

## **EL PROCESO MIGRATORIO CUBANO HACIA ESTADOS UNIDOS: ANTECEDENTES, ACTUALIDAD Y PERSPECTIVAS ANTE POSIBLES ESCENARIOS**

**Dra. Miriam Rodríguez**  
**Centro de Estudios de Migraciones Internacionales**  
**Universidad de La Habana**

### **ANTECEDENTES.-**

Las relaciones migratorias entre Cuba y Estados Unidos aunque tienen algo más de siglo y medio de existencia, siempre han tenido un particular desarrollo, que en ocasiones las ha diferenciado de las que mantiene Estados Unidos con el resto de los países de la región.

Durante casi todo el siglo XIX, los vínculos migratorios entre ambos países no eran diferentes a los que se presentaban entre Estados Unidos y los otros países de América Latina y el Caribe.

A lo largo de todo el siglo XIX y la primera mitad del XX varios fueron los factores que llevaron a que los cubanos se acercaran a las costas de Norteamérica: a veces la simple cercanía geográfica; otras las posibilidades de lograr un empleo; también el alcance o la perspectiva de un posible desarrollo en el campo cultural; de igual modo cuando se contaba con suficientes recursos económicos, realizar estudios en sus centros educacionales; e incluso se pensaba en ese país cuando se buscaba un posible refugio ante persecuciones políticas. Cabría preguntarse si muchos de estos factores y causales no son los mismos que pudieran presentar otros países dentro de sus respectivos procesos migratorios y ser éste por tanto una característica del flujo de inmigrantes existente desde el sur hacia el norte.

Pero algo ha diferenciado este proceso entre ambos países, con relación a los vínculos que Estados Unidos mantiene con otros países de América Latina y el Caribe. A finales del siglo XIX, un hecho muy importante para Cuba dejó una impronta imperecedera en todos los marcos de relaciones entre Cuba y Estados Unidos: la intervención de Norteamérica en 1898 en la guerra de independencia que Cuba libraba contra España desde 1868, que dio lugar al inicio de un conflicto que se mantiene hasta nuestros días.

Este hecho junto a las posteriores intervenciones militares, las intromisiones económicas y políticas de Estados Unidos en Cuba principalmente durante las cinco primeras décadas del siglo XX, ha dejado una huella imborrable en la historia de Cuba y ha marcado pautas en el quehacer económico, político y social de la nación cubana.

De ahí que las relaciones migratorias entre Cuba y Estados Unidos siempre hayan tenido un sello particular; la cercanía y los vínculos de dependencia, siempre marcaron el desarrollo de este proceso.

Cuba, hasta los inicios de la década del 30 del siglo XX, era considerada un país de inmigrantes, pero la situación política, las crisis económica que se presentaron y la situación social por las que atravesaba el país llevaron a que se invirtiera este proceso y por tanto los flujos de emigrantes que salían a buscar otros horizontes, fueron mayores que los inmigrantes que llegaban a sus costas.

No siempre las intenciones migratorias tenían un carácter permanente. En muchas ocasiones tenían una perspectiva temporal, para buscar una solución a la situación que presentaban y después regresar. Los factores para emigrar casi siempre se mantuvieron siendo los mismos, aunque es posible identificar con más fuerza otra causal, la de carácter propiamente familiar, ya que algunas familias ya asentadas en territorio norteamericano, arrastraban a otros miembros asegurándole apoyo y sostén para el alcance de un empleo y mejoras económicas.

Durante toda la primera mitad del siglo XX, la situación política interna de Cuba, y más especialmente en los años de las décadas del 30 y el 50, llevaron a muchos cubanos, especialmente a los jóvenes, a buscar un refugio seguro ante las persecuciones políticas y policiales, incluso el acoso de las fuerzas represivas, que llegaban a poner en peligro sus vidas. De ahí que en la década del 50 se repitieron situaciones similares a las ocurridas a finales del siglo XIX, cuando se formaron clubes revolucionarios dentro de las comunidades de cubanos que se asentaron en Estados Unidos, principalmente en el área de la Florida, y que apoyaban la lucha por la independencia de Cuba. En este período también se constituyeron células revolucionarias que apoyaban la lucha revolucionaria contra la dictadura de Fulgencio Batista, las que en ocasiones fueron reprimidas en su accionar, alegando que Estados Unidos mantenía vínculos “oficiales” con el gobierno de Cuba y no era lógico se permitieran la realización de actividades que tenían un carácter subversivo. Un ejemplo de este proceder constituyeron las dificultades que tuvo Fidel Castro en su visita a varias ciudades de Estados Unidos en 1955, con el objetivo de reunirse con grupos de simpatizantes de la lucha contra Batista para explicarles los objetivos de lucha del movimiento 26 de julio y recibió una importante presión por parte de las autoridades norteamericanas para que su objetivo no pudiera cumplirse.

Es conocido que entre 1950 y 1958 emigraron hacia Estados Unidos unos 65 200 cubanos, que junto a los que ya residían allí y además contando a sus descendientes, llegaron a sumar una cifra de algo más de 100 mil cubanos y personas de origen cubano residiendo en ese país. En el año 58 viajaron a Estados Unidos 72 mil cubanos con visa de no inmigrante.<sup>1</sup>

Factores de dependencia de todo tipo de Cuba hacia Estados Unidos permitieron que el movimiento migratorio entre ambos países fuera relativamente fácil de realizar, así como también era bien estrecho el nivel de relaciones que se mantenía en diferentes áreas y esferas, como lo fueron los negocios, las visitas de profesionales, las presentaciones de artistas o simplemente la actividad turística. La penetración norteamericana en los sectores económico y comercial, en el campo cultural, y en la vida política y social del país provocó

---

<sup>1</sup> Fuente MINREX, pag web: [www.cubagob.cu/rel\\_est/acuerdos.htm](http://www.cubagob.cu/rel_est/acuerdos.htm)

un nivel de dependencia de Cuba hacia los EE.UU. mucho mayor que los del resto de los países de América Latina y el Caribe.

## **PARTICULARIDADES DE LAS RELACIONES MIGRATORIAS ENTRE CUBA Y ESTADOS A PARTIR DE 1959.-**

En enero de 1959, con el triunfo de la Revolución Cubana las relaciones migratorias de Cuba y Estados Unidos dieron un vuelco importante. Como resultado de este proceso se empezaron a romper gran parte de los lazos de dependencia que existían, y en lo concerniente a las relaciones migratorias el cambio que se produjo fue total. El flujo migratorio que se desencadena desde el primer momento del triunfo de la Revolución comienza a ser utilizado como factor de presión para frustrar la propia Revolución. Todos los que salen huyendo desde el primero de enero de 1959, sin papeles y sin visas, fueron de inmediato admitidos en territorio norteamericano. Se reconoce que esos primeros que arribaron a territorio norteamericano, a veces incluso utilizando yates y barcos pequeños, fueron las personas estrechamente relacionadas con la dictadura de Batista, que huyeron rápidamente del país debido a que tenían responsabilidades directas en los asesinatos y torturas cometidas durante los años de dictadura.

Posteriormente, como parte del flujo migratorio que se produjo, comenzaron a emigrar miembros de la alta burguesía nacional, afectados por las primeras leyes nacionalizadoras, así como otras personas que, aunque no estaban directamente vinculadas a la política del anterior régimen, no simpatizaron con el proceso revolucionario y optaron por abandonar el país. De igual manera, durante los primeros años de la década del 60, emigraron personas relacionadas con las empresas de capital norteamericano radicadas en Cuba y que como parte del proceso de nacionalización comenzaron a ser administradas estatalmente.

Desde los primeros momentos Estados Unidos asume posiciones hostiles hacia la Revolución Cubana. Desde la perspectiva de la actividad migratoria comienzan a darle refugio a cuantas personas querían salir de Cuba, y organizan programas especiales de ayuda sólo para cubanos, lo que se convirtió en un importante incentivo para atraer a la fuerza de trabajo más calificada del país.

La política inmigratoria que se establece es darle la categoría de Refugiado Político a todo el que llegaba, de ahí que a estos programas se les llamó Programa de Refugiados Cubanos. En Diciembre de 1960 se crea el Centro de Emergencia para Refugiados Cubanos en Miami. A todos los cubanos se les adjudicaba el status de Refugiado sin existir bases legales reales para otorgar esa condición a todos aquellos que emigraban. Su objetivo principal era dañar a toda costa la imagen de la Revolución que se construía. Estos programas recibieron durante años un financiamiento millonario proveniente principalmente de los fondos federales. Por ello puede afirmarse que los vínculos migratorios entre Cuba y Estados Unidos jugaron y aun juegan un papel esencial en la agudización de los conflictos entre ambos países y se convierten en un vehículo de agresión directa.

Estados Unidos le otorgó derechos de facilitar visas Waivers<sup>2</sup> a instituciones, entidades y personas de ese país, los que jurídicamente no tenían potestad para ello, este proceso duró desde finales de 1960 hasta 1965.

Un ejemplo importante donde se utilizó el otorgamiento de estas visas Waivers fue el caso de los 14 mil niños cubanos que fueron sacados del país a través del llamado Plan Peter Pan, niños que salieron sin sus padres y que fueron estimulados por la Iglesia Católica a que fueran enviados a Estados Unidos bajo el auspicio de instituciones religiosas. El pretexto para el desarrollo de este Plan era que Cuba le iba a quitar la patria potestad a todos los padres y de esta forma disponer de los niños, se creó así una fuerte campaña en contra de la Revolución, que tuvo consecuencias muy tristes. Algunos niños nunca más se reencontraron con sus padres en territorio norteamericano y otros cuando lo lograron ya llevaban consigo la huella imperecedera de haber pasado por instituciones y procesos de adopción que no siempre garantiza recibir el afecto filial que los padres brindan a sus hijos en esas edades del desarrollo infantil. Este proceso duró casi toda la década del 60.

Como parte de la política establecida, el gobierno norteamericano bajo la administración de John F. Kennedy firma la Ley Pública 87-510 el 28 de Junio de 1962, conocida como “Ley de Asistencia a la Migración y a los Refugiados del Hemisferio Occidental”. Esta estuvo dirigida de manera especial a beneficiar los cubanos que deseaban emigrar a EE.UU. Durante toda la década del 60 esta ley permitió la asignación de fondos financieros que garantizaron cubrir los gastos de los Programas especiales que existían para los cubanos que llegaban a territorio norteamericano, como lo fue el Programa para Refugiados Cubanos.

Por períodos comenzaron a implementar otras medidas migratorias, también dirigidas a desestabilizar el proceso revolucionario: por un lado reducen el otorgamiento de visas a personas que ya tenían intención de emigrar y por otro empiezan a incentivar las salidas ilegales, otorgando de inmediato el status de refugiado a quienes llegaban de esta manera. Estos pudieran ser considerados los primeros pasos que se dieron para la firma de una nueva Ley en 1966, que garantizaba la aplicación del status de refugiado a todo aquel cubano que arribara al país de manera ilegal.

El 2 de noviembre del año 1966 el Congreso Estados Unidos aprobó una ley especial para los cubanos dentro de la Ley de Inmigración que, por otra parte en ese año tuvo ajustes importantes para evitar el flujo de otros inmigrantes. A esta ley se le llamó “**Ley para Ajustar el Status de los Refugiados Cubanos a la de Residentes Permanentes Legales de Estados Unidos, y para otros fines**”, que fue firmada por el Presidente Lyndon B. Johnson y conocida también como **Ley Pública 89-732**. El cubano arribante que hubiera sido inspeccionado y admitido o puesto bajo palabra (parolee) en Estados Unidos después de 1959 y que hubiera estado físicamente en el país durante un año, puede ser “ajustado” por el Fiscal General como extranjero admitido legalmente para residir permanentemente. Las disposiciones de esta Ley serían aplicables al cónyuge e hijo de este extranjero.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Visa especial que se otorga a un extranjero para poder entrar a Estados Unidos, en ocasiones utilizadas para casos de carácter humanitario

<sup>3</sup> Ley Pública de Estados Unidos. 89-732

Esta ley permitió que todos aquellos cubanos que arribaron a Estados Unidos desde el año 1959 y todos aquellos que a partir de ese momento llegaran pudieran gozar de privilegios especiales, ya que se le podía otorgar la residencia permanente en el país al año y un día de estar residiendo y en menos de 3 años acceder a la ciudadanía norteamericana, si así lo deseaban, con mayores facilidades que el resto de los inmigrantes procedentes de otros países. Bajo esta ley que aun se mantiene, todos aquellos que llegan, incluso los que arriban de manera ilegal tienen la posibilidad de ajustarse, y en un año y un día acceder a la Residencia Permanente, no importando la forma ni la vía utilizada para llegar al país.<sup>4</sup>

La Ley de Ajuste Cubano, como es más conocida, es única, no existen otras similares, y fue creada especialmente para ofrecer privilegios especiales a los cubanos al llegar a Estados Unidos y por encima del resto de los emigrantes procedentes de diversos países y continentes. De acuerdo con la misma los cubanos son los únicos inmigrantes, que sin importar la forma y la vía utilizada para arribar, pueden de forma inmediata y automática recibir el Permiso de Trabajo, sin necesidad de presentar una Declaración Jurada de Manutención (Affidavit of Support) para recibir su residencia legal. Además, obtienen un número de seguridad social, beneficios públicos de alimentación y alojamiento, bien diferente a lo que ocurre con cualquier otro inmigrante que solicite residir en Estados Unidos. Tampoco para este proceso requieren de abogados ni hacer gastos extras.<sup>5</sup>

Es por tanto comprensible el impacto que esta ley tiene para todos aquellos cubanos que desean emigrar a quienes les es imposible llegar a obtener una visa para realizar un viaje de manera legal. Es, por sí misma, una ley incitadora y desestabilizadora para el país emisor.

Aunque las “facilidades” para emigrar legalmente han estado presentes, el otorgamiento real de visas ha continuado siendo un factor de presión utilizado por Estados Unidos para crear focos de tensión en Cuba a partir de la existencia de un potencial migratorio y el conocimiento que tiene la persona que desea emigrar, de que será admitido si llega ilegalmente a las costas o a la frontera de Estados Unidos.

Todos estos factores de presión dentro del propio proceso migratorios ha convertido al tema en un componente esencial del conflicto histórico entre los dos países, y es por ello que en este proceso no se ha podido siempre avanzar todo lo necesario.

A lo largo de todos estos años de conflicto se han producido etapas dentro de las relaciones migratorias en los que se ha logrado establecer momentos de acuerdos entre ambos países.

Cabe destacar que cada uno de estos momentos en que se han alcanzado acuerdos en el tema migratorio, siempre han estado precedido por difíciles y peligrosas situaciones entre los dos países que incluso ha puesto en peligro el clima de normalidad en la región, situaciones éstas que siempre han sido desencadenadas a partir de medidas aplicadas por Estados Unidos como parte de la política de hostilidad desarrolladas contra Cuba.

---

<sup>4</sup> Aja Antonio, Rodríguez Miriam. La Ley de Ajuste Cubano. Antecedentes y Particularidades. CEMI 2000

<sup>5</sup> Rodríguez Miriam. Las Relaciones Cuba-Estados Unidos: Migración y Conflicto. CEMI 2003

El primero de estos momentos ocurre en Diciembre de 1965 cuando se inician negociaciones para analizar el problema migratorio surgido en ese año, donde participan el gobierno cubano y los representantes norteamericanos de la Embajada Suiza en La Habana. A partir de estas conversaciones se logra la firma de un Memorandum de Acuerdo, que permitió la implementación de un puente aéreo entre Cuba y Estados Unidos. Los motivos principales para regular este flujo era el proceso de reunificación familiar de los cubanos con su familia que ya estaba en Estados Unidos.

Este hecho se produce cuando a partir de agudizarse la interrupción del flujo migratorio legal, que trajo como consecuencia la acumulación de un potencial migratorio sin salida por esta vía, se comienzan a incentivar las salidas ilegales, y los que llegaban eran recibidos sin problemas en ese país. Esta aceptación estuvo acompañada por una intensa propaganda incitadora, que a fin de cuentas ponía en riesgo la vida de los participantes. La solución del gobierno cubano fue autorizar la recogida de los familiares en embarcaciones seguras por el Puerto de Camarioca ubicado en la costa norte de la provincia de Matanzas.

A finales de Diciembre de 1980 se produce el segundo momento de intercambio sobre temas migratorios entre ambos países. El 22 y 23 de ese mes, se da inicio a un conjunto de reuniones entre representantes cubanos y norteamericanos para discutir lo ocurrido durante las salidas masivas por el puerto del Mariel. En la primera de estas reuniones que se desarrolló en New York, se indicó que era posible llegar a un acuerdo para que las salidas de cubanos se hiciera de forma legal y ordenada. Como parte de estos acuerdos los norteamericanos se comprometieron a otorgar una cuota de hasta 20 mil visas anuales para emigrantes cubanos, y a aceptar una cuota adicional entre 6 mil a 7mil visas para expresos y sus familiares, pero expresaron la necesidad, bajo la condición del acuerdo, que Cuba aceptara el regreso de aquellos que ellos consideraban excluibles, esto es, los no admitidos en Estados Unidos<sup>6</sup>.

Este proceso de conversaciones duró entre 1980 y 1984, ya que se crearon contradicciones en torno a la forma de seleccionar a las personas excluibles que debían ser devueltos a Cuba. Durante 1982 y 1983 quedaron trunca estas conversaciones y en julio de 1984 se produce un nuevo encuentro entre Estados Unidos y Cuba en New York, y en el que de nuevo los temas tratados se referían principalmente a los considerados excluibles. La parte cubana mostró como interés principal en estas conversaciones la necesidad de que se establecieran reales compromisos para evitar la admisión de los que entraran de manera ilegal al territorio norteamericano. Pero no es hasta el 14 de Diciembre de 1984 que se firma un acuerdo de Normalización de Relaciones Migratorias entre Estados Unidos y Cuba. Para Cuba esta posibilidad de firmar unos acuerdos traía consigo cumplimentar un interés expreso de normalizar este flujo migratorio desde posiciones seguras, dando las facilidades de emigrar a aquellas personas contempladas dentro del potencial existente con intenciones de salir del país.

El permitir que emigraran hacia Estados Unidos a través del Puente de Mariel, todas las personas que deseaban emigrar y sin que se les otorgara visa y utilizando para ello los barcos que venían a recoger a familiares y amigos, fue el detonante que llevó a Estados

---

<sup>6</sup> Idem 1

Unidos a sentarse a conversar con Cuba. Por un lado la disminución de las salidas por vía legal de las personas que querían emigrar, al haber cerrado Estados Unidos el puente aéreo de Varadero y por otro el aumento del incentivo de hacerlo por la vía ilegal junto al incremento de las campañas de propaganda contra Cuba, fueron los factores que provocaron la crisis migratoria del año 80.

Los años de 1985 a 1987 los acuerdos quedaron trancos ante la denuncia de Cuba de las transmisiones ilegales que realizaba Estados Unidos hacia Cuba a través de Radio Martí<sup>7</sup>, transmisiones que se utilizaban para lanzar campañas de propaganda en contra de Cuba. Posteriormente estos acuerdos se restauraron en 1987, con la firma de un nuevo acuerdo migratorio que reanudaba el de 1984 e iniciaba las conversaciones sobre el tema de las transmisiones radiales hacia Cuba

El tercer momento se produce durante la llamada “crisis de los balseros” en 1994. Entre el 1ro y el 9 de septiembre Estados Unidos sostiene una nueva ronda de conversaciones con la parte cubana en New York, de cuyo resultado se acordó firmar un nuevo acuerdo migratorio con el objetivo de normalizar y regular la migración cubana hacia Estados Unidos de forma ordenada, legal y segura.

En el Comunicado Conjunto emitido ambas partes se comprometen a tomar medidas efectivas, en todo lo que esté a su alcance, para oponerse e impedir el uso de la violencia por parte de toda persona que intente llegar o que llegue a los Estados Unidos desde Cuba mediante el desvío forzoso de aeronaves y embarcaciones. A su vez la parte norteamericana se comprometió a no permitir entrar en su territorio a los emigrantes rescatados en el mar y a llevarlos a instalaciones de refugio fuera de los Estados Unidos; y a discontinuar su práctica de otorgar la admisión provisional a todos los emigrantes cubanos que llegasen a territorio de los Estados Unidos por vías irregulares. Se acuerda además que se otorgaría un mínimo de 20 mil visas anuales y se establece la categoría de sorteo especial para Cuba, vía por la cual se pueden presentar nuevos casos de personas con intenciones de emigrar hacia Estados Unidos. La creación de este sorteo le dio la oportunidad a los Estados Unidos de hacer un levantamiento del potencial migratorio y de ser selectivo, en términos de edad, raza y calificación profesional de aquellos cubanos que desean emigrar y a partir del mismo, contar con la posibilidad de seleccionar a unos y no a otros.<sup>8</sup>

En Mayo de 1995 se realiza una nueva ronda de conversaciones en las que se precisan más algunos pormenores de tipo migratorio. Se firma entonces la llamada Declaración Conjunta, como acuerdo complementario al firmado en septiembre de 1994, en el que se acuerda la admisión paulatina en número de no más de 5 mil dentro de las 20 mil visas de un grupo de cubanos que estaban en la Base Guantánamo y que habían sido interceptados en alta mar durante los hechos de agosto de 1994.. Con estas nuevas precisiones de los acuerdos se trataba de limitar al máximo el éxodo ilegal por vía marítima y se establece el compromiso por la parte norteamericana de devolver a todas aquellas personas interceptadas en el mar. La parte cubana se compromete a no tomar medidas alguna contra

---

<sup>7</sup> Emisora radial orientada especialmente a promover la subversión en Cuba, forma parte de la Oficina de Transmisiones para Cuba, que dirige y nombra sus funcionarios directamente la Casa Blanca.

<sup>8</sup> idem 5

los emigrantes devueltos como consecuencia de su intento de emigración ilegal y apoyarlos en su traslado a sus lugares de origen lo antes posible.

Para explicar las razones por las que se produce esta nueva crisis migratoria en los años 93 y 94, es importante destacar que entre 1985 a 1994 de alrededor de 100 mil personas que debían recibir visas, según se reflejaba en los acuerdos 1984, sólo 11 222 personas pudieron emigrar legalmente, este fue el número de visas otorgados en estos 9 años. Esto demuestra que el gobierno norteamericanos nunca cumplió con lo estipulado en estos acuerdos, pero por otro lado sí continuó intensificando su campaña para cada día más cubanos utilizaran métodos ilegales para emigrar, en especial personas que deseaban reunirse con sus familiares radicados en Estados Unidos. De ahí que se fomentaran nuevos focos de tensión. Los cubanos que arribaban a las costas norteamericanas utilizando la vía ilegal eran recibidos con los brazos abiertos e incluso en muchos casos como “héroes”, ya que eran considerados como refugiados políticos y se acogían a los preceptos que contemplaba la Ley de Ajuste Cubano.

A partir de esta firma de los acuerdos de 1994 y 1995 se establece la costumbre de realizar rondas de conversaciones dos veces al año, alternando los lugares entre New York o La Habana, en las que se evalúa la marcha del cumplimiento de los estipulado en los acuerdos y se proponen posibles nuevos puntos en las agendas de encuentros.

### **LAS RELACIONES MIGRATORIAS ENTRE CUBA Y ESTADOS UNIDOS EN EL MOMENTO ACTUAL.-**

Durante todos estos años desde 1995, en que se ha evaluado la marcha de los acuerdos, estos se han ido cumplimentando. Se puede decir que de forma regular han cumplido con el otorgamiento del mínimo de 20 mil visas, aunque la parte cubana ha tenido que hacer alertas al respecto, como fue el caso de la denuncia del Ministro de RR.EE de Cuba, Felipe Pérez Roque, en mayo de 2003, ante el flagrante incumplimiento por la parte norteamericana que demostraba una abierta intencionalidad por incumplir este aspecto de los acuerdos que hubieran podido provocar una nueva crisis migratoria con las consiguientes afectaciones para la seguridad de Cuba ante las amenazas abiertas del gobierno de los EE.UU. en este sentido.

Estos acuerdos no pueden verse únicamente bajo la óptica del otorgamiento o no de las 20 mil visas, lo cual no deja por ello de ser un elemento clave. Forman parte importante la discontinuación de la práctica de otorgar la admisión a todos los emigrantes cubanos que lleguen territorio norteamericano por la vía ilegal, lo cual se ha manifestado a través de la continuidad en la aplicación de la Ley de Ajuste Cubano y la llamada “política de pies secos y pies mojados”, que constituyen las principales causas de la violación de estos acuerdos.

Otro aspecto importante dentro de los acuerdos es el evitar el uso de la violencia para emigrar, en el que Cuba ha tenido que insistir en forma recurrente con EE.UU para que cumpla realmente ese compromiso al haber vuelto aparecer como una modalidad para la



emigración a EE.UU. No fue hasta el enjuiciamiento de los secuestradores de los aviones DC-3 y AN-24 el pasado año, que las autoridades norteamericanas han comenzado a tomar medidas contra los perpetradores de este tipo de actos violentos..

Se debe destacar que el tráfico ilegal de personas se ha convertido en una de las modalidades utilizadas principalmente en los últimos dos años para el desarrollo de las salidas ilegales, que ha puesto en peligro la normalización del cumplimiento de los acuerdos.

Ambos temas han sido muy controversiales, ya que Estados Unidos no ha actuado en correspondencia con lo estipulado. No han sido devueltos para ser juzgados en Cuba los traficantes de personas, ni los secuestradores de naves; de igual modo no siempre los han juzgado ellos, ni tampoco se han devuelto siempre a todas las personas que han utilizado esta modalidad para emigrar ilegalmente de Cuba.

Todas las personas que pisan territorio norteamericano, bajo el principio de “pies secos, pies mojados”, son acogidos en el país a partir de lo que plantea La Ley de Ajuste Cubano, ley que mantiene vigencia y que conspira grandemente dentro del normal desarrollo del proceso migratorio entre ambos países.

De ahí que permanezca como un foco de tensión todas estas irregularidades.

Por su parte, Cuba ha cumplido fielmente todos los aspectos que le competen. De igual modo Cuba siempre ha insistido en la importancia de ampliar el marco de las conversaciones y ha solicitado incluir otros nuevos puntos relacionados con el tráfico de narcóticos, el tema del terrorismo, el tráfico ilegal de personas y los secuestros de naves aéreas y marítimas. Estos dos últimos aspectos han sido motivos de agudización de las tensiones entre ambos países.

En Enero del 2004 y bajo la presión de los grupos cubanoamericanos de extrema derecha, los Estados Unidos suspendieron la ronda de conversaciones correspondiente al segundo semestre del 2003 y que estaba inicialmente planificada para el mes de enero de 2004. Esta acción constituyó un duro golpe a los acuerdos que puede poner en peligro su cumplimiento a pesar de la insistencia de la parte norteamericana de mantener el cumplimiento de los mismos. Debe recordarse que estas rondas constituye el único marco de intercambio entre las autoridades de ambos países y de revisión de la marcha de los acuerdos migratorios.

Es conocido además que es interés de los grupos de extrema derecha que se suspenda el Acuerdo Migratorio y con ello crear un verdadero foco de tensión en el marco bilateral que conlleve a una nueva crisis migratoria que permita avanzar en la escala de la hostilidad en la política agresiva de Estados Unidos hacia Cuba, dentro de la que no se descarta la agresión armada.

El tema de los Acuerdos Migratorios constituye uno de los temas de conflicto entre la Administración norteamericana y la ultraderecha cubanoamericana. Desde su firma en 1994 durante la administración de Bill Clinton, el gobierno norteamericano recibió una fuerte crítica por parte de estos elementos. El Presidente Bush ha recibido una fuerte

presión para su eliminación y las campañas no han cesado para conformar una provocación, en el tema migratorio e incluso se han producido reacciones agresivas ante la devolución a través de Guardacostas norteamericanos de inmigrantes ilegales cubanos.

Dentro de sus relaciones con la ultraderecha cubanoamericana y como vía de incremento de las hostilidades, en el plano de la retórica, el Presidente Bush en su discurso del 10 de Octubre del 2003, que fue transmitido por Radio Martí<sup>9</sup>, prometió por primera vez “incrementar el número de nuevos inmigrantes que se reciben cada año”. Igualmente dijo que “informarán mejor a los cubanos de las muchas vías para ingresar segura y legalmente a los EU”. Se refería a los inmigrantes legales para, según él, “asegurar que los cubanos que huyen de la dictadura no arriesguen sus vidas en el mar”.

Es importante tener en cuenta que estas promesas de Bush de elevar el número de inmigrantes legales cubanos tendrían que ser negociadas con el gobierno cubano a través de los Acuerdos Migratorios y justamente la última ronda de conversaciones fue suspendida por Estados Unidos.

Este es el panorama del momento actual en el marco del proceso de relaciones migratorias entre ambos países.

La agudización de las tensiones por etapas, es lo que ha caracterizado el accionar de las diferentes administraciones norteamericanas a lo largo de todo el proceso revolucionario. La existencia de la política de bloqueo contra Cuba se ha mantenido por más de cuatro décadas tanto en administraciones demócratas como republicanas. Y dentro de la implementación de la política de bloqueo, unida a las otras medidas de hostilidad desarrolladas contra Cuba, una parte importante de ellas han estado formando parte las relaciones migratorias entre ambos países y todo el proceso por el que ha transitado.

La Administración del republicano George W. Bush, ha sustentado e intensificado su política de hostilidad hacia Cuba, habiendo desarrollado acciones concretas para no afectar sus relaciones con la ultraderecha cubanoamericana del Sur de la Florida. Es conocido que todas estas acciones están muy relacionadas con la campaña de reelección en la que está enfrascado el Presidente, con vistas a no perder ese estado en las elecciones de noviembre del 2004.

De resultar reelecto el Presidente Bush, la historia de agresividad contra Cuba ha demostrado que es muy improbable que se den lugar medidas de flexibilización de su política hacia Cuba y mucho menos sea posible el levantamiento del bloqueo. De ahí que nuestras propuestas de escenarios tengan en cuenta estos importantes antecedentes.

No se analiza en este trabajo con la profundidad que se requiere, las posibilidades y potencialidades existentes en estos momentos de generarse nuevas provocaciones alrededor del tema migratorio, tendientes a crear un clima propicio que conlleve a una intervención armada de Estados Unidos en Cuba, aunque esto constituye, en especial en esta administración, una situación presente, y que no se puede descartar.

---

<sup>9</sup> idem 7

## POSIBLES ESCENARIOS

Nuestra propuesta de escenarios tiene que tener muy presente el tipo de administración que esté en la Presidencia, tomando en cuenta que estamos en un año electoral y diferentes elementos no se deben de dejar de considerar.

En primer lugar está el hecho de que Cuba no constituye un aspecto esencial dentro de la política exterior de Estados Unidos, sino que se ve más como parte especial de la política doméstica de ese país a partir principalmente de la existencia del enclave cubano en el sur de la Florida.

En segundo lugar es necesario considerar el hecho de que han existido algunas diferencias en las formas en que las distintas administraciones han implementado su política hacia Cuba, política que no ha dejado nunca de ser hostil, pero que ha tenido particularidades en una u otra administración.

En tercer lugar, las relaciones entre la administración norteamericana y los distintos grupos de cubanoamericanos existentes principalmente en el Sur de la Florida han tenido diferentes matices, aunque en algún sentido también siempre han mostrado compromisos con sectores de la ultraderecha. De igual modo no se puede dejar de considerar que la administraciones demócratas han recibidos más críticas procedentes de los grupos ultraconservadores cubanoamericanos.

A pesar de todo lo planteado y tomando en cuenta todos los antecedentes históricos, consideramos muy improbable que en un corto o mediano plazo se levante la política de bloqueo de Estados Unidos hacia Cuba. Pero aun así trataremos de argumentar hacia donde podría encaminarse la posible política de Estados Unidos hacia Cuba y en especial su impacto en el marco de las relaciones migratorias.

Sobre estas premisas conformamos propuestas en tres escenarios diferentes:

- De ganar la administración republicana la reelección presidencial.
- De ganar el partido Demócrata la presidencia.
- De agudizarse la hegemonía de Estados Unidos en las confrontaciones bélicas.

### **1.- Si es reelegido el Presidente George W. Bush.**

Bajo esta premisa, consideramos que los cambios en la conformación de su política hacia Cuba no van a estar presentes. Su política de hostilidad va a variar muy poco, especialmente, entre otras cosas, debido a los compromisos existentes entre la administración y la ultraderecha cubanoamericana; así como al pensamiento político ultra conservador que caracteriza a esta Administración, a su Presidente y sus principales figuras.

Los anuncios que hiciera el propio Presidente a finales del 2003 en torno al tema migratorio, podrían tener el objetivo de generar expectativas falsas en los emigrantes potenciales cubanos, todo ello con el fin de promover disgusto entre estas personas e incluso estallidos sociales dentro de Cuba. Lo anunciado como política a seguir no rompe realmente con lo estipulado en los acuerdos. Por otro lado continúan siendo selectivos en el otorgamiento de visas de entrada, muchas de las personas que solicitan la emigración no clasifican con requisitos para hacerlo y sólo tendrían la posibilidad de lograrlo a través de la emigración ilegal, y además Estados Unidos no ha mencionado que tenga previsto eliminar la Ley de Ajuste Cubano ni de discontinuar la aplicación de la política de pies secos y pies mojados. Sólo a través de la vía ilegal tendrán la posibilidad de emigrar y ser admitidos bajo la Ley de Ajuste.

En este sentido el escenario también preve que es muy difícil que la administración ceda ante las demandas de la ultraderecha para eliminar los acuerdos migratorios, ya que una salida masiva va en contra de las tendencias actuales de la política migratoria de Estados Unidos, política muy bien definida y que toma muy en serio todo lo concerniente a la Seguridad Nacional de Estados Unidos sobre todo a partir de los sucesos del 11 de septiembre de 2001.. Considérese en este sentido que a Bush no le interesa tener un conflicto mayor en la región del Caribe, el cual no pueda controlar con sus fuerzas.

Ante el posible escenario de una reelección presidencial por parte de Bush, y de antes no haberse producido una provocación que desencadene acciones fuertemente agresivas, consideramos que a la larga no se tome en cuenta los reclamos de la ultraderecha y que continúe la aplicación de los acuerdos, en el otorgamientos del número de visas mínimas para la migración legal y que se mantenga la política de pies secos y pies mojados en el caso de los inmigrantes ilegales. Para contentar a la ultraderecha podrían mantener suspendidas las conversaciones oficiales, por un tiempo y posteriormente reanudarlas cuando las condiciones les sean más favorables. Se pueden esperar también continuar con la manipulación en la fecha del otorgamiento de las visas, como se hizo en el 2003, para generar presiones migratorias dentro de Cuba, todo ello en función de sus objetivos hacia la ultraderecha.

## **2. - De ganar las elecciones el Partido Demócrata.-**

Por supuesto dentro de este escenario se contempla el triunfo del hasta ahora seguro candidato del partido Demócrata, posiblemente John Kerry.

Para todos son conocidos los avances que han tenido las propuestas de flexibilización de la política norteamericana hacia Cuba principalmente provenientes de algunos sectores demócratas y republicanos así como también de parte de otros sectores cubanoamericanos que no abogan por un conflicto armado entre Cuba y Estados Unidos.

Las propuestas de flexibilización que avanzaron de manera considerable en el 2003 tanto en la Cámara como en el Senado estuvieron dirigidas a la liberación de los viajes de norteamericanos a Cuba y a favorecer el aumento de las ventas de medicinas y alimentos a Cuba. Estos aspectos están muy relaciones con la política de bloqueo, así como también

con las otras leyes y enmiendas que el Congreso de Estados Unidos ha aprobado a lo largo de estos años, nos referimos principalmente a la Ley Torricelli y a la Helms-Burton.

Las administraciones demócratas generalmente han estado a favor del establecimiento de acuerdos migratorios.

En la reciente campaña electoral iniciada por el partido Demócrata, el tema de la suspensión de los acuerdos entre Cuba y Estados Unidos, u otro aspecto que particularice las relaciones migratorias entre ambos países, no ha sido tomado en cuenta hasta el momento.

A partir de estas precisiones es posible considerar que a una nueva administración en la Casa Blanca no le sea prioridad la suspensión de los acuerdos existentes, sino por el contrario trataría que estos permanezcan como han sido concebidos, de igual modo evaluaría positivamente la conveniencia de reanudar las conversaciones migratorias entre ambos países y que habían estado suspendidas por el anterior gobierno.

A una administración que comienza no le interesa crear nuevas fuentes de conflictos, ya que su interés es afianzarse en el poder y comenzar a establecer las bases de su gobierno.

Sin embargo, en el caso de que se produjera alguna flexibilización en la política hacia Cuba dentro del tema migratorio lo primordial para Estados Unidos sería garantizar la existencia de un flujo migratorio ordenado y normado, basado en la Ley Migratoria que rige en ese país en estos momentos. Los acuerdos alcanzados en las conversaciones del 1994-95 garantizan el desarrollo de un flujo de este tipo, y existiendo las rondas de conversaciones semestrales se garantiza el control de lo que le corresponde a cada parte. De igual modo en estas rondas de conversaciones sería posible avanzar en el análisis de otros temas de interés para los dos países. De ahí que consideramos que esta sería la prioridad de esta administración en torno al tema migratorio, por lo menos en los primeros años de su gobierno.

### **3.- De agudizarse la hegemonía de Estados Unidos en las confrontaciones bélicas.**

La existencia de diferentes conflictos armados en varias regiones del mundo es lo que lamentablemente caracteriza el clima actual. Después de los atentados de Septiembre 11 del 2001, donde se puso de manifiesto una fuerte actividad terrorista, la respuesta ha sido elevar las acciones agresivas y hostiles contra diferentes pueblos y la justificación es que se reacciona al terror infringiendo terror. Esta respuesta enrarece considerablemente cualquier escenario. En el análisis de tales hechos nos lleva a considerar las consecuencias que pudieran tener un escenario donde la posibilidad de una agudización de esta confrontación se desarrolle.

Ante el desarrollo a la vez de diferentes conflictos armados de gran intensidad en una o en varias regiones, las reacciones pueden producirse en cadenas y fácilmente se puede reaccionar a provocaciones sin pensar en las consecuencias que pudieran traer.

En tales circunstancias no se respetaría ningún acuerdo. Flujos de migrantes pudieran desencadenarse, convertidos muchos en refugiados que huyen de estas confrontaciones.

Ante la agudización de las tensiones entre Cuba y Estados Unidos, a partir de una fuerte provocación e incluso una agresión directa, sería muy posible que los acuerdos migratorios quedaren trancos, se eliminara el otorgamiento de las visas, así como la existencia de los vuelos. Esta situación pudiera incluso producir en un inicio algunas salidas masivas, lo que provocaría una crisis migratoria. Pero ante la agudización aun mayor de las tensiones no sería probable que se mantuviera un flujo ilegal, habría un fuerte control de fronteras con consecuencias impredecibles.

Este por supuesto sería el escenario más difícil, ya que no se podría calcular las consecuencias que tendría tanto para nuestro país como para la región en general.

Por supuesto esto implicaría que la administración Bush sea la que gane las elecciones y con ello continúe manteniendo e intensificando su hostilidad y su política terrorista en varios países de la región.

Para este escenario los acuerdos dejarían de estar presentes.

## **CONCLUSIONES**

Desde el siglo XIX han existido relaciones migratorias entre los dos países, incluso Estados Unidos ha sido desde entonces el principal destino de la emigración cubana.

El permanente flujo de migrantes de un país a otro fue creando lazos importantes que fortalecieron el marco de vínculos tanto en las esferas comerciales, como en las culturales, por sólo mencionar dos.

Desde su inicio hasta mediados del siglo XX los vínculos migratorios entre ambos países no eran muy diferentes a los que se presentaba entre Estados Unidos y los restantes países de América Latina y el Caribe.

En el caso de Estados Unidos y Cuba países muy cercanos geográficamente, situaciones particulares han determinado que las relaciones que se establecieron entre ellos hayan tenido un sello muy particular, marcado por situaciones de fuerza de Estados Unidos sobre Cuba, que ha provocado la existencia de conflictos a lo largo de muchísimos años y que se agudizaron después del triunfo de la Revolución Cubana.

El tema migratorio ha constituido en toda la etapa revolucionaria un instrumento de la política hostil de Estados Unidos hacia Cuba, por lo cual las relaciones migratorias han atravesado distintos momentos de crisis durante estos 45 años, después de cada uno de los cuales se han logrado conversaciones entre los dos países e incluso acuerdos migratorios.

Con los últimos acuerdos migratorios establecidos se llegó a un momento de un intercambio coherente, donde se sentaron las bases para avanzar en el marco de otros aspectos relacionados con el tema migratorio. El establecimiento de rondas de conversaciones semestrales brindaba la posibilidad de comenzar incluir otros aspectos y tener el espacio de debatir desde posiciones de iguales temas de interés común para ambos países, las cuales están interrumpidas en este momento por decisión del gobierno norteamericano.

La política de hostilidad de Estados Unidos hacia Cuba, incentivada durante los años de la administración Bush ha puesto en peligro el normal desarrollo de las relaciones migratorias entre ambos países, debido a que desde posiciones de fuerza es muy difícil lograr avances, no se logra un clima de diálogo y por el contrario se está a expensa de agravar más aun la situación existente.

De recuperar el espacio de debate y evaluación que permiten las conversaciones migratorias, sería beneficioso introducir análisis sobre temas que constituyen focos de discordia y contradicción, como es el caso de la Ley de Ajuste Cubano, así como otros aspectos de interés.

Bajo las circunstancias actuales no es posible esperar avances en la flexibilización en la política de Estados Unidos hacia Cuba.

Solamente se vislumbra alguna posibilidad de flexibilización a largo plazo con un triunfo de los demócratas, aunque este no es un tema prioritario ni ha sido mencionado aun en las campañas electorales.

Existiendo estas circunstancias, las relaciones migratorias entre ambos países no estarían marcadas por situaciones económicas diferenciadas, ni por situaciones de reunificación familiar. Pudieran ser entonces relaciones similares a las existentes entre unos u otros países

No se debe descartar la posibilidad de una agudización de los conflictos ante una continuidad del gobierno republicano con el agravante de un escenario de mayor incremento de conflictos armados en el mundo provocados por estados Unidos.

Marzo del 2004