su secuela, los Estados Unidos han seguido tratando de ajustar su política inmigratoria hacia la Isla, con el fin de garantizar un flujo ordenado. Aunque esta nueva política hacia los inmigrantes cubanos se ha visto afectada por los intereses de los emigrados —concentrados y con una influyente base fundamentalmente en el sur de la Florida—, así como por otras consideraciones de política interna, estos no han podido evitar que prevalezca este cambio fundamental durante la posguerra fría.

A raíz de la Revolución cubana, los Estados Unidos acogieron a casi medio millón de cubanos que salieron en los 60 y los 70.⁵ Durante los primeros años, los emigrados fueron admitidos como «refugiados que huían del comunismo» bajo los auspicios de la Ley Walter-McCarran y se les otorgaba beneficios a los que les daba derecho el Programa para los Refugiados Cubanos establecido en 1961 por el presidente John F. Kennedy. Guiados por la creencia de que abrir sus fronteras a los emigrados cubanos debilitaba al gobierno cubano, el de los Estados Unidos posteriormente aprobó la Ley de Ajuste Cubano (CAA) en 1966. Esta concedía privilegios exclusivos a todos los que querían emigrar de Cuba, sin los límites establecidos por cuotas nacionales de inmigración en

vigor para otros países, y les otorgaba residencia legal permanente después de solamente un año de permanencia en los Estados Unidos.⁶ A través de todo el período, se subsidió la carga financiera que representaba la reubicación de los refugiados en el sur de la Florida.

En 1980, cuando Cuba emitió un llamado a los emigrados para que recogieran a aquellos que deseaban abandonar la Isla, y abrió el puerto de Mariel para este fin, los Estados Unidos decidieron admitir a 125 000 cubanos llevados a la Florida en embarcaciones privadas, tal y como había sucedido en el caso de Camarioca, en 1965. Sin embargo, por primera vez en dos décadas, la administración Carter determinó que los nacionales cubanos ya no serían automáticamente admitidos como refugiados o asilados, sino como «entrantes cubanos-haitianos (estatus pendiente)».⁷

Con el Mariel comenzó a surgir un consenso dentro del gobierno estadounidense en el sentido de evitar que Cuba pudiera determinar unilateralmente cuándo permitir oleadas masivas de cubanos hacia las costas de la Florida;⁸ así como ante los costos económicos, sociales y políticos de absorber a estos emigrados. En consecuencia, los Estados Unidos cerró, en 1981, el Programa para Refugiados Cubanos, en medio del proceso de ubicación de los *marielitos*.

La tendencia a restringir la inmigración cubana se consolidó con la crisis de los balseros en 1994. A diferencia de las crisis de Camarioca y del Mariel, la administración Clinton revocó, dos semanas después de iniciado el flujo, la admisión de balseros cubanos a los Estados Unidos, y ordenó a la Marina y el servicio de Guardacostas que los llevaran a la base naval de Guantánamo y a campamentos de refugiados en Panamá.⁹ Al mantener a casi 29 000 cubanos detenidos fuera de su territorio, los Estados Unidos mejoraron su posición negociadora, y ambos países comenzaron rápidamente conversaciones concluidas con la firma de un acuerdo migratorio en septiembre de 1994.¹⁰

Según este acuerdo, ambos gobiernos garantizarían una «migración segura, legal y ordenada» de la Isla a los Estados Unidos;¹¹ acordaron que los balseros serían llevados a la base naval de Guantánamo y Cuba se comprometió a desalentar este tipo de salida peligrosa para los migrantes. El presidente Clinton declaró, a raíz del acuerdo, que gracias a este se había logrado desalentar la «inmigración ilegal» de cubanos.¹²

En mayo de 1995, se firmó el sexto acuerdo migratorio, que representaba un cambio mayor en política migratoria hacia Cuba: los cubanos interceptados en el mar serían tratados como los demás emigrantes que intentaban entrar a Estados Unidos, y

serían repatriados a su país de origen. Con la política de «pies mojados», el gobierno de Estados Unidos encontró una manera de controlar la anterior admisión instantánea de cubanos a su territorio. Al mismo tiempo, con la política de «pies secos», aseguraba su adhesión a la Ley de Ajuste Cubano: los que llegaran a las costas estadounidenses conservaban el derecho a solicitar asilo y se mantenían calificados para el estatus de residente y ciudadano, según dicha Ley.

Los Estados Unidos no hicieron concesiones adicionales en 1995, sino acordaron registrarse por el acuerdo de 1984. Al igual que lo sucedido durante la Guerra fría, fue inmediatamente después de haberse producido una crisis migratoria que ambos gobiernos llevaron a cabo el mayor avance en las negociaciones dirigidas a establecer una migración segura, legal, y ordenada. Este acuerdo, en respuesta a la crisis del Mariel, había sido el más abarcador en términos de cambios introducidos en la política hacia Cuba, comparado con los acuerdos oficiales de migración firmados por ambos países en 1965 y 1978. La administración Reagan retiró la excepcionalidad cubana respecto a las cuotas de inmigración otorgadas a otros países, concedida por la Ley de Ajuste Cubano de 1966. Aunque el acuerdo de 1984 fue posteriormente suspendido por Cuba en respuesta a las emisiones radiales de Radio Martí y reinstituído solo en 1987, incluyó disposiciones de que se otorgarían al menos 20 000 visas anuales.

En los años de la posguerra fría, sin embargo, los Estados Unidos no aumentaron el número de inmigrantes cubanos admitidos. De hecho, la Sección de Intereses de los Estados Unidos en La Habana otorgó solamente 11 222 visas de inmigrantes entre 1985 y 1994.¹³

En 1995, los Estados Unidos reiteraron su compromiso anterior de admitir anualmente no menos de 20 000 inmigrantes procedentes de Cuba, sin incluir a los familiares inmediatos de ciudadanos norteamericanos.¹⁴ A diferencia de lo ocurrido con los acuerdos bilaterales que se habían concluido en 1984 y 1987, sin embargo, esta vez los Estados Unidos hicieron un esfuerzo de buena fe por cumplir sus compromisos de 1995. En los tres años siguientes a la firma del acuerdo, otorgaron entrada a más de 32 000 cubanos, además de procesar los casos de aquellos que habían estado retenidos en Guantánamo. El servicio de Guardacostas también ha trabajado en estrecha colaboración con los Guardafronteras cubanos y ha repatriado balseros a Cuba.¹⁵ Una investigación, realizada por el Centro de Estudios de las Migraciones Internacionales de la Universidad de La Habana, ha calculado que 10 011 de los 21 900 cubanos, o casi la mitad de los que trataron de salir clandestinamente de

Cuba por vía marítima entre 1995 y 2004, fueron repatriados desde las Bahamas, las Islas Caimán y los Estados Unidos. Además, el acuerdo migratorio de 1995 estableció un sorteo para nacionales cubanos. El resultado neto de esta lotería especial fue que se redujeron los requisitos de entrada.¹⁶

Las políticas migratorias estadounidenses desde 1994 y 1995, sin embargo, han sido eficaces solo hasta cierto punto respecto a poner fin a la migración riesgosa, ilegal y desordenada desde Cuba. Como demuestra el caso del niño Elián González,¹⁷ al mantener vigentes las disposiciones que garantizan la admisión de los «pies secos», los cubanos siguen teniendo el incentivo de intentar alcanzar las costas y fronteras de los Estados Unidos.

Tabla 1. *Captura de emigrantes cubanos en las fronteras de los Estados Unidos y en el mar, 1989-2008.*

	Interceptados en el mar por Patrullas de Fronteras de los E.U.	Aprehendidos por Guardacostas de los E.U.
1989	257	n.a.
1990	443	n.a.
1991	1 722	n.a.
1992	2 066	n.a.
1993	2 882	n.a.
1994	38 560	n.a.
1995	525	n.a.
1996	411	n.a.
1997	421	n.a.
1998	903	n.a.
1999	1 619	2 789
2000	1 000	2 405
2001	777	2 858
2002	666	1 541
2003	1 555	1 303
2004	1 225	819
2005	2 712	3 263
2006	2 810	4 021
2007	2 868	4 295
2008	2 199	3 351

Fuente: Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, Guardacostas de los Estados Unidos, *Alien Migrant Interdiction*, disponible en www.uscg.mil (6 de febrero de 2010) y Ruth Ellen Wasem, «Cuban Migration to the United States: Policy and Trends», *Congressional Research Service Report R40566*, Congressional Research Service, Washington, DC, 2009.

La Tabla 1 muestra que, aunque no sean tan altos como los niveles pico alcanzados en 1994, la cifra anual de emigrantes cubanos interceptados en el mar por Guardacostas de los Estados Unidos ha ido en aumento a partir de 1999 y actualmente se mantiene en niveles tan altos como los de los años inmediatamente precedentes a la crisis de los balseiros de 1994.¹⁸ Si a esto se suma el número de aprehendidos por las

Patrullas de Fronteras de los Estados Unidos, se concluye que la emigración ilegal hacia los Estados Unidos está aumentando en cifras sin precedentes. Por otra parte, cubanos y cubanoamericanos de la Florida han abierto rutas alternativas vía México, para evadir completamente las patrullas.

La comunidad cubanoamericana y sus esfuerzos para la continuación de políticas migratorias de aceptación

En la etapa posterior a la Guerra fría, el *lobby* cubanoamericano ha desempeñado un papel importante en las políticas hacia Cuba, y ha conseguido limitar los intentos gubernamentales para restringir la inmigración proveniente de la Isla. Este grupo ha logrado importantes victorias, tanto sobre la formulación de esas políticas como en su puesta en práctica.

Aunque algunos balseiros pasaron un período de tiempo de hasta dieciocho meses en la base naval de Guantánamo, aproximadamente 38 500 fueron admitidos finalmente en los Estados Unidos. El peso del *lobby* cubanoamericano fue determinante en esta decisión del gobierno estadounidense; y a la postre, a todos los detenidos en Guantánamo se les concedió libertad bajo supervisión. Gracias a esta influencia, el gobierno de los Estados Unidos no revocó la Ley de Ajuste Cubano; al contrario, el Congreso puso en vigor disposiciones según las cuales dicha ley podría ser revocada solo «cuando Cuba llegara a ser una democracia»; y prohibió limitar la autoridad del Fiscal General de concederles residencia permanente al cabo de solo un año de permanencia en los Estados Unidos.¹⁹ Este *lobby* de emigrados cubanos ha continuado ejerciendo presiones sobre el gobierno para que admita como refugiados políticos a aquellos cubanos que emigran, en lo que ha tenido un notable éxito. Los Estados Unidos han seguido clasificando como refugiados a una parte significativa de los cubanos que emigran hacia ese país.²⁰ Los inmigrantes cubanos aún son tratados especialmente dentro del programa federal de reubicación de refugiados, que les concede beneficios federales, incluyendo subvenciones económicas y seguro médico.²¹

A medida que las restricciones a la inmigración ilegal procedente de Cuba han aumentado, los Estados Unidos han continuado introduciendo programas dirigidos a privilegiar ciertas categorías de cubanos. En 2006, la administración de George W. Bush lanzó una nueva iniciativa designada Programa para Profesionales Médicos Cubanos bajo Palabra» (Cuban Medical Professional Parole Program)²² con el propósito de flexibilizar las restricciones relativas a la inmigración

de profesionales cubanos de la medicina que estuvieran trabajando en terceros países, sus cónyuges e hijos menores de edad.²³

Este esfuerzo de reclutamiento de profesionales de la medicina contrasta con el patrón predominante en las características socioeconómicas de los cubanos que han entrado a los Estados Unidos en oleadas más recientes. Mientras que los de las primeras provenían sobre todo de la clase alta o media, en cada oleada sucesiva se ha ido produciendo un alza notable en la proporción de trabajadores menos calificados admitidos.²⁴ Ya en 1997, casi la mitad de los inmigrantes era trabajadores semicalificados o no calificados.²⁵

En la etapa posterior a la Guerra fría, el *lobby* cubanoamericano tuvo éxito al abogar por privilegios especiales a los emigrados de la Isla, cuyos beneficios están muy por encima de los que pueden alcanzar otros grupos de inmigrantes, incluso los refugiados políticos. Sin embargo, el poder de este *lobby* se ha visto limitado, especialmente al influenciar a los Estados Unidos durante crisis migratorias: no pudo impedir que la administración Clinton continuara conversaciones sobre temas migratorios con el gobierno cubano, o que firmara acuerdos durante la crisis de 1994 y posteriormente; tampoco logró que Elián González permaneciera en los Estados Unidos.

La política interna y su impacto en restringir las políticas migratorias estadounidenses hacia Cuba

Entre los factores que han limitado la capacidad del *lobby* cubanoamericano para influir las políticas migratorias de los Estados Unidos hacia la Isla durante el período de la posguerra fría —además de otros elementos de la política exterior— está el impacto ejercido por la política interna. Los electores fuera de Miami han fortalecido los objetivos de política exterior de los Estados Unidos orientados a limitar la inmigración cubana. Estos otros factores fueron cruciales para el reforzamiento de las decisiones adoptadas por los Estados Unidos durante la crisis de los balseiros y en el caso de Elián González. En 1994, el Partido Demócrata y el presidente Clinton estaban presionados para enfrentar la creciente preocupación que manifestaba la opinión pública estadounidense sobre las cuestiones de inmigración, y dar una respuesta efectiva que terminara con la desorganizada llegada de cubanos a las costas de la Florida. Ambos tenían clara necesidad de evitar que se repitiera el error cometido por el presidente James Carter durante la Crisis del Mariel, cuando la respuesta de los Estados Unidos fue vista como signo de debilidad, lo que contribuyó a la

derrota del candidato demócrata. Las tropas norteamericanas se vieron obligadas a sofocar un motín de 8 600 refugiados detenidos en Panamá, en diciembre de 1994. Temiendo que un incidente similar o peor pudiera ocurrir en Guantánamo, Clinton tuvo que enfrentar la cuestión de qué acción tomar cuando el número de balseiros empezó a incrementarse en la primavera y el verano de 1995. La capacidad de la base y el costo de mantener a los detenidos iba en ascenso y la admisión de la nueva oleada de balseiros podía detonar de nuevo una crisis. En mayo de 1995, la administración Clinton volvió a la mesa de negociaciones y firmó un segundo acuerdo con Cuba. Como resume Leogrande:

A medida que la crisis empeoraba, el costo, en términos de política interna, de no encontrarle solución, ascendía vertiginosamente, al igual que el flujo de refugiados; primero, obligando a Clinton a imponer la política de detención y luego, cuando esta resultó inadecuada, a negociar con Cuba.²⁶

A pesar de que la Administración actuó en contra de los intereses de la mayoría de los cubanoamericanos, William Clinton ganó en el estado de la Florida por un margen de 5,7% en su contienda por la reelección y más de 40% del voto cubanoamericano que se concentra en el Condado de Dade estuvo a su favor.²⁷

La administración Clinton optó por la devolución de Elián González, no obstante las amenazas de la Fundación Nacional Cubano Americana. Esta arriesgada decisión respondió a señales contrapuestas en el Congreso, y entre el público en general, en el sentido de que esta política sería aceptable, e incluso preferida, por las grandes mayorías. A pesar de estar dominado por los republicanos, el Congreso no había logrado aprobar ni anular ninguno de los siete proyectos de leyes y resoluciones que se habían presentado a la Cámara y al Senado favoreciendo el regreso del niño o su retención. Además, el asunto coincidía con una notable alza de la influencia política de grupos de intereses, incluyendo los representantes de los negociantes e intereses agrícolas, quienes cabildeaban para propugnar cambios en la política hacia Cuba, en el período inmediatamente anterior a la crisis y durante su desarrollo.²⁸

Aún en tiempos de la Guerra fría, la política interna había comenzado a influir en las negociaciones migratorias entre los Estados Unidos y Cuba y en la adopción de políticas que limitaban la inmigración.²⁹ Posteriormente, estas fuerzas se han hecho notar más. Cada vez hay más consenso dentro del gobierno y sus estructuras acerca de una mayor equiparación entre las medidas legales para tratar a los cubanos y las vigentes para los no cubanos. Estas presiones han respaldado los esfuerzos gubernamentales en política exterior,

en dirección a restringir la inmigración, muy particularmente durante los períodos de crisis.

La política migratoria hacia Cuba y la política exterior estadounidense

Un análisis de los documentos del gobierno de los Estados Unidos y los testimonios de funcionarios gubernamentales confirma que la amenaza potencial a la seguridad nacional que representa la emigración sin control desde Cuba constituye una preocupación fundamental. Dan Fisk, por ejemplo, argumenta que las políticas de la administración Clinton pueden interpretarse como un conjunto coherente y consistente de iniciativas, entre 1993 y 2000, dirigidas a enviar señales que «confirmaran a Castro que no necesitaba desatar otro Mariel y que alentara a los cubanos a quedarse a pesar de la deplorable situación económica».³⁰

En varias ocasiones durante el curso de los últimos quince años, los generales norteamericanos que han dirigido el Comando Sur (Southcom), han emitido valoraciones similares sobre la amenaza que Cuba representa para la seguridad nacional de los Estados Unidos. Teniendo en cuenta que la Isla ha reducido sus fuerzas armadas, y perdió la ayuda económica y militar del bloque soviético, su capacidad para proyectar su poderío militar fuera de sus fronteras se ha visto reducida significativamente.³¹ Aunque ha disminuido la percepción de esa amenaza, existe un consenso en los círculos norteamericanos de seguridad nacional que enfatiza la necesidad de mantenerse preparados para un éxodo masivo de cubanos.³²

Con frecuencia, funcionarios estadounidenses han vinculado esta visión sobre una potencial crisis migratoria, con el inicio de una transición en Cuba. En parte como respuesta al incremento en el número de cubanos que llegan por mar o que cruzan las fronteras, y en parte debido a los cambios que han tenido lugar en la dirigencia cubana, los Estados Unidos han aumentado la protección de sus fronteras y han desarrollado planes para prevenir una tercera gran crisis migratoria originada en la Isla. Como respuesta preventiva a la posibilidad de esta oleada de cubanos en balsas y pequeñas embarcaciones sin control alguno, el servicio de Guardacostas desarrolló, en 2003, la operación Centinela Vigilante.³³ El plan, que propone «establecer un perímetro alrededor de Cuba para interceptar a los emigrantes e inmediatamente devolverlos a Cuba, con la esperanza de desalentar más salidas», continúa en vigor.³⁴ Después de que Fidel Castro efectuara el traspaso de poder a su hermano Raúl, en julio de 2006, el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos llevó a cabo durante

dos días una operación masiva en la que agentes federales, estatales y locales procedentes de 85 agencias vinculadas con la aplicación de las leyes simularon una respuesta a una oleada de dos mil supuestos emigrantes ilegales cubanos, en marzo de 2007.³⁵

Los temores sobre la emigración cubana, por lo tanto, no solo han llevado a los Estados Unidos a mantener sus compromisos referentes a los acuerdos migratorios con Cuba, sino que han profundizado la cooperación, incluso bajo la administración Bush. En marzo de 2003, funcionarios norteamericanos permitieron que seis hombres que habían secuestrado un avión cubano con más de veinte pasajeros a bordo, aterrizara en Cayo Hueso, tal y como habían hecho en el caso de un avión de fumigación que había aterrizado en noviembre de 2002; pero, a diferencia de aquel, los seis fueron encausados en tribunales norteamericanos y recibieron condenas de veinte años.³⁶ Cuando doce cubanos secuestraron una embarcación en julio de 2003, oficiales de Guardacostas la abordaron en aguas internacionales, y devolvieron a los secuestradores a Cuba —una vez que el gobierno de la Isla diera seguridad de que estarían sujetos a penas de diez años de prisión—, a pesar de las escandalosas protestas de los legisladores cubanoamericanos.³⁷

Mejorando la cooperación entre los Estados Unidos y Cuba en cuestiones migratorias

Los acuerdos vigentes estipulan que las conversaciones migratorias deben tener lugar dos veces al año. Aunque los Estados Unidos mantuvieron su respaldo a los principios más importantes delineados en los acuerdos que suscribieron con Cuba en 1994 y 1995, la administración de George W. Bush suspendió estas conversaciones semestrales en 2003. Luego de la elección de Barack Obama, ambos gobiernos acordaron reanudarlas, en julio de 2009 y en febrero y junio de 2010.

A continuación, resumo las cuestiones claves sobre las cuales los Estados Unidos y Cuba pudieran mejorar la cooperación bilateral. Aunque este análisis se centra en la política estadounidense, los cambios efectuados en la cubana también se recalcan, ya que son fundamentales para que progresen las negociaciones bilaterales.

Políticas de los Estados Unidos

- a) *Ley de Ajuste Cubano*. Los refugiados cubanos podrían ser admitidos a los Estados Unidos según la ley de refugiados vigente, en vez de hacerlo según las disposiciones de la Ley de Ajuste Cubano. Como ha señalado Robert Bach: «Los Estados Unidos

Los intereses de la política interna continuarán conformando las políticas de respuesta por parte de los Estados Unidos, pero estos contribuirán a incrementar la cooperación con Cuba, no a reducirla.

tienen ahora mejores formas de ayudar a los que solicitan asilo y a los casos humanitarios, en vez de los procedimientos de 1966, incluyendo principios y procedimientos que son aplicables a todas las nacionalidades. Un sistema moderno de asilo en los Estados Unidos proporciona protección ante la persecución por medio de una revisión caso por caso e incluye mecanismos para devolver a sus países de origen, en caso necesario, a aquellos que son interceptados en tierra o mar.³⁸

- b) *Política de «pies secos-pies mojados».* Los Estados Unidos podrían valerse de la autoridad del Departamento de Justicia para discontinuar su política de «pies secos», para liberar bajo supervisión a los cubanos ingresados ilegalmente o presentados en las fronteras de los Estados Unidos y, en su lugar, procesarlos según estos mismos principios.
- c) *Concesión de visas de inmigrantes a ciudadanos cubanos.* Dado que el número de visas otorgadas a todo tipo de nacionales cubanos por parte del gobierno norteamericano ha tenido un máximo de veinte mil desde 1984, los Estados Unidos podrían aumentar esta cifra y/o anunciar un nuevo sorteo para ciudadanos cubanos.
- d) *Operación Centinela Vigilante.* El servicio de Guardacostas de los Estados Unidos podría reevaluar la operación Centinela Vigilante, así como revisar las políticas vigentes, que ordenan crear un perímetro alrededor de la Isla para interceptar a los emigrantes y devolverlos inmediatamente. El gobierno estadounidense podría ayudar en el traslado de estos emigrados a un tercer país, o concederles refugio temporal, según las normas vigentes de derecho internacional.
- e) *Cooperación multilateral en cuestiones migratorias.* El control de la inmigración se va reconociendo cada vez más como una esfera donde es posible aumentar la cooperación multilateral. En octubre de 2008, México y Cuba firmaron un acuerdo migratorio que exhortaba a una mayor cooperación entre la Marina mexicana y las Tropas Guardafronteras cubanas, para lidiar con el contrabando y la emigración ilegal. México también estuvo de acuerdo en devolver a Cuba a los ciudadanos cubanos que estaban en México sin legalizar su estatus. El gobierno cubano podría ser invitado a participar en conversaciones

sobre la cooperación multilateral con los Estados Unidos y sus vecinos.

Políticas del gobierno cubano

- a) *Permisos de salida y de residencia temporal.* Cuba podría eliminar el requisito del permiso de salida, necesario para que los ciudadanos cubanos puedan viajar desde la Isla. Este se mantiene desde 1962. En 1994, el gobierno introdujo reformas, según las cuales cualquier cubano mayor de 18 años resulta elegible. Cuba podría también empezar a otorgar permisos de residencia en el exterior a aquellos que desean emigrar a los Estados Unidos, con lo cual se permitiría a aquellos que buscan residir allí, permanecer en el extranjero más de once meses, sin perder sus derechos y privilegios como ciudadanos.
- b) *Emigración sin autorización.* Según la política vigente, aquellos que eligen salir ilegalmente del país, como los 45 000 cubanos que se calcula salieron entre 1990 y 1994 durante la crisis de los balseros, no son elegibles para volver a entrar al territorio nacional durante un período de cinco años. El gobierno cubano podría elaborar y poner en vigor políticas que permitieran la readmisión y reintegración de aquellos que salen clandestinamente y de los que son repatriados.
- c) *Cubanos calificados como excluibles para ser admitidos a los Estados Unidos.* El rechazo de Cuba a readmitir emigrantes que hayan cometido delitos en el país que los recibió ha sido una fuente de conflictos con los Estados Unidos.³⁹ Cuba podría firmar un acuerdo con los Estados Unidos aceptando el retorno de los que hayan cometido delitos.

Conclusión

Durante la Guerra fría, las políticas migratorias estadounidense y cubana influyeron significativamente en el momento y la forma en que los cubanos ingresaron a los Estados Unidos. Como se ha apuntado, desde que colapsara el bloque soviético, ambos gobiernos han continuado ejerciendo una influencia considerable sobre los flujos migratorios.

Las consideraciones de política exterior de los Estados Unidos siguen desempeñando un papel importante en la orientación de sus políticas migratorias hacia Cuba, porque consideran de alta prioridad la protección de sus fronteras de la llegada masiva y descontrolada de cubanos. Los períodos en que ha habido crisis en las relaciones migratorias entre ambos países ayudan a ejemplificar este punto. A pesar de las fuertes presiones ejercidas por el *lobby* cubanoamericano y de las internas, la administración Clinton optó por políticas de cooperación cuando se produjeron conflictos con Cuba, en torno a políticas migratorias bilaterales en los 90, durante la crisis de los balseiros y la de Elián González, porque estas se correspondían con los intereses nacionales de los Estados Unidos. Tal cooperación continuó durante la administración Bush.

Se ha argumentado aquí que la convergencia por lograr una mayor cooperación con Cuba, por parte de los Estados Unidos, está impulsada por su deseo de controlar sus fronteras. La proximidad de la Isla, conjuntamente con la situación potencialmente volátil creada por el gran flujo de cubanos que continúan intentando entrar a los Estados Unidos, ha llevado a estos a cooperar con el gobierno cubano, y este sigue siendo un factor impulsor de la política migratoria de Washington hacia Cuba. En la posguerra fría, los Estados Unidos han incrementado sus esfuerzos por combatir amenazas no militares a sus intereses nacionales. Estos factores explican las decisiones tomadas por las administraciones estadounidenses, tanto en la crisis de los balseiros como en el caso de Elián González, y van a continuar determinando la política migratoria hacia Cuba, en el corto y mediano plazo.

Los intereses de la política interna continuarán conformando las políticas de respuesta por parte de los Estados Unidos, pero estos contribuirán a incrementar la cooperación con Cuba, no a reducirla. La comunidad cubanoamericana, cada vez más compuesta por quienes salieron recientemente de Cuba socialista, y que está más fragmentada en cuanto a los objetivos de su *lobby*, continuará reclamando políticas de aceptación de emigrantes. Dado que los cubanos que llegan son vistos cada vez más como inmigrantes económicos, los intereses políticos internos continuarán favoreciendo políticas migratorias que no los traten como refugiados políticos, sino de acuerdo con los mismos principios establecidos por la política de inmigración restrictiva adoptada hacia otros inmigrantes latinoamericanos. A corto plazo, por tanto, es probable un mayor acuerdo entre ambos gobiernos, con el fin de solucionar algunas importantes

cuestiones que han contribuido a hacer de la emigración una fuente de conflictos en las relaciones bilaterales.

Traducción: Silvia Santa María.

Notas

1. Véase Lisandro Pérez, «Cuba», en M. C. Waters, R. Ueda y H. B. Marrow, *The New Americans: A Guide to Immigration since 1965*, Cambridge, Harvard University Press, 2007.

2. Véase Jorge I. Domínguez, «Cooperating with the Enemy? U.S. Immigration Policies toward Cuba», en C. Mitchell, ed., *Western Hemisphere Immigration and United States Foreign Policy*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1992; William M. Leogrande, «From Havana to Miami: U.S. Cuba Policy as a Two-Level Game», *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, a. 40, n. 1, Miami, 1998, pp. 67-86.

3. William Leogrande analiza las relaciones entre los Estados Unidos y Cuba como un juego con dos niveles y presenta la hipótesis de que el resultado de la crisis de los balseiros en el año 1994 fue determinado, en gran medida, por imperativos internos. Él menciona como elementos determinantes en los resultados de la crisis a la opinión pública norteamericana y al *lobby* cubanoamericano. Argumentando que los intereses del público norteamericano (por ejemplo, favorecer políticas que restringieran la inmigración) y de la comunidad cubanoamericana (por ejemplo, favorecer políticas que acepten a los emigrantes) entran en conflicto, Leogrande concluye que la opinión pública norteamericana prevaleció sobre los intereses de los emigrados cubanos en 1994. Véase William M. Leogrande, ob. cit.

4. Véase Jorge I. Domínguez, ob. cit.

5. Véase Lisandro Pérez, ob. cit.

6. La provisión de la Sección 1 de la Ley de Ajuste Cubano estipula: «Sin perjuicio de lo establecido en la sección 245 (c) del Acta de Inmigración y Nacionalidad, el estatus de cualquier extranjero nativo o ciudadano cubano o que haya sido inspeccionado y admitido o puesto bajo supervisión (*parolee*) en los Estados Unidos después del 1 de enero de 1959 y que haya estado presente físicamente en los Estados Unidos al menos durante un año, puede ser ajustado por el Fiscal General, a su discreción y conforme a las regulaciones que pueda prescribir, a la de extranjero admitido legalmente para residir permanentemente, si el extranjero hace una solicitud de dicho ajuste, y el extranjero es elegible para recibir una visa de inmigrante y es admisible en los Estados Unidos para residir permanentemente».

7. Véase Ruth Ellen Wasem, «Cuban Migration to the United States: Policy and Trends», *Congressional Research Service Report R40566*, Congressional Research Service, Washington, DC, 2009. Aunque a los marielitos eventualmente se les concedió residencia permanente según la Ley de Control y Reforma de la Inmigración (IRCA), de 1986, la definición del estatus legal de estos emigrados, diferente de los grupos anteriores, representó un vuelco fundamental en la política estadounidense.

8. Véase Jorge I. Domínguez, ob. cit.

9. Véase Jon Nordheimer, «Flight from Cuba: U.S. Will Expand Patrols to Stop Cuban Refugees», *The New York Times*, Nueva York, 23 de agosto de 1994. Un éxodo masivo de balseiros haitianos había precedido a la crisis de balseiros cubanos en 1992. El detonante del éxodo de haitianos hacia las costas de los Estados Unidos fue el

golpe de Estado de 1991 y la posterior persecución de los seguidores de Aristide. Guardacostas de los Estados Unidos informó haber interceptado 37 618 haitianos en 1992, y comenzó a llevar haitianos a la Base Naval de Guantánamo durante este período.

10. Contrastando con esto, la mayoría de los 21 000 balseros haitianos retenidos en Guantánamo durante la crisis, fueron repatriados a su país de origen, al ser considerados «emigrantes económicos». Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, Guardacostas de los Estados Unidos, *Alien Migrant Interdiction*, disponible en www.uscg.mil (6 de febrero de 2010).

11. Véase Ruth Ellen Wasem, ob. cit.

12. Véase John T. Woolley y Gerhard Peters, «William J. Clinton Statement on the Cuba-United States Agreement on Migration, September 9, 1994», *The American Presidency Project*, disponible en www.presidency.ucsb.edu.

13. Para los datos sobre visas de inmigración, véase Antonio Aja Díaz, *Al cruzar las fronteras*, Centro de Estudios Demográficos, Universidad de La Habana y United Nations Population Fund, La Habana, 2009, pp. 167, 171; para el número de visas de refugiados, véase Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, *2008 Yearbook of Immigration Statistics*, Washington, DC, 2009.

14. Véase Ruth Ellen Wasem, ob. cit.

15. Véase Randy Beardsworth, «U.S.-Cuba Functional Relationships: A Security Imperative», en S. Stephens y A. Dunscomb, eds., *9 Ways For US to Talk to Cuba and For Cuba to Talk to U.S.*, Center for Democracy in the Americas, Washington, DC, 2009.

16. El sorteo otorga a los ciudadanos cubanos de entre 18 y 55 años el ser elegibles para ser admitidos en los Estados Unidos si cumplen dos de los siguientes tres criterios: a) haber completado la enseñanza secundaria o un nivel superior de educación; b) tener al menos tres años de experiencia laboral; c) tener familiares que residan en los Estados Unidos. Desde que fuera puesto en práctica el acuerdo, se han convocado tres sorteos. En cada uno, el número de aspirantes calificados ha ido en aumento y está muy por encima del límite establecido de las 20 000 visas. El Departamento de Estado ha confirmado que el número de solicitudes que reunían los requisitos aumentó de 189 000 en el año 1994 a 433 000 en 1996 y 541 000 en 1998. Ruth Ellen Wasem, ob. cit.

17. El caso del niño Elián González, rescatado en el mar el 25 de noviembre de 1999, ejemplifica este dilema. Según el acuerdo migratorio bilateral de 1995 y el derecho internacional, Elián debió haber sido devuelto enseguida a su padre residente en Cuba —quien mantenía legalmente su custodia—. El incidente se convirtió rápidamente en un problema diplomático para la administración Clinton, dada la solicitud de asilo presentada por los familiares del niño residentes en Miami y su negativa a reconocer la custodia del niño al padre en la Isla. Elián solo pudo regresar a Cuba el 28 de junio del 2000, más de dos meses después que la Fiscal General Janet Reno ordenara al Servicio de Inmigración y Naturalización que lo tomara por la fuerza del control de sus familiares en Miami, una vez que el Tribunal de Apelaciones del Undécimo Circuito de Estados Unidos fallara a favor del padre y la Corte Suprema declinara revisar la decisión.

18. Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, Guardacostas de los Estados Unidos, *Alien Migrant Interdiction*, ob. cit.

19. La Sección 606 de la Ley sobre la Reforma de la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad del Inmigrante de 1996, División C de P.L. 104-208, afirma que «la Ley Pública 89-732 puede revocarse

solo por determinación del Presidente, según la sección 203(c)(3) de la Ley de la Libertad y la Solidaridad Democrática Cubana (LIBERTAD) de 1996 (Ley Pública 104-114), de que un gobierno democráticamente electo en Cuba está en el poder.» Ruth Ellen Wasem, ob. cit.

20. En 1999, los cinco grupos que encabezaban la lista de refugiados admitidos en los Estados Unidos, según su nacionalidad, eran los procedentes de Bosnia-Herzegovina, Yugoslavia, la ex Unión Soviética, Viet Nam, y Cuba. Nueve años después, Cuba continúa en el quinto lugar en esa lista, después de Birmania, Iraq, Bhután e Irán. Véase Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, *2008 Yearbook of Immigration Statistics*, ob. cit.

21. Los emigrados cubanos que reúnan los requisitos para ser elegibles, incluyendo edad, discapacidad o ceguera, o aquellos que no alcanzan los niveles de ingresos y recursos establecidos, son elegibles para recibir ingresos por concepto de seguridad social suplementaria hasta siete años después de su entrada a los Estados Unidos. En el año 2008 los beneficiados con ingresos por concepto de seguridad social pueden haber recibido hasta el máximo estipulado para beneficios federales: \$7 644 al año, y las parejas casadas haber recibido hasta \$11 472 al año.

22. Véase Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, Guardacostas de los Estados Unidos, *Alien Migrant Interdiction*, ob. cit.

23. En 2007, la oficina del congresista Lincoln Díaz-Balart anunciaba que mil profesionales médicos cubanos de los cuarenta mil que se estima están desplegados y trabajando en 68 países en misiones médicas auspiciadas por el gobierno cubano, habían sido admitidos por el programa. Véase Tal Abbady, «Hundreds of Cuban Medical Workers Defecting to U.S. while Overseas», *South Florida Sun-Sentinel*, Fort Lauderdale, 10 de octubre de 2007.

24. Véase Susan Eckstein y Lorena G. Barberia, «Grounding Immigrant Generations in History: Cuban Americans and Their Transnational Ties», *International Migration Review*, a. 36, n. 3, Nueva York, 2002, pp. 799-837.

25. Los emigrantes que trabajaban como profesionales, semiprofesionales o en puestos administrativos, por el contrario, representaban solo 9% de los 16 750 cubanos admitidos en los Estados Unidos.

26. Véase William M. Leogrande, ob. cit., p. 79.

27. Véase David Leip, *Atlas of U.S. Presidential Elections, 2010*, disponible en <http://uselectionatlas.org> (15 de marzo de 2010); y Katherine Q. Seelye, «Boy's Case Could Sway Bush-Gore Contest», *New York Times*, Nueva York, 30 de marzo de 2000.

28. Véase Philip Brenner, Patrick J. Haney y Walter Vanderbush, «The Confluence of Domestic and International Interests: U.S. Policy Toward Cuba, 1998-2001», *International Studies Perspectives*, a. 3, n. 2, Portland, 2002, pp. 192-208; Morris H. Morley y Chris McGillion, *Unfinished Business: America and Cuba after the Cold War, 1989-2001*, Cambridge University Press, Cambridge y Nueva York, 2002; Daniel P. Erikson, *The Cuba Wars: Fidel Castro, the United States, and the Next Revolution*, Bloomsbury Press, Nueva York, 2008. El presidente de la Fundación Nacional Cubano Americana señaló en una entrevista la mala interpretación que ellos habían hecho del posible impacto que tendría la escalada de este conflicto sobre el poder del lobby de dicha organización. Como señaló Francisco «Pepe» Hernández: «Todo cambió después de Elián. Cometimos el terrible error de convertirlo en una cuestión entre nosotros y Castro [...] Fuimos incapaces de entender por qué el resto del mundo no lo

comprendía. Pero cuando todo hubo terminado, realizamos una encuesta: un enorme porcentaje estaba en contra nuestra en el asunto Elián; éramos vistos como inflexibles, como personas exclusivamente interesadas en la venganza». Véase Ed Vulliamy, «Elián González and the Cuban Crisis: Fallout from a Big Row over a Little Boy», *The Observer*, Londres, 21 de febrero de 2010.

29. Véase Jorge I. Domínguez, ob. cit.

30. Daniel W. Fisk, «Cuba: the End of an Era», *Washington Quarterly*, a. 24, n. 1, Washington, DC, 2001, p. 95.

31. Véase James T. Hill, «A Time to Normalize Relations Between the U.S. and Cuban Militaries», en S. Stephens y A. Dunscomb, ob. cit.; Bantz J. Craddock y Bárbara Fick, «Security Cooperation with a Democratic and Free Cuba: What Would It Look Like?», *Cuban Affairs*, v. 1, n. 4, Miami, 2004.

32. En 1997, durante la audiencia del Comité Senatorial de las Fuerzas Armadas sobre la designación del General Charles Wilhelm como Comandante en Jefe del Comando Sur, este respondió que la única amenaza que representaba Cuba era la de la emigración como secuela inmediata de la crisis de los balseros. En el testimonio de Wilhelm y en sus respuestas a preguntas que se le formularon durante la audiencia, una parte significativa de la discusión se centró en las amenazas que representaba la inmigración ilegal desde América Latina y el Caribe, incluyendo a Cuba. Véase Senado de los Estados Unidos: El Comité concluye las audiencias sobre la nominación del General Michael E. Ryan, USAF, para Jefe de Estado Mayor, Fuerza Aérea de los Estados Unidos, Almirante Harold W. Gehman Jr., USN para Comandante en Jefe del Comando del Atlántico de los Estados Unidos y del Teniente General Charles E. Wilhelm, USMC, para Comandante en Jefe del Comando Sur de los Estados Unidos y para el grado de general, luego de haber dado testimonio los

nominados y de haber respondido a las preguntas. Documento leído en el Comité de las Fuerzas Armadas, Washington, DC, 16 de septiembre de 1997.

33. Véase Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, *Fact Sheet-Operation Vigilant Sentry*, disponible en www.piersystem.com (2 de marzo de 2007).

34. Robert Bach, «Missteps and Next Steps in U.S.-Cuba Migration Policies», en S. Stephens y A. Dunscomb, ob. cit.

35. Véase Jane Sutton, «U.S. Halts Imaginary Cubans in Security Drill», *Washington Post*, Washington, DC, 8 de marzo de 2007.

36. Catorce de los veinticuatro pasajeros solicitaron y recibieron permiso del Departamento de Seguridad Nacional para permanecer en los Estados Unidos. Los doce restantes regresaron a Cuba. Véase Daniel P. Ericsson, ob. cit.

37. Véase Phil Peters, «Issue No.5 The Imperfect Migration Accords at Work», *Cuba Policy Reports*, Arlington, 14 de julio de 2003. Los tribunales cubanos habían ordenado la ejecución de tres secuestradores, en abril de 2003, por cargos relacionados con el terrorismo en el caso de la captura de un bote de paso (*ferryboat*) en La Habana.

38. Véase Robert Bach, ob. cit.

39. Véase Ruth Ellen Wasem, ob. cit.

© ~~TRIPALAS~~, 2010