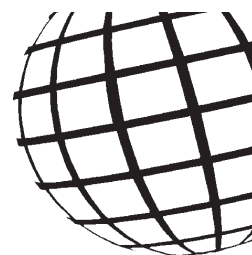


# Las figuras jurídico políticas de la migración cubana a Estados Unidos: 1989 a la actualidad (Segunda parte).



Lila García.\*

La relación entre los Estados Unidos y Cuba en materia migratoria puede ser dividida en cuatro grandes actos: (i) período 1959-1979; (ii) 1980-1989; (iii) 1989-2001; (iv) 2001 a la actualidad, donde cada uno cierra con acontecimientos de ruptura que determinaron la composición como especialmente la calificación y tratamiento jurídicos estadounidenses. Por caso, son "exiliados" por autopercepción y "refugiados políticos" según las leyes estadounidenses durante el período 1959-1979<sup>1</sup>, términos que se abandonan a raíz de la salida de los *marielitos* en el año 1980, algunos de los cuales (los declarados "elegibles") serían, en lo que fue una constante, inmigrantes privilegiados. Como lo afirma Pastor (1983:98), "*although the U.S. has welcomed refugees from many countries, Cuba is in a category by itself; during the last two decades, it has been U.S. policy to invent new categories to accommodate all arriving Cubans*"<sup>2</sup>.

Sin embargo, esta situación sufre un primer revés de envergadura con la caída de la URSS y la situación de asfixia que se intenta crear en Cuba, lo cual produce una masiva salida de la isla que se conoció como "crisis de los balseiros". Es en este punto donde retomamos el trabajo publicado en el número anterior de esta misma Revista para abarcar hasta la actualidad.

## 3. Tercer acto (1989-2001): el Período especial y la crisis de los balseiros.


*"If anybody is injured, I want it to be the Cubans—not civilians and not your men"*  
**Bill Clinton, 1980.**

---

\* Alumna de la Maestría en Relaciones Internacionales - UNLP

<sup>1</sup> Si bien el Programa de Refugiados Cubanos estuvo formalmente en vigencia hasta el año 1975, las variaciones sustanciales se produjeron, tal como lo explicáramos en la primera parte, con la salida masiva de cubanos por Puerto Mariel.

<sup>2</sup> "aunque los Estados Unidos han dado la bienvenida a refugiados de varios países, Cuba es una categoría en sí misma; durante las últimas dos décadas, la política estadounidense ha sido inventar nuevas categorías para acomodar a todos los llegados de Cuba".

En momentos en que los III y IV congresos del Partido Comunista Cubano celebrados en 1986 y 1991 discutían distintas formas de aggiornar el régimen de propiedad, las expresiones culturales "controladas", la participación en el gobierno y algunos otros etcéteras detectados como necesidades nacionales y conocidos como "política de rectificación", la caída del régimen soviético deja a Cuba desarticulada en sus líneas de crédito, mercados y fuentes de abastecimiento: *entre 1991 y 1993 la economía cubana cayó entre el 35 y el 50%.<sup>3</sup> Incluso, ha sido estimada como más severa que la norteamericana de los años treinta, corolario lógico si se considera que el 85%*  *del comercio exterior cubano se hallaba vinculado a los países del bloque -*

Pacto de Varsovia y Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) mediante- y, en particular, en la organización económica interna de la isla. Como imagen, la asociación de lo que se denominó *Período Especial "en tiempos de paz"* con una población cubana desplazándose en bicicleta (tal como lo muestra la cinematografía que retratan la época) no se debe simplemente a un ahorro de recursos energéticos: los medios de transporte se recibían fundamentalmente del campo socialista, en particular, mediante facilidades de pago (Castro Mariño, 2006).

En lo económico, esta situación provocó la apertura al dólar, generando lo que todavía hoy persistiría como una de las interrogantes actuales sobre el futuro del régimen político en la isla: el crecimiento de una sociedad en dos velocidades y la aparición de los síntomas, especialmente sociales, que esto generó. Como lo afirman diversos analistas (Elorza, 2000) "el resultado ha sido una Cuba dual, donde la divisoria entre dos conjuntos sociales cada vez más separados viene dada por el acceso al dólar. Sin hablar de los miembros de la clase dirigente que puedan tener legal o ilegalmente ingresos en dólares por su vinculación con las inversiones extranjeras"; asimismo, a una "nueva clase obrera" surgida de la actividad del turismo, se suman los ingresos por actividades ilegales indirectamente asociadas (el *jineterismo*) y que reciben remesas de parientes de los Estados Unidos y, en menor medida, de España.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> La bipolaridad emergente de la Segunda Guerra Mundial provocó una lectura del nuevo orden que llevó a los países a un acercamiento o bien directamente alineamiento con uno u otro bloque, alineación que, como contrapartida, tenía importantes resultados económicos. En el caso de Cuba, la pugna estaba dada por formar parte de lo que Zeraoui (2000:106) denomina "zona de seguridad" de los Estados Unidos: es parte de la periferia pero debido a su importancia (en este caso, geoestratégica), reviste una prioridad especial.

<sup>4</sup> En la primera parte de este trabajo referimos el impacto económico que la economía "en verde" tiene en la isla: turismo y remesas desde los Estados Unidos son las principales fuentes de ingreso de la isla.

*Este BACKGROUND determinó que las razones políticas de la primera ola migratoria fueran reemplazadas por otras originadas en las paupérrimas condiciones vividas durante este período. Por si ello fuera poco, el embargo estadounidense reforzado por la CUBAN DEMOCRACY ACT<sup>5</sup>, o más conocida por LEY TORRICELLI DE 1992 (la cual llevaría a Castro “to [the President] KNEES IN SIX MONTHS”),<sup>6</sup> generó una situación de asfixia cuya salida a corto plazo provocó una de las migraciones más sonadas de la historia, incluido el conocido caso de Elián González. En su aspecto subjetivo, un estudio realizado por la Universidad de la Habana en el año 1993 muestra que el 83% de los balseiros interceptados por el Gobierno manifiesta, todavía, estar buscando “refugio” (en el original: “to be seeking refuge”) en los Estados Unidos para ayudar económicamente a su familia.<sup>7</sup> De esta manera, la migración mayormente legal y de personalidades de la oposición (o al menos de la posición económica o educativa) se transformó en una salida masiva e improvisada por personas de más baja calificación, cuyo pico máximo, en 1994, fue conocido como “crisis de los balseiros”.<sup>8</sup>*

Ya en marzo de 1990, los Estados Unidos de Bush habían establecido oficial y públicamente cuál sería la nueva política hacia Cuba cuando el Secretario Adjunto de Estado para Asuntos Interamericanos, Bernard Aronson, la definiera así en un discurso: “Si Cuba celebra elecciones totalmente libres y justas bajo supervisión internacional, respeta los derechos humanos y deja de subvertir sus vecinos, nosotros podemos esperar que mejoren significativamente las relaciones entre nuestros dos países” (Alzugaray, 2000). A diferencia de los “open heart and arms” que anunciara Washington para los marielitos, el Presidente anunció su intención de frenar la inmigración ilegal y ordenar a los Guardacostas

---


5 Esta ley fue firmada por Bush a principios de 1992 pero finalmente impulsada y aprobada bajo la administración Clinton en octubre del mismo año.

6 Esta ley significa la aplicación extraterritorial de la ley estadounidense, por la cual ninguna empresa extranjera podía mantener relaciones comerciales con Cuba. Como lo grafica Hoffman (1997) “ni una fábrica de Coca Cola en México, ni una filial de General Motors en Gran Bretaña podían mantener relaciones comerciales con Cuba. Según sus términos, reconoce que la caída de la URSS provee a Estados Unidos y a la comunidad democrática internacional la oportunidad sin precedentes de promover una transición pacífica hacia la democracia (Sec. 1702.6), dejando en claro para otros países que en la determinación de su política con ellos, se evaluará el grado de voluntad puesto para cooperar en esta política hacia Cuba (Sec. 1703.3), previendo sanciones para los países que asistan de alguna manera a Cuba, aunque esta asistencia no incluye, todavía, el envío de alimentos por parte de organizaciones no gubernamentales o individuos o el suministro de medicinas, con ciertas restricciones.


7 Martínez y otros, 1996, citado por Barbería y otra (2002).

8 Según algunos investigadores, “los acontecimientos de agosto de 1994 no fueron más que el estallido de la crisis migratoria acumulada con particular intensidad desde 1990, con la participación desde esa fecha de unos 52.103 personas, si se tiene en cuenta a los que viajaron legalmente, a los que lo hicieron ilegalmente hasta julio de 1994 y a los 32.699 que lo hicieron durante el período que algunos denominaron la «crisis de los balseiros»”

que transportaran a los balseiros a Guantánamo; si bien esto no guardó mayor diferencia con la conducta adoptada respecto a aquellos salientes en la década anterior, lo cierto es que ciertamente la política, el discurso y principalmente las leyes norteamericanas se endurecieron, animus gubernamental que encontró una perfecta excusa (“o se vio forzado a”, según la lectura que uno quiera hacer) en el derribo de las avionetas de la asociación cubano-estadounidense *Hermanos al Rescate* por parte del gobierno castrista (episodio que se relata más adelante).

Es así que los cubanos comenzaron a ser, desde 1990, tratados como cualquier otro inmigrante llegado a los Estados Unidos; *aquella situación por la cual Cuba venía siendo una categoría por sí misma en materia migratoria, privilegiada por los Estados Unidos, se da por terminada* 

*en 1990.* La migración cubana se convirtió, para Estados Unidos, en una cuestión asimilable a la llegada de haitianos y dominicanos (o en general, de cualquier otro inmigrante pobre e ilegal). El 9 de septiembre de 1994 tiene lugar el primer Comunicado Conjunto de las Conversaciones Cuba-Estados Unidos, donde se declararía que “[...] los Estados Unidos han descontinuado su práctica de otorgar la admisión provisional a todos los migrantes cubanos que lleguen al territorio de los Estados Unidos por vías irregulares” (Urrutia Barroso; 1997). Esta “discontinuidad”, con la cual la administración Clinton revertía la política migratoria hacia la isla de las últimas tres décadas (por lo menos en cuanto a su enunciación) ya había sido anticipada en agosto del mismo año, al anunciar que los cubanos recogidos por la Guardia Costera no serían más llevados a territorio de los Estados Unidos: la mayoría (unas 30 mil personas<sup>9</sup>) terminó detenida en Guantánamo o en Panamá, al igual que ya se estaba haciendo (aunque no diciendo) con “los marielitos”. Nace así lo que se conocería como *Operation Distant Shore*, que sería plasmada explícitamente en los acuerdos migratorios de ese año y del siguiente.

*Lo curioso de la política migratoria iniciada en los años noventa fue su literalidad. En efecto, los balseiros INTERCEPTADOS EN EL MAR eran devueltos o confinados a las bases militares referidas, lo que raramente ocurrió con los que alcanzaban*  *la costa o mejor aún, llegaban por vía aérea; ello determinó, como risueñamente lo expresa Henken (2005) “una preferencia por las lanchas a motor”. Esta diferenciación, que terminó siendo conocida como la política del “DRY FOOT, WET FOOT” era, en esencia, una admisión en contra de aquel primer acuerdo migratorio (según el cual ningún inmi-*

---

<sup>9</sup> Dato extraído de Aja Díaz (2000)

grante llegado por vía irregular sería admitido) que encendió las críticas del lado cubano, ya que se había pautado que todos aquellos que migraran ilegalmente serían devueltos (con obligación asumida por el estado cubano de no juzgarlos). La práctica derivó, para los llegados ilegalmente, en la misma que en definitiva se otorgó a los emigrados en la ola del Mariel: selección que dejaba fuera a quienes se aventuraban en balsas improvisadas o botes a remo, o pobres, o sin conexiones.

### **i. Las leyes estadounidenses del período.**

Una de las primeras medidas adoptadas con posterioridad a la caída de la Unión Soviética fue la *Immigration Act of 1990* (Ley Pública 101-649, conocida por sus siglas IMMACT90), la cual constituye una de las revisiones más importantes de la INA. Impulsada por un tal senador J. Helms de Carolina del Norte y aprobada bajo la administración Bush, esta ley incrementa el número de inmigrantes permitidos a la vez que instituye el sistema de "lotería", aunque no contiene ninguna disposición relativa a los cubanos: como lo establece su Sección 102 (202 de la INA), "ninguna persona recibirá ninguna preferencia o prioridad alguna o será discriminado en la expedición de una visa de inmigrante debido a su raza, sexo, nacionalidad, lugar de nacimiento o lugar de residencia"<sup>10</sup>. Claro está que esta enumeración no excluía el verdadero espíritu de la ley, que se basaba básicamente en la admisión según la posición profesional: se trató, en términos generales, de una modificación con sentido profundamente económico, por la cual extranjeros de "habilidad excepcional" podían obtener visas de inmigrante si ello contribuía al "interés nacional" estadounidense, conceptos a definir que trajeron no pocas controversias<sup>11</sup>.

Con posterioridad, mencionábamos en el párrafo anterior, se dicta la Ley Torricelli; transcurren cuatro años desde la misma y Castro no aparecía a los pies esperados, situación por la cual se debatía un nuevo refuerzo del embargo que, por su dureza, era incluso resistido por varios sectores del congreso estadounidense. No obstante, un detonante (o excusa, o provocación) aceleró la sanción, por amplia mayoría, de una ley incluso más dura que el

<sup>10</sup> En el original: "... no person shall receive any preference or priority or be discriminated against in the issuance of an immigrant visa because of the person's race, sex, nationality, place of birth, or place of residence".

<sup>11</sup> En efecto, la definición de "exceptional ability" no fue muy útil a los fines últimos de filtrar el perfil de los solicitantes de visas; a raíz de ello, y como lo relata Dobkin (2006), el INS se ocupó de traducir (o al menos intentarlo) lo que se entendería por "interés nacional": (i) el aplicante debe estar buscando empleo en un área de "mérito sustancial intrínseco"; (ii) el beneficio propuesto tiene que ser de alcance nacional; (iii) el aplicante que buscara exceptuarse del requisito del certificado de trabajo debe presentar un beneficio nacional tan grande como para ser mayor que el interés nacional en dicho certificado.

proyecto original: el derribo del avión de la organización cubano-americana *Hermanos al rescate*, la cual debía su nombre al declarado objetivo de rescatar de las aguas a los balseros cubanos que se dirigían a las costas de Florida.

Cierto o no, ocurrió que los vuelos se aventuraban cerca o dentro del espacio aéreo cubano, según las respectivas versiones, lo cual motivó reclamaciones ante el gobierno estadounidense, el cual se comprometió, a su vez, a tomar las medidas pertinentes. No obstante, el 24 de febrero de 1996 la aviación cubana derriba dos avionetas que sobrevolaban el espacio aéreo sobre el mar territorial cubano. Diez días después y ante los familiares de las víctimas, el Presidente Clinton firma la *Cuban Liberty and Solidarity Democratic Act* de 1996, conocida como Ley Helms-Burton (Ley Pública 194-114) y comparada con la Enmienda Platt y la Doctrina Monroe (Alzugaray, 2000).

En términos generales, es claro por la lectura y minuciosidad de la ley que el gobierno estadounidense tenía plena fe en que la entrada en vigencia de esta ley realmente lograría derrocar el gobierno de la isla. La misma contiene tres títulos (I. Fortalecimiento de las sanciones internacionales contra el gobierno de Castro; II. Asistencia a una Cuba libre e independiente; III. Protección de los derechos de propiedad de los estadounidenses; IV. Exclusión de ciertos extranjeros (que tengan propiedades que pertenecieran a ciudadanos norteamericanos).<sup>12</sup> En una extensa articulación que incluye una sección donde brinda una versión de los hechos relativos al derribo de las avionetas (§116), prohíbe incluso la asistencia humanitaria a la isla (Sec. 108.b.1)<sup>13</sup>, y refuerza la prohibición de comerciar (para lo cual se encarga el diseño de una lista de dichos países en la §108), se encarga también de especificar su postura migratoria (§101.A) en los siguientes términos:

---

12 En rasgos generales, dicha ley establece: que Estados Unidos debe votar en contra de Cuba en todos los organismos financieros internacionales tanto para su inclusión como miembro como, en general, contra la aprobación de cualquier tipo de ayuda, salvo para "contribuir al establecimiento de un gobierno electo democráticamente en Cuba" (Sección 104, acápite a). Dicho voto en contra se extiende a la suspensión de Cuba de la OEA (Sección 105).

El Título II incluye una serie de medidas para una vez que Cuba sea libre y democrática, tal como dar los primeros pasos para suspender el embargo (Sección 204) y otras medidas que ha tomado contra Cuba, enumeradas en diversas leyes. El resto de esta sección establece el procedimiento para medir el avance del eventual gobierno de transición y evaluar la suspensión del embargo; la 205 los requisitos que debe llenar dicho gobierno (como cesar la interferencia con Radio Martí, disolver algunos departamentos de Estado, cumplir la Declaración Universal de Derechos Humanos, no incluir en el gobierno a Fidel o a Raúl Castro, devolver a los ciudadanos norteamericanos las propiedades nacionalizadas. Esto es objeto de un tratamiento pormenorizado en la sección 207 y en particular, en el título III (Protection of Property Rights of United Status nationals). Esta y las restantes leyes pueden ser encontradas en la página web de la biblioteca Thomas Jefferson o en la página del Departamento de Estado.

13 Recordemos que en la Ley Torricelli todavía no se había prohibido el envío de asistencia humanitaria. Bajo la nueva ley, la asistencia al pueblo cubano sólo vendría una vez que el Presidente determinara que un gobierno democráticamente electo estuviera en el poder (Sección 202).

*La conclusión y operación de cualquier facilidad de poder nuclear ("nuclear power facility") o cualquier manipulación política adicional de los deseos de los cubanos de escapar que resulte en una migración masiva a los Estados Unidos, serán consideradas como un acto de agresión que encontrará una adecuada respuesta en orden a mantener la seguridad de las fronteras de los Estados Unidos y la salud y seguridad del pueblo norteamericano.<sup>14</sup>*

Entre las muchas libres asociaciones por parte del gobierno estadounidense (expresadas en los considerandos de la ley y que identifican terrorismo, amenaza a la paz mundial, violación de derechos humanos, tráfico de drogas y entrenamiento y aprovisionamiento de "grupos dedicados a la actividad terrorista internacional" como características del gobierno cubano) toma dos para definir lo que considerará un acto de agresión que obligará a la acción: el uno, definido por la eventualidad de que las actividades nucleares de la Unión Soviética prosiguieran en Cuba; otro, de causación más que probable dada la situación socio económica de los habitantes de la isla (que la misma ley reconoce, aunque imputa a la intransigencia de Castro en permitir elecciones libres y democráticas en la isla). Por otra parte, es también la extraterritorialidad de dicha ley la que generó fuertes críticas. Como lo afirmó un Relator Especial de Naciones Unidas (Informe E/CN.4/2002/58, párrafo 121):

"Hace más de 40 años, el Gobierno de los Estados Unidos de América impuso sanciones económicas como contramedidas contra Cuba, en respuesta a la nacionalización de empresas tras la revolución cubana de 1959. En 1966, el Gobierno de los Estados Unidos de América reforzó estas sanciones económicas aprobando la Ley Helms-Burton. Conforme a esta Ley, se imponen sanciones económicas no sólo a Cuba sino a todas las empresas extranjeras que tienen tratos comerciales con Cuba. Aunque la imposición de contramedidas unilaterales es permitida por el derecho internacional, el Relator Especial observa que sólo son permitidas si se respetan ciertos principios. Estos principios son que las contramedidas deben ser proporcionales y han de estar dirigidas únicamente contra el Estado directamente interesado. Las contramedidas adoptadas por los Estados contra Cuba violan estos dos principios – no son proporcionadas por lo que se refiere a sus efectos sobre la población y la economía cubana, violan de-

---

<sup>14</sup> En el original: "Sec. 101. Statement of policy. (A) the completion and operation of any nuclear power facility, or (B) any further political manipulation of the desire of Cubans to escape that results in mass migration to the United States, will be considered an act of aggression which will be met with an appropriate response in order to maintain the security of the national borders of the United States and the health and safety of the American people".

rechos humanos, incluido el derecho a la alimentación, y las sanciones no están dirigidas únicamente contra Cuba, sino también contra otros Estados, mediante las empresas extranjeras con las que Cuba comercia. Esta es asimismo la opinión de la Asamblea General...”

Pocos meses después, Clinton firma el 30 de septiembre la Ley de Reforma de Inmigración y de Responsabilidad de Inmigración (*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996*, Ley pública 104-208, conocida según sus siglas Ira o su abreviación IIRIRA) que limitó el uso del asilo como mecanismo migratorio por parte de extranjeros e incrementó las sanciones a los que extendían su estancia en los Estados Unidos más allá de lo autorizado; entre sus disposiciones más importantes, suspende (en rigor de verdad, no renueva) la aplicación de la Sección 245(a), la cual permitía regularizar situaciones de ilegalidad migratoria<sup>15</sup>.

Sumamente extensa (supera las 200 páginas), se encuentra dividida en seis secciones:

*Title I Improvements to Border Control, Facilitation of Legal Entry and Interior Enforcement* (Mejoras en el control fronterizo, facilitación de la entrada legal y aplicación interior)

*Title II Enhanced Enforcement and Penalties Against Alien Smuggling; Document Fraud* (Reforzar el cumplimiento y las sanciones contra el tráfico de extranjeros)

*Title III Inspection, Apprehension, Detention, Adjudication, And Removal Of Inadmissible And Deportable Aliens* (Inspección, aprehensión, detención, adjudicación y remoción de los extranjeros inadmisibles y deportables)

*Title IV Enforcement of Restrictions Against Employment* (Cumplimiento de las restricciones contra el empleo).

*Title V Restrictions On Benefits For Aliens* (Restricciones de beneficios para los extranjeros).

*Title VI Miscellaneous Provisions.*

El título primero fue bastante “popular” ya que incrementó en forma espectacular no sólo el presupuesto destinado a personal y tecnología (Sección 101 a 103) para patrullar la frontera sino también las sanciones por ingresar ilegalmente en territorio estadounidense: 250 dólares en multas por la entrada ilegal (Sección 105) y prisión por hasta cinco años, pena de deportación incluida, para aquellos que intentaran evadir (Sección 108) el checkpoint.

<sup>15</sup> La Sección 245(a) es una de las más importantes de la INA. Si bien la ley sólo permite “ajustar” su estatus a extranjeros que residan legalmente, esta sección permitía tal ajuste para extranjeros en condición ilegal. La falta de renovación, bajo esta reforma, provocó que: (i) los extranjeros “out of status” se vieran impedidos de ajustar legalmente su estatus aunque se hubieran excedido incluso en un día de su estancia legal; (ii) para aquellos que se excedieran entre 180 días y un año, rigió la prohibición de aplicar para una visa por tres años, período que se extendía a diez años para el caso de que el período “out of status” superara el año.



Asimismo, se reforman los procedimientos de exclusión y deportación de extranjeros, según los cuales cualquier funcionario del INS puede remover a un extranjero (ingresante o que no demuestre que ha estado residiendo en territorio norteamericano de manera continua por los dos años anteriores) que él mismo declara inadmisibles sin revisión judicial.

En esta ley omnibus convergen dos grandes proyectos de endurecimiento de las políticas en materia migratoria: aquel referido a la inmigración legal y otro referido a la inmigración ilegal, aunque como notan algunos (Dobkin, 2006), *"the term illegal was a misnomer because the main thrust of the law was all about restricting legal immigration, not only about controlling it"*. Por la primera, se reduciría drásticamente el número de familiares y empleados permitidos en los Estados Unidos, por el segundo se reforzarían varios aspectos de la inmigración ilegal, como el control fronterizo y la deportación.

Sin entrar en mayores detalles, que darían pie para otro trabajo, la situación de los cubanos sigue la línea de la ley Helms-Burton. Por la sección 606 (Título VI sección A), se establece con respecto a la Ley de Ajuste Cubano que la misma se encuentra derogada, por lo menos condicionalmente, hasta que un gobierno cubano democráticamente elegido se encuentre en el poder y el Presidente norteamericano así lo determine. Salvo esta previsión, no hay ningún tratamiento deferente para los migrantes cubanos, pudiéndose apreciar un endurecimiento progresivo de las políticas destinadas a abordar el flujo migratorio, lo cual será reforzado especialmente desde septiembre de 2001.

## ii. El caso de Elián González.

Como señala Isgro (2000), pocos observadores podrían haber predecido que la presencia de este chico en Miami precipitaría una saga de tales proporciones épicas. Recordemos, a grandes rasgos, como sucedió: en las postrimerías de la "crisis de los balseiros", Elián González se embarca, el 22 de noviembre de 1999, en una balsa rumbo a las costas de la Florida; esa misma noche, el bote naufraga y su madre y otros viajeros se ahogan. El 25 de noviembre, Elián es encontrado junto con otras tres personas flotando frente a las costas de Fort Lauderdale por un supuesto pescador, Donato Dalrymple; parientes exiliados en Miami (entre ellos, su abuelo) lo alojan en La Pequeña Habana, mientras su padre y el gobierno de Fidel Castro comienzan a reclamar su regreso. A comienzos de diciembre, su tío abuelo, Lázaro González, con el apoyo de la Fundación Cubano-Americana, gestiona el pedido de asilo para el niño.

Así comienza un capítulo especialmente resonado en la política y en la justicia estadounidense pero sobre todo, en la opinión pública a uno y otro lado, dato relevante si se tiene en cuenta la cercanía de las elecciones presidenciales. Este dato, más el hecho de que se trataba de un niño de nacionalidad cubana, dieron luz verde a un manoseo político hoy fuera de duda. Más que una oportunidad para adoptar una *"comprehensive policy of family reunification for Cuban families"* (Aronson, 2000), se trató, entre otras cosas, de una chance para ganar el voto en la Florida. El peso de la opinión pública y su manejo; la escalada de la situación de Elián en una agenda eleccionaria superlativizaron la llegada de un migrante como tantos otros, dando lugar a declaraciones tales como la de una de las juezas intervinientes, Janet Reno: *«Winston Churchill and this little boy have a lot in common. They both stood for freedom. That's what this is all about.»*, o de Al Gore: *«The Statue of Liberty says, 'Send me your poor, your sick, your tired, your huddled masses yearning to breathe free. That's what this Cuban boy is all about. His mother sacrificed her life in order that her son could have freedom.»* Libre del embargo, al menos.

Siguiendo la saga del proceso, Elián es puesto en "libertad bajo palabra" y bajo la custodia de su abuelo paterno y otros familiares, quienes completaron las respectivas solicitudes de asilo en representación del niño<sup>16</sup>; sin embargo, entrevistados el Sr. Lázaro González y el padre de Elián residente en Cuba, Juan González, se determinó que, siendo el padre quien ostentaba la representación legal del menor y siendo su voluntad que el niño regresara a Cuba, el INS estadounidense rechazó las aplicaciones de asilo. Frente a esta decisión, la familia en los Estados Unidos interpuso una acción resuelta por la Corte Federal en Miami que fue rechazada, recordando que

*"... as an unadmitted or excludable alien, Elián was not within the protection of the Fifth Amendment and had no constitutional rights regarding his application for admission".* Además, dijo la Corte que *"the asylum provisions established by Congress do not create any constitutionally protected interests."* (énfasis agregado).<sup>17</sup>

Mientras el padre de Elián viajaba hacia Estados Unidos, esta decisión fue apelada ante la Onceava Corte de Circuito de Apelaciones de Atlanta quien en una muy discutida resolución, prohibió remover o intentar remover al niño de los Estados Unidos,

---

16 Sección 208 de la INA.

17 "En tanto extranjero no admitido o excluible, Elián no estaba comprendido dentro de la protección de la Quinta Enmienda y no posee derechos constitucionales referidos a esta aplicación de admisión..."; "Las provisiones de asilo establecidas por el Congreso no crean ningún interés protegido constitucionalmente". Esta tésis de la inaplicabilidad de cualquier derecho por parte de extranjeros en situación irregular es una constante en la jurisprudencia estadounidense.

ordenando se adopten todas las medidas necesarias para efectivizar tal prohibición y decidiendo, provisoriamente y hasta que se resolviera la apelación, a favor de su permanencia en base a dos argumentos, uno endeble y otro mal utilizado:

- (i) el primero, basado en una interpretación que desafía cualquier lógica jurídica: si la INA disponía que "cualquier extranjero" podía solicitar asilo, ello significaba efectivamente cualquier extranjero con independencia de su edad y en consecuencia, Elián tenía derecho a solicitar asilo. Ante semejante argumento, parece que la Corte se siente en la obligación de aclarar que "para alguna gente, la idea de que un niño de 6 años pueda completar una solicitud de asilo en los Estados Unidos contra los deseos explícitos de sus parientes puede parecer una política extraña y hasta tonta; pero esta Corte no hace política migratoria", lo cual pareciera reconocer, al menos, que sí hace "políticas extrañas y hasta tontas", o que las políticas migratorias lo son. Por lo demás, tal argumento se apoya, asimismo, en la inexistencia de alguna regulación del Servicio Nacional de Inmigración que sirviera para hacer distinciones en base a la edad. Sin embargo, el orden jurídico norteamericano, como cualquier otro que se precie de tal, reconoce una edad por debajo de la cual los menores son representados por sus padres o, a falta de éstos, tutores.
- (ii) el segundo se refiere, y decisivo para arribar a una solución justa, a una interpretación de la doctrina del "interés superior del niño". Mal utilizado decíamos pues de la amplia gama que esta pauta de interpretación emanada de un *corpus iuris* cuyos lineamientos medulares ostentan hoy una obligatoriedad emanada de la costumbre internacional (independiente, por tanto, de la ratificación por Estados Unidos o por cualquier Estado de una convención en particular) es mucho más amplia que el parámetro tenido en cuenta por la Corte;<sup>18</sup> la misma, basándose en unas directivas del Servicio de Migración, establece que en caso de aparente conflicto entre la voluntad de los padres y la del chico, tendrá que tomarse una decisión "... *as to the well-foundedness of the minor's fear on the basis of all the known circumstances, which may call for a liberal application of the benefit of the doubt.*"

Finalmente, ya en junio de 2000, la Corte Federal falla en contra del pedido de asilo a favor de Elián González, y, una vez rechazado


---

<sup>18</sup> Me refiero, claramente, al *corpus iuris* de protección del niño, formado por las diversas normas internacionales que, con estatus de obligatoriedad según tratados y convenciones o más aún, por esa "conciencia de obligatoriedad" que se ha generado en derredor de la práctica seguida por los Estados, ligan a estos últimos para la protección de los menores de 18 años. Véase, por ejemplo en el ámbito interamericano de protección de los derechos humanos, la Opinión Consultiva nro. 17 de la Corte Interamericana o el conocido caso de Los Niños de la Calle.

el *writ of certiorary* ante la Corte Suprema estadounidense, Elián y su padre regresan a Cuba, luego que tenga lugar la consabida escena en la cual agentes del INS, vistiendo uniformes de combate y fusiles automáticos, entraran en la casa donde se encontraba Elián (ya que su familia se negaba a devolverlo) y se lo llevaran: el horror en la cara de ese niño dio la vuelta al mundo.

En resumidas cuentas, en esta batalla ideológica (tal lo reconoce el monumento erigido a propósito del hecho en Cuba) primó, más que la correcta aplicación jurídica (por la cual debía ser devuelto a quien ejercía la patria potestad sin mayor trámite), el interés estadounidense en no crear un precedente para futuros reclamos. En este sentido, no es el único exponente de un enfoque distinto que estaba empezando a gestarse; el período en examen cierra una gran etapa en las relaciones bilaterales, especialmente en lo que hace a la "exclusividad" de las políticas dirigidas a Cuba, que serían reavivadas recién a raíz de la delegación del poder en Raúl Castro. Las medidas adoptadas durante este período fueron uno de los últimos manotazos de ahogado tras el segundo período de distensión de la Guerra Fría y el de 1994, el último pico de crisis en la relación migratoria.

#### 4. La política migratoria desde Bush.

*El 11 de septiembre de 2001 marcó un punto de inflexión en las políticas migratorias, en el cual, además de la asociación «extranjero=terrorista», se suma para el caso cubano la calificación de Cuba como «Estado sponsor del terrorismo»: para el gobierno norteamericano, «la retórica cubana [desde los atentados] ha sido  apenas diferente de la del Irak de Saddam».*

En primer lugar, vuelve palpable la realidad de la asimetría mundial (ostentosamente, en términos de planteamiento de conflictos) y la difuminación del "enemigo público", que en poco tiempo fue enrostrado, sucesivamente, en distintos países y personajes de Medio Oriente. En segundo lugar, por el hecho que, según pudo constatarse, los 19 terroristas eran extranjeros con visas de estudiantes (en su mayoría, saudíes). Por si fuera poco, el contexto mundial de profundización del capitalismo o en su más amplio espectro denominado *globalización*, ha impactado notablemente en el llamado fenómeno migratorio. Como lo reconoce el profesor Lacomba (2001), "en las últimas tres décadas se han producido cambios significativos en cuanto a la conceptualización de los enfoques y modelos teóricos del fenómeno migratorio".

La conjunción de los hechos con la necesidad, en uno de los momentos de más baja legitimidad del gobierno de Bush y de recesión de la economía estadounidense, alumbraron el caudillo

perfecto (o la zanahoria) tras el cual alinear al pueblo estadounidense (y a todo Estado que se preciara sino de democrático, al menos de solidario): el extranjero terrorista, calificación que pronto trascendió de la esfera estadounidense para impregnar las regulaciones europeas, para alcanzar uno de sus picos máximos de esquizofrenia con el asesinato, a manos de Scotland Yard, de un brasileño que se apresuraba a llegar a su trabajo.<sup>19</sup> En este sentido, varios trabajos apuntan la nueva impronta de las migraciones internacionales como pertenecientes al área de seguridad de los Estados.

Si bien ya en los años setenta el tema seguridad para restringir los flujos migratorios había sido una asociación recurrente (Mármora, 1997) lo cierto es que en el discurso estadounidense todo pasó a tratarse como un tema de seguridad. El ascenso a la Casa Blanca del *team* de halcones unilateralistas cambió las coordenadas del escenario; no tanto por tratarse de un grupo político de particular devoción derechista –un cruzado conservador como John Aschroft fue un activo opositor al bloqueo desde su anterior posición senatorial– sino por sus vínculos conocidos con el Estado de la Florida.

A raíz de 2001 tienen lugar varias medidas en materia migratoria: la vía libre para la discrecionalidad de los agentes del INS, comenzando como una “*zero-tolerance*” *policy* para llegar a una “*denial without RFE*” *policy*, que finalmente tuvo que ser dejada de lado<sup>20</sup>. Ante el fracaso de estas medidas, la salida más breve (y “cosmética”, Dobkin, 2006) fue disolver, en 2002, el INS, repartiéndose sus funciones entre algunas novedades institucionales: el *Department of Homeland Security* (DHS)<sup>21</sup>, cuya misión primaria es justamente combatir el terrorismo, el *Citizenship and Immigration Service* (CIS)<sup>22</sup>, el *Immigration and Customs Enforcement* (ICE)<sup>23</sup>, y el *Border and Customs Protection* (BCP)<sup>24</sup>.

---

19 Por caso, Jean Charles de Menezes, un brasileño residente legal, se apresuraba un fatídico día de julio 2005 para no perder el metro en Londres cuando fue muerto por Scotland Yard debido a su “actitud y atuendo sospechosos”; además de la Real ID Act estadounidense del año 2005 –que dispuso, entre otras cosas, la construcción del muro con la frontera mexicana– incluso los países europeos endurecieron sus políticas migratorias (Dinamarca y Austria en el año 2002).

20 La política de tolerancia cero se dirigió hacia los empleados del Servicio Nacional de Inmigración luego de un episodio un tanto confuso en el cual cuatro pakistaníes obtuvieron visas de un oficial migratorio que luego desapareció. Ello provocó la extensión de la práctica, entre los oficiales, de solicitar RFEs (Requests for Evidence), o sea, requerimientos de mayor documentación y prueba de las aserciones hechas en el formulario de aplicación, lo cual terminó colapsando el INS. A raíz de ello, el Director dispuso que los oficiales podían rechazar las aplicaciones sin más trámite y, especialmente, sin solicitar RFE alguno, lo cual terminó, ante la avalancha de apelaciones, en el reconocimiento de que todo ello no estaba funcionando y que se dejaba sin efecto una y otra disposición (véase Dobkin, 2006).

21 Departamento de Seguridad Nacional (interior).

22 Servicio de Inmigración y Ciudadanía.

23 Oficina de Inmigración y Aduanas.

24 Oficina de Vigilancia (o Protección) de Aduanas y Fronteras. Ver Homeland Security Act (2002), Public Law 107-296.

La USA Patriot Act<sup>25</sup>, firmada poco tiempo después (octubre 2001) contiene un paquete de medidas destinadas básicamente al control de los extranjeros catalogados como terroristas a la vez que limita las posibilidades de revisión judicial. Según la misma, un inmigrante o extranjero es definido como: «cualquier persona que no sea un ciudadano o nacional de Estados Unidos.»; en tanto un “nacional de los Estados Unidos” incluye a una persona quien, a pesar de que no es un ciudadano, ha jurado su lealtad permanente a Estados Unidos, un inmigrante o extranjero en Estados Unidos es toda persona que se encuentre bajo la jurisdicción de Estados Unidos, esto es, dentro de cualquiera de los cincuenta (50) Estados de la Unión, Guam, las Islas Vírgenes y Puerto Rico, que no sea ciudadano de Estados Unidos o que no haya jurado su lealtad a Estados Unidos.

Por su parte, “inmigrante terrorista” es cualquier extranjero que ha actuado (en el pasado), esté actuando, o que, en cualquier momento después de haber sido admitido dentro de Estados Unidos, participe en cualquier actividad terrorista. A los fines de facilitar la “identificación”, una organización terrorista es toda aquella que así haya sido designada por el Secretario de Estado. En este contexto, recordemos que Cuba ha sido declarada por el gobierno del presidente Bush como un “Estado sponsor del terrorismo”, designación que data del año 1982 y que en la actualidad se mantiene.<sup>26</sup> En particular, Washington ha declarado que la actitud y comportamiento del gobierno cubano después del 11 de septiembre ha sido “inexorablemente” negativo al objetivo de la coalición global contra el terrorismo. Mientras Cuba respondió con aparentemente auténtica preocupación humanitaria el mismo día de la tragedia (...) su retórica desde entonces ha sido apenas diferente de, por ejemplo, la de la Irak de Saddam, al sugerir que Cuba también ha sido víctima de un terrorismo peor, en las manos de los exiliados cubano-americanos y, repetidamente, casi dudado que Bin Laden y Al Qaeda estuvieran detrás de los ataques. Peor aún, Cuba llama a la *global coalition’s war* sobre el terrorismo “guerra por el terrorismo”.<sup>27</sup> Hacia el año 2002, Cuba seguía denunciando el incumplimiento, por parte de los Estados Unidos, de la migración “legal y segura” que buscaron los acuerdos bilaterales, que se revisan cada dos años<sup>28</sup>: recordemos que según la práctica estadounidense (reconocida y declarada desde Clinton),

---

25 El título oficial de la USAPA de 2001 es: Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA Patriot Act) Act of 2001

26 Información proporcionada por el sitio Web del Gobierno de los Estados Unidos: <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/22905.htm>

27 Información proporcionada por el sitio Web del Gobierno de los Estados Unidos: <http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/22905.htm>

cualquier cubano que alcanzara territorio estadounidense debería ser acogido<sup>29</sup>.

En este contexto, Bush ha adoptado varias medidas destinadas a "combatir" la inmigración ilegal y en particular, la proveniente de México y Cuba. En febrero de 2003, dictó una disposición de emergencia, dirigida al personal del Departamento de Seguridad Nacional, para patrullar el mar entre Florida y Cuba; esto permitiría a las autoridades estar preparadas para un "potencial" éxodo cubano cuando las aguas se volvieran cálidas, a la vez que advertía a Cuba que cualquier incremento en el número de balseros sería visto como un acto hostil. Frente a ello, el *Chicago Tribune* del 27 de octubre de 2003 expresaba el sentimiento de varios miembros del congreso y personal military: "*In an age of very real terrorist threats, Cuba hardly makes the list. For the Department of Homeland Security to redouble its efforts and tie up more money and personnel in enforcing the travel ban against Cuba...is an incredible waste of resources.*" (Mitchell, 2004)<sup>30</sup>.

El mismo año 2003, y aún considerando que Cuba ya ocupada el décimo lugar en el continente latinoamericano en términos de migración<sup>31</sup>, anuncia un paquete de medidas para una Cuba "libre y democrática"; entre ellas, la creación de la Comisión de Asistencia para una Cuba Libre (*Commission for the Assistance to a Free Cuba*). En su discurso, anuncia:

*"...we are working to ensure that Cubans fleeing the dictatorship do not risk their lives at sea. My administration is improving the method through which we identify refugees, and redoubling our efforts to process Cubans who seek to leave. We will better inform Cubans of the many routes to safe and legal entry into the United States through a public outreach campaign in southern Florida and inside Cuba itself. We will increase the number of new Cuban immigrants we welcome every year... We are free to do so, and we will, for the good of those who seek freedom. Our goal is to help more Cubans safely complete their journey to a free land".*<sup>32</sup> (Ver página siguiente)

---

28 "Cuba Accuses US Of Violating Migration Accords", por Jim Burns, 19/12/2002. Disponible en: <http://www.cnsnews.com/ViewForeignBureaus.asp?Page=/ForeignBureaus/archive/200212/FOR20021219e.html> [Consultada el 20/1/07]

29 Los acuerdos migratorios de los años 1994 y 95 se ve su cumplimiento cada dos años, en reuniones que bien se celebran en Estados Unidos o en Cuba. Pese a que el muy bajo otorgamiento de visas constituye un claro incumplimiento a los mismos (en 1994 sólo se habían otorgado 11.222 cuando desde 1984 se había estipulado 20 mil por año como mínimo) hay otros factores.

30 "En una era de amenazas terroristas reales, Cuba difícilmente pueda ser una. Para el Departamento de Seguridad Nacional, redoblar sus esfuerzos e invertir más dinero y personal en reforzar la prohibición de viajar a Cuba es un increíble desperdicio de recursos".

31 Información disponible en: [http://messageboards.aol.com/aol/en\\_us/articulos.php?boardId=537874&articleId=194299&func=6&channel=Tu+Gente&filterRead=false&filterHidden=true&filterUnhidden=false](http://messageboards.aol.com/aol/en_us/articulos.php?boardId=537874&articleId=194299&func=6&channel=Tu+Gente&filterRead=false&filterHidden=true&filterUnhidden=false) [Consultado el 30-11-07]

Sin embargo, este rol activo de los Estados Unidos sería, tres años después, trasladado al “pueblo cubano”: a raíz de la internación de Fidel Castro, Shannon salió a afirmar que la “conversación que necesita tener lugar no es entre los Estados Unidos y el régimen, sino entre el régimen y el pueblo cubano”, agregando que “últimamente, lo que estamos buscando es un signo de apertura política... nuestro objetivo no ha sido nunca componer nuestra relación bilateral” sino “liberar al pueblo cubano y crear una democracia, reconociendo que en tal proceso estará la solución a los problemas bilaterales”<sup>33</sup>

En los años siguientes tuvieron lugar sendas leyes de inmigración o que referían a lo que puede calificarse como intento de disciplina migratoria. En el año 2005 se dictan la *Real ID Act of 2005* y la *Border Protection, Antiterrorism and Illegal Immigration Control Act of 2005* (BPAIICA)<sup>34</sup>. Ellas y las leyes siguientes (de 2006 y de 2007) ponen un ojo en latinos, caribeños y árabes por igual.

## 5. Conclusiones: Cuba en el escenario actual.

Existen algunos puntos recurrentes al referirnos a Cuba.

**Castro y la transición.** *El pronóstico reservado sobre la salud de Fidel Castro ha llevado a Estados Unidos a preocuparse por una nueva oleada masiva de “refugiados”<sup>35</sup>; en particular, la migración de “jóvenes cubanos políticamente apáticos” es reputada como un factor de desestabilización del régimen<sup>36</sup>. En este sentido, el gobierno estadounidense ha estado preparándose, desde hace ya un año,*

---

32 “Estamos trabajando para asegurar que los cubanos que huyen de la dictadura no arriesguen sus vidas en el mar. Mi administración está mejorando el método mediante el cual identificamos refugiados y redoblamos nuestros esfuerzos para procesar [las solicitudes de] cubanos que buscan irse; informaremos mejor a los cubanos de las varias rutas para una entrada segura y legal a través de una campaña de alcance público en el sur de la Florida y en Cuba misma. Incrementamos el número de nuevos inmigrantes cubanos a los que damos la bienvenida cada año (...) Somos libres de hacerlo y lo haremos, por el bien de aquellos que buscan libertad. Nuestro objetivo es ayudar a más cubanos a completar de manera segura su travesía hacia la tierra de la libertad”. Discurso del 10/10/2003, disponible en <http://www.state.gov/p/wha/rls/rm/25154.htm>.

33 Discurso disponible en [www.usa.gov](http://www.usa.gov), “U.S. Policy towards Cuba” del 23 de agosto de 2006.

34 A grandes rasgos, la primera incluye: (i) severas calificaciones para aquellos que buscaran el “United States relief”; (ii) el establecimiento de estándares federales para la expedición de licencias de conductor; (iii) proveer a las autoridades del Departamento de Seguridad Nacional lo necesario para la construcción de barreras físicas a lo largo de las fronteras estadounidenses. En cuanto a la segunda, se dedica exclusivamente a medidas para reforzar –una vez más– la protección de “border and interior enforcement”, incluyendo un significativo fortalecimiento de las sanciones contra los empleadores; asimismo, ordena la verificación electrónica de los números de registro de la seguridad social y de extranjeros para todo trabajador nuevo contratado dentro de los cinco años de promulgación de la ley. Asimismo, autoriza al DHS a contratar diez mil empleados nuevos; clasifica como felonía (uno de los delitos más graves en el derecho estadounidense) el conocimiento y transporte de trabajadores no autorizados.

35 “Estados Unidos pide a Canadá que acepte refugiados cubanos”, Miami Herald del 21/1/07. Disponible en: <http://www.miami.com/mld/elnuevo/news/world/cuba/16509622.htm>. [Consultado el 23/1/07]



para una masiva salida de cubanos (huelga aclarar, que aún no se ha producido), mediante el acondicionamiento de la Base de Guantánamo a fin de recibir a unas 45 mil personas<sup>37</sup>. Para la Florida, “el traspaso de poderes a Raúl Castro el 31 de julio pasado [2006], sin duda requiere que Estados Unidos defina una política a la altura de lo que se avecina en Cuba. Aunque improbable bajo Bush, sí es posible que algunos funcionarios –por ejemplo, el Subsecretario de Estado John Negroponte y el Subsecretario Adjunto para el Hemisferio Occidental Thomas Shannon– puedan ir sentando bases discretas que le sirvan al próximo presidente<sup>38</sup>.”

*De la misma manera que en 2003, en épocas recientes se han adoptado una serie de discursos destinados al “pueblo cubano” originados en la crisis de salud de su líder histórico y la significación que ello tiene para Cuba en*



*términos de una “posibilidad de transición a la democracia”:* Thomas Shannon (Subsecretario Adjunto para el Hemisferio Occidental) expresa que el inicio de este “traspaso de poder” tiene como resultado que las instituciones del “Estado cubano totalitario” están en proceso de negociación y representan un momento, “para la comunidad internacional, en el cual poner(le) en claro que para continuar disfrutando de los beneficios de asociarse con dicha comunidad, el presente régimen necesita comenzar un proceso de apertura política que llevará a la transición democrática”<sup>39</sup>. ¿Cuál vendría a ser el rol de los Estados Unidos? “Crear el contexto en el cual la solución pueda ser democrática”, mediante el mantenimiento de una “oferta” hecha por Bush en mayo de 2002: “si el régimen estuviera preparado para liberar a los prisioneros políticos, respetar los derechos humanos –especialmente aquellos más importantes para el efectivo ejercicio de la democracia- (...) para permitir la creación de organizaciones independientes tales como partidos políticos, cámaras comerciales y asociaciones civiles y (...) para crear un mecanismo hacia las elecciones, nosotros podríamos revisar, en consulta con el Congreso, maneras de levantar el embargo y comenzar un profundo compromiso con el Estado cubano”.

¿Cuál puede ser la realidad de todo esto? Como lo afirma Castro Mariño, es posible afirmar no sólo que la relación bilateral

36 Así lo afirma el profesor Jaime Schulicki, del Instituto de Estudios Cubanos de la Universidad de Miami (UM). Véase Expertos: “apatía política” de juventud cubana pone en peligro al castrismo, 11/1/07. Disponible en: <http://www.univision.com/contentroot/wirefeeds/lat/6878665.html>. [Consultado el 22/1/07].

37 “Preparan Guantánamo para crisis de refugiados”, The Miami Herald, 19 de octubre de 2007. Disponible en: <http://www.elnuevoherald.com/186/story/105782.html>

38 “La política de Estados Unidos hacia Cuba pasa por Miami”, Infolatam, Miami, 7 de mayo 2007. Disponible en: <http://www.infolatam.com/entrada.jsp?id=3799> [Consultada el 7 de mayo de 2007].

39 Discurso disponible en [www.usa.gov](http://www.usa.gov), “U.S. Policy towards Cuba” del 23 de agosto de 2006.

no tendrá cambios a corto plazo, sino que incluso la muerte de su líder histórico no produzca ningún cambio en la isla. En efecto, menciona que "Washington reveló un documento donde planteaba que no admitiría un gobierno encabezado por Raúl o Fidel, aun electos a la manera norteamericana. La Casa Blanca ha planteado que no quiere una sucesión, sino una transición"<sup>40</sup>.

**El peso de la Florida.** Según Weimann (2004), "Washington's policy toward Cuba over the years can best be described as an extension of Florida politics by other means", lo que es igual que afirmar que Cuba "no sólo es una variable de política externa, sino también de política doméstica"<sup>41</sup>. Frente a ello, el componente del electorado en dicho distrito (de no poco peso) parece estar cambiando, en parte, por el inicio del recambio generacional. A principios de abril, la Universidad Internacional de la Florida y el *Cuba Study Group* dieron a conocer los resultados de una encuesta –la octava desde 1991– con unos 1.000 cubano-americanos: hace años que se viene diciendo que el Miami cubano está cambiando y estos resultados no hacen más que subrayarlo ya que en efecto, entre los resultados de la misma, surge que hoy el 43 por ciento se opone al embargo cuando en 2004 era el 34 por ciento. Este es un dato no menor a tener en cuenta en vista a las elecciones presidenciales de 2008.

**La situación de los derechos humanos.** Un lugar común en la referencia a Cuba es el tema de los derechos humanos, principal caballito de batalla desde el fin de la Guerra Fría. Ello provocó que, pese a ser suspendida de la Organización de Estados Americanos, Cuba haya sido el país con mayor cantidad de informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuya sede en Washington ha permitido un aceitado ida y vuelta entre ésta y el gobierno norteamericano. Según la organización *Human Rights Watch*, durante el año 2000, se limitó severamente hasta el derecho de los cubanos a salir de su país, y el gobierno procesó por «salida ilegal» a las personas que intentaron salir de la isla sin obtener primero un permiso oficial para hacerlo. Dicha autorización se negó a veces arbitrariamente, o se condicionó al pago de un costoso permiso de salida.

No se trata, entonces, de desconocer las serias violaciones cometidas por el Gobierno cubano (especialmente por ciertos trascendidos asesinatos de la oposición), pero centrar las críticas en una concepción de estos derechos (enlazados en el paradigma democrático y occidental triunfante, significan aquellos "civiles y políticos" tales como la propiedad privada y el derecho a votar y

---

40 "»La política de EE.UU. hacia Cuba es básicamente una filosofía de castigo». Disponible en <http://www.clarin.com/diario/2006/08/27/elmundo/i-02601.htm>

41 Castro Mariño, artículo citado nota 40.

ser elegido) sin reconocer la vigencia de muchos otros económicos y sociales (con índices de mortalidad infantil, materna, desnutrición y otros que superan incluso a los mejores indicadores europeos) es una mirada miope que no hace más que reproducir el discurso estadounidense. Como lo ha afirmado el Director Ejecutivo de HRW, J.M. Vivanco, *"if the U.S. is interested in improving human rights conditions in Cuba, it must change this policy. If it is just interested in satisfying the electoral population in Florida, then continue this policy because the embargo is not achieving any goals or results in Cuba"*.

**El embargo.** El asunto del embargo de décadas sobre Cuba recibió la atención renovada del Congreso estadounidense en el 2000, y se tomaron algunas medidas, aunque pequeñas, para relajarlo. En octubre, tras meses de debates en los comités del Congreso, ambas cámaras aprobaron leyes que permitían la venta limitada de alimentos y medicinas a Cuba. (Los agricultores, los grupos de interés agropecuarios y las compañías farmacéuticas habían hecho mucha presión para poder acceder al mercado cubano). Ese mismo mes, en lo que se acogió como un posible avance muy importante, Estados Unidos vendió productos agrícolas a Cuba tras un huracán. Sin embargo, ambos gobiernos negaron que aquello significara un cambio en su relación general (Informe de *Amnesty Internacional* "La situación de los derechos humanos en Cuba, 13/5/2002). Muy probablemente, el impacto práctico de la legislación fuera menor que su importancia simbólica.

En noviembre del 2001, los miembros de la Asamblea General de la ONU votaron abrumadoramente a favor de condenar el embargo, por décimo año consecutivo<sup>42</sup>.

**La migración.** Cerrando la trayectoria migratoria desde la Revolución Cubana, es posible arribar a las siguientes conclusiones.



- (i) Desde la primera ley federal de inmigración en el siglo XIX, pasando por el Acta de 1990 y las modificaciones realizadas recientemente, la política inmigratoria en Estados Unidos, ha mostrado una profunda grieta entre sus propósitos y sus efectos prácticos.<sup>43</sup> Algunos analistas sugieren que este abismo se debe a la dificultad para controlar a través de legislaciones lo que es en esencia un fenómeno económico. Otros indican que el problema reside en la incompetencia del Servicio de Naturalización e Inmigración, INS. Lo cierto es que la conducción de la política migratoria en términos de la polí-

---

<sup>42</sup> El 27 de noviembre de 2001, por décimo año consecutivo, la Asamblea General aprobó una resolución (56/9) que condenaba las sanciones unilaterales de los Estados Unidos contra Cuba y pedía que se pusiera fin al embargo comercial contra Cuba, por 163 votos contra 3, con 3 abstenciones.

<sup>43</sup> Como lo afirma Pastor (1983), "the strongest nation in the World has been powerless to manage the flow of people" (p. 100).

tica territorial pensada desde el Estado-nación es, en la actualidad, una empresa destinada al fracaso; los movimientos migratorios actuales son imparables (aunque no por ellos insusceptibles de una gestión cooperativa) y la fortificación mediante muros, el aumento de guardias fronterizos, la mayor "discrecionalidad" (arbitrariedad) en la deportación o aprobación de trámites y el recorte de garantías para proteger al menos estándares mínimos en cuanto personas no hace más que agravar la situación.

- (ii) Como dijéramos en la primera parte de este trabajo, la política migratoria ha representado, por décadas, el único canal de diálogo a la vez que sumaba como elemento de presión (junto con el embargo); huelga decir que no se trataba de acoger a los "refugiados políticos" que huían de un régimen "totalitario", sino de recibir, en primera instancia, a la derecha cubana, económicamente bien posicionada; en segunda instancia, aprovechar la salida de profesionales bien calificados, gracias al privilegiado sistema educativo cubano. Fuera de ello, la mayoría de los inmigrantes restantes fueron confinados principalmente a la base militar de Guantánamo, a la espera de un "ajuste en su estatus" de extranjeros no admitidos, proceso largo (todavía hay cubanos procedentes de la ola inmigratoria de 1983) sobre el cual no es posible tener control.
- (iii) *La importancia de la migración cubana en términos de la relación Cuba-Estados Unidos viene disminuyendo, tanto en términos numéricos como políticos; los que salen hoy de la isla no encarnan una posición partidaria sino, al igual que las restantes migraciones del Caribe y Latinoamérica, una razón económica; asimismo, el conservadurismo exigente de la Florida se ha ido morigerando.* 
- (iv) La migración como variable ideológica desapareció con las consecuencias de 1989. Si bien hoy la preocupación de Washington está más bien orientada a las relaciones de Cuba con Venezuela y los restantes gobiernos de corte social que han emergido en el continente, no existe ningún reparo en reconocer que la "apertura a la democracia" traerá aparejada la necesidad de un proceso de modernización en el cual la economía estadounidense está especialmente interesada<sup>44</sup>. 

---

44 Discurso de T. Shannon, citado en nota 39.

## **Anexo.**

### **CRONOLOGÍA de una relación.**

- 1952. Se dicta la Immigration and Nationality Act. INA El Congreso pasó el Acta de Inmigración y Nacionalidad en 1952, conocida como INA y también como McCarran Walter.
- 1953. Cuban Refugee Committee, que luego se transformaría en el Cuban Refugee Emergency Center.
- 1954. Ley de Inmigración y Naturalización de EEUU. 1962. Ley de asistencia a la migración y a los Refugiados del Hemisferio Occidental, por Kennedy. Ley Pública 87\_510
- 1961. Programa de Refugiados Cubanos, por Kennedy.
- 1961. Se rompen relaciones diplomáticas.
- 1962. Operación Pedro Pan (Peter Pan) trasladó unos 14 mil niños menores de 16 años.
- 1965 hasta 1973. Puente aéreo, llamado "Vuelos de la Libertad".
- 1965. En noviembre se firma el Memorandum de Acuerdo entre el Ministerio de Relaciones del Gobierno de Cuba y la Embajada de Suiza en La Habana, como Representante de los intereses del Gobierno de Estados Unidos respecto al traslado a Estados Unidos de cubanos que deseen vivir en Estados Unidos. Es el primer acuerdo celebrado en el marco de la primera reunión.
- 1966. Cuban Adjustment Act (Ley de Ajuste Cubano). Ley Pública 89-752.
- 1967. Desde 1966 hasta 1971. Se habilitan salidas por Puerto Camarioca.
- 1973. No más visas para ir a EEUU. Se cierra el puente aéreo que había desde 1965 y por el cual emigraron más de 260 mil personas.
- 1975. Concluye el Programa de Refugiados Cubanos.
- 1977. Se abre Oficina de intereses norteamericanos en La Habana.
- 1978. Diálogo Cuba EEUU. En dicho año fueron eliminados en Estados Unidos los límites establecidos para cada hemisferio y se puso un límite común para todo el mundo de 290.000 visas al año, con un tope de hasta 20 000 por cada país.
- 1980. Se abre el Puente marítimo Mariel Cayo Hueso. Tiene lugar la salida de los "marielitos". En el mismo año se dicta la ley para los refugiados. EEUU. Esta Acta de Refugiados de 1980, saca a los refugiados del sistema de preferencias, y deja en el presidente de Estados Unidos, la potestad de establecer límites anuales en el número de refugiados a admitir, previa consulta con el Congreso.

1981. Se crea la CNFA.
1984. Se celebra la segunda reunión por migraciones.
1984. Acuerdo migratorio de normalización de relaciones migratorias, por el cual Estados Unidos se comprometía a elegir solo entre aquellas personas llegadas por la vía legal y Cuba a recibir a los declarados extranjeros excluibles. Se acuerdan 20 mil visas por año.
1985. Desde el 85 hasta el 87 los acuerdos quedan trancos. Se funda Radio Martí. Los acuerdos se retomarían por un nuevo acuerdo en 1987.
1986. Ley de Reforma y Control de la Inmigración (EEUU), *Inmigration Reform an Control Act, IRCA*.
1988. Programa Éxodo. «Éxodo» es precisamente un Programa de la Fundación Nacional Cubano - Americana (FNCA) para el traslado de cubanos desde terceros países hacia los Estados Unidos. Hasta 1992 se habían trasladado más de 8.500 personas.
1990. Nueva Acta de Inmigración que no otorga privilegio alguno a los cubanos. Como novedad, se extienden visas económicas para inmigrantes especialmente calificada y con oferta de trabajo.
1991. Comienza a operar la organización Hermanos al Rescate. Se condena a Cuba en la Comisión de DDHH de la ONU. Se designa un relator especial para Cuba.
1992. Ley Torricelli o «Ley para la democracia cubana» (*Cuban Democracy Act*), que intensifica el embargo.
1994. Crisis de los balseros cubanos, la cual fuerza la Primera Conferencia Nación y Emigración (Cuba), dando lugar a los acuerdos migratorios de ese año (estableciendo nuevamente 20 mil visas anuales y un sorteo especial para cubanos) en el cual se plasma la Operación «Distance Shore».
1995. Resolución conjunta Cuba-EEUU por la cual se prohíbe la entrada a los Estados Unidos, salvo para los «dry foot». El mismo año se firma la Declaración conjunta en mayo 1995 para que ingresaran detenidos en Guantánamo, interceptados en el mar como consecuencia de los anteriores acuerdos.
1996. Febrero 24. La aviación cubana derriba la avioneta de la asociación Hermanos al Rescate.
1996. Diez días después, el 12 de marzo, se aprueba la Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996, más conocida como ley Helms'-Burton. Meses después se aprueba la Ley de Reforma de la Inmigración y de Responsabilidad de inmigración. Establece que los extranjeros se enfrenten a la deportación obligatoria, si cometen un delito o realizan otros actos que requieran ser deportados. No

- brinda atenuantes a situaciones específicas, e incluye también cláusulas de retroactividad para casos que enfrenten la deportación por cargos radicados décadas atrás.
1999. El caso Elián González monopoliza la agenda de las relaciones bilaterales entre el 25/11 y el 28 de junio de 2000.
2001. En diciembre se autoriza el envío de alimentos a Cuba.
2003. Asesinato de opositores a Castro crea un problema internacional. Se crea la Comisión para una Cuba Libre.
2006. El estado de salud de F. Castro es objeto de numerosos análisis en cuanto a la continuidad del régimen. Delega el poder en su hermano Raúl.

### Referencias bibliográficas

- Aja Díaz, Antonio (2000), "La emigración cubana hacia Estados Unidos a la luz de su política migratoria". La Habana: CEMI. Disponible en [www.bibliotecavirtual.flacso.org.ar](http://www.bibliotecavirtual.flacso.org.ar)
- Alzugaray, Carlos (2000) "De Bush a Bush: balance y perspectivas de la política externa de los Estados Unidos hacia Cuba y el Gran Caribe". Disponible en <http://168.96.200.17/ar/libros/relint/alzugaray.pdf>
- Aronson, Bernard W (2000), "Helping Cuban families is in America's interest", *MIGRATION WORLD MAGAZINE*, December 31, 2000, Volume 28; Issue.
- Barbería, Lorena; Eckstein, Susan (2002), "Grounding Immigrant Generations in History: Cuban Americans and Their Transnational Ties". *International Migration Review* 36 (3), 799–837, September 2002.
- Castles, Stephen (2004), "The factors that make and unmake migration policies", *International Migration Review*, October 1, 2004. Volume 38, Issue 3.
- Castro Mariño, Soraya (2006), seminario "Relaciones bilaterales Cuba-EE.UU. 1959 a la actualidad", impartido en el IRI-UNLP, en el marco de la Maestría en Relaciones Internacionales y el Doctorado en Relaciones Internacionales.
- Dobkin (2006), "The diminishing prospects for legal immigration: Clinton through Bush". *Saint Thomas Law Review*, Winter 2006.
- Donovan, Thomas (2005), "The American Immigration System: a structural change with a different emphasis", *International Journal of Refugee Law*, September, 2005,
- Elorza, Antonio, 2000. "Cuba Dual: crisis económica, crisis del régimen", en Annual Meetings of the Association for the Study of the Cuban Economy (ASCE), Vol. 10, August 3-5, 2000. Disponible en: <http://lanic.utexas.edu/la/cb/cuba/asce/cuba10/elorza.pdf>

- García, Arianna, "THE REAL ID ACT AND THE NEGATIVE IMPACT ON LATINO IMMIGRANTS", Scholar: St. Mary's Law Review on Minority Issues, Winter 2007.
- Gayoso, Antonio, 2000. "La economía cubana durante el período especial", Annual Meetings of the Association for the Study of the Cuban Economy (ASCE), Vol. 10, August 3-5, 2000. Disponible en: <http://lanic.utexas.edu/la/cb/cuba/asce/cuba10>
- Henken, Ted (2005), "*Balseros, Boteros, and El Bombo: Post-1994 Cuban Immigration to the United States and the Persistence of Special Treatment*", *Latino Studies* (2005) **3**, 393-416. Disponible en: <http://www.palgrave-journals.com/latjournal/v3/n3/abs/8600159a.html>.
- Hoffman, Bert (1997), "¿Helms-Burton a perpetuidad? Repercusiones y perspectivas para Cuba, Estados Unidos y Europa", Nueva Sociedad Nro. 151 Septiembre-Octubre 1997, pp. 57-72. Disponible en: [http://www.nuso.org/upload/articulos/2624\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2624_1.pdf). [Consultado el 29/1/07]
- Isgro, Francesco (2000), "Cuban child's case stirs passion and litigation", *MIGRATION WORLD MAGAZINE*, December 31, 2000, Volume 28; Issue 3
- Jesús Ruiz, Francisco de (2002), "¿Libertad o seguridad?" Un estudio sobre los efectos del USA Patriot Act de 2001 sobre los inmigrantes que residen en Estados Unidos según el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966", *Revista Jurídica Universidad Interamericana de Puerto Rico*, September-December, 2002
- Lacomba, Joan (2001), "Teorías y prácticas de la inmigración. De los modelos explicativos a los relatos y proyectos migratorios", *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona nro. 94, 1 de agosto de 2001. Disponible en: <http://www.ub.es/geocrit/sn-94-3.htm> [Consultado el 30/10/07].
- Mármora, Lelio (1997), "Los inmigrantes de los países vecinos", en Klich, Ignacio y Rappoport, Mario, compiladores, *Discriminación y racismo en América Latina*, Buenos Aires: Ed. Nuevo Hacer, pp. 33-36.
- Mitchell, Christopher (2002), "The significance of the September 11, 2001 terrorist attacks for United States-bound migration in the Western Hemisphere", *INTERNATIONAL MIGRATION REVIEW*, June 30, 2002, Volume 36; Issue 1
- Mitchell, Christopher (2004), "The Impact of 9/11 on Migration Relations Between the Caribbean and the United States". New York University. Disponible en <http://>



[www.socialresearch.newschool.edu/centers/janey/conf04\\_Christopher-Mitchell.pdf](http://www.socialresearch.newschool.edu/centers/janey/conf04_Christopher-Mitchell.pdf). [Consultado el 29/1/07]

- Pastor, Robert (1983), "Migration in the Caribbean Basin. The need for an approach as Dynamic as the Phenomenon" en Kritz, Mary, *U.S. Immigration and Refugee Policy. Global and Domestic Issues*, Toronto: Lexington Books, pp. 95-112.
- Peters, Philip, 2000. "A Policy toward Cuba That Serves U.S. Interests", *Policy Analysis*, November 2, Nro. 384. Disponible en <http://www.cato.org/pubs/pas/pa384.pdf>
- Pivec, Mary (2006), "A Practitioner's Observations on U.S. Immigration Policy changes in Response to 9/11 and the war on terror", *Washington and Lee Journal of Civil Rights and Social Justice*, Fall, 2006.
- Schey, Peter (2006), "U.S. Immigration policies and the war on terrorism", *Los Angeles Lawyer*, September, 2006
- Urrutia Barroso, Lourdes (1997), Aproximación a un análisis del proceso migratorio cubano. Papers 52 año 1997 pp. 49-56. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/oaiart?codigo=45594>. [Consultado el 20/1/07]
- Weimann, Lissa (2004), "Washington's Irrational Cuba policy". *World Policy Journal*, Winter 2004.
- Zeraoui, Zidane (2000) "La Guerra Fría y los bloques de poder", en Zidane Zeraoui (coord.), *Política Internacional Contemporánea*, México: Trillas, pp. 97-132.